

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Abog. Luvín C. Valbuena M.
Colaboración Nacional

- I.- INTRODUCCION
- II.- PRINCIPIO FUNDAMENTAL
- III.- EVOLUCION HISTORICA
- IV.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
- V.- DISTINCIONES ENTRE LOS CONTRATOS QUE PUEDEN PLANTEARSE EN LA ADMINISTRACION
- VI.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE PUEDA PLANTEARSE
- VII.- JURISPRUDENCIAS, DOCTRINAS NACIONALES RELEVANTES
- VIII.- CONCLUSION
- IX.- BIBLIOGRAFIA

I.- INTRODUCCION

Para enfocar este tema debemos centrarnos en ciertos artículos de textos legales como son los Arts. 32, 33, 35 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, con correlación a los Arts. 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y ss de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Art. 4 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (concepto de patrimonio público ords. 1, 2, 3, 4, 5, 6, que pertenezcan a cualquiera de estas entidades o institutos autónomos). El Artículo 36 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público cuando se impone conjuntamente con la responsabilidad penal o civil la multa. El Art. 37 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, acerca igualmente de la responsabilidad del funcionario por ordenes seguidas de sus Superiores. El Art. 38 de la misma Ley sobre los miembros de la Juntas Directivas o de los Cuerpos Colegiados, se habla de responsabilidad administrativa solidaria. El Art. 43 ejusdem sobre las imposiciones de las sanciones administrativas.

La Responsabilidad de los funcionarios en Venezuela, esta consagrada en el Artículo 121 de la Constitución Nacional, conforme a la cual, «el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la Ley".

Los funcionarios públicos, según la doctrina pueden incurrir en tres formas de responsabilidad: penal, administrativa y civil, hay una cuarta que es la política por ciertos altos funcionarios o gobernantes (Ministros, Gobernadores de Estado, Presidentes).

Nosotros, vamos a referirnos especialmente a la Responsabilidad Administrativa y Contratos Administrativos. Algunos autores clasifican los delitos en que pueden incurrir los funcionarios en "propios" e "impropios", a saber: los propios: pueden ser cometidos únicamente por los funcionarios; los impropios: en cambio, son los delitos comunes que pueden ser realizados por cualquier individuo.

Incurren en responsabilidad administrativa el agente público que, en ejercicio de sus funciones por acción u omisión, afecta la disciplina o el buen funcionamiento del servicio (se denomina igualmente responsabilidad disciplinaria). Las infracciones a los deberes del funcionario se sancionan con medidas disciplinarias impuestas por el superior jerárquico, tales como la amonestación, la suspensión temporal del empleo, y la destitución. En la Ley de Carrera Administrativa el Art. 29 señala las prohibiciones a los funcionarios públicos ord 1, 2, 3, 4 con relación a lo expresado en el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa Capítulo II del Régimen Disciplinario Sección Primera Arts. 90, 91, 92, 93

Sección Segunda 94, 95 y ss. El Art. 55 de la Ley de Carrera Administrativa señala: Los funcionarios públicos responden penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad no excluye la que pudiera corresponderles por efecto de leyes especiales o de su condición de ciudadanos. El Art. 56 de la Ley de Carrera Administrativa con el Art. 61 de ¡A misma Ley.

Según lo indicado en la Ley Orgánica de la Administración Central, las infracciones de los deberes relativos a la guarda del secreto serán sancionadas con amonestaciones al empleado infractor o destitución del cargo, o a juicio del ministro, y según la entidad de la falta, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

Esto viene a reafirmar lo de la doctrina, que la responsabilidad penal y la administrativa no se excluyen. Si la falta cometida por el empleado, al mismo tiempo que una violación de sus deberes funcionales, constituye una infracción penal, les serán aplicables tanto la sanción disciplinaria como la sanción penal.

En la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Capítulo 111 Arts. 81, 82, 83, 84, 85 determina a su vez el procedimiento que debe seguirse con' respecto a determinar el grado de responsabilidad administrativa de los funcionarios o particulares que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la ADMINISTRACION.

Pues, ya sabemos todas estas disposiciones en concordancia con la aplicación de los articulados de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público se aplican a fin de esa determinación.

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público derogó tal como lo indica su Art. 109 a la Ley de Responsabilidad de funcionarios Públicos del 07-06-1912, la Ley Contra Enriquecimiento ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos del 30-03-1974 y los Arts. 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 233, 236 y el ord 5 del 466 del Código Penal.

Con lo cual surge lo siguiente:

- 1.- Precisar la responsabilidad del funcionario o del ente o instituto: a.- la cual si es la responsabilidad del funcionario como persona natural frente al contratista: la responsabilidad serán civil y penal. b.- Si la responsabilidad es de la Administración frente al contratista: esta responsabilidad siempre es civil.
- 2.- Precisarla responsabilidad en relación con determinados hechos ilícitos de los Contratos Administrativos.

Con relación a los Contratos Administrativos es importante distinguir cuando se esta en presencia de un Contrato celebrado por la Administración para determinar si es de carácter privado, civil, comercial o administrativo. En Venezuela no existen contratos administrativos por determinación de la Ley, pero si por su naturaleza a través de la Jurisprudencia y la Doctrina. Es indudable que si un contrato celebrado por la administración tiene o no el carácter administrativo, si lo es, le son aplicables las reglas especiales, que en razón de las exigencias del interés general, han sido creadas por la Jurisprudencia en base al interés general, esto es, si el contrato tiene por objeto el funcionamiento de un servicio público u otra actividad de utilidad pública, o si ha sido celebrado con la finalidad de ayudar a la administración a la realización de tareas de interés general. En caso de dudas la inclusión de las cláusulas exorbitantes, puede servir para revelar esa intención, y contribuir a la acertada calificación del contrato.

Además que se establezca un lazo por cierto tiempo permanente entre la administración y el contratista, de modo que éste participe de algún modo en las actividades de aquella. Son en cambio contratos de derecho común, aun cuando en ellos participe la administración: la venta

y el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al dominio privado de la República, ya se efectuó a particulares o a otras personas públicas estatales; la compra de inmuebles efectuada por la República, ya sea a particulares o a personas públicas, etc.... Es decir que los contratos de derecho común celebrados por la administración están sometidos a ciertas formalidades de derecho público.

II. PRINCIPIO FUNDAMENTAL

Entre nosotros el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos se estipula en el Art 121 de la Constitución Nacional conforme al cual: "El ejercicio del poder público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la Ley".

Según el Art. 220 ordinal 5 de la Constitución Nacional, corresponde al Ministerio Público, intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones.

En el concepto doctrinal: se incurre en responsabilidad administrativa el agente público que con ejercicio de sus funciones por acción u omisión, afecta la disciplina o el buen funcionamiento del servicio.

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público contiene disposiciones según las cuales no son una misma cosa, la responsabilidad administrativa y la responsabilidad disciplinaria. De no ser dos responsabilidades distintas, puede sostenerse que según el criterio legislativo, la responsabilidad disciplinaria comprende sólo una parte de la responsabilidad administrativa. El Art. 1 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, en el objeto de la misma está el propósito de hacer efectiva la responsabilidad penal, civil, administrativa y disciplinaria de los funcionarios públicos y demás personas que se indican en ella. Como se ve no se utiliza la conjunción disyuntiva "o" empleada en la Constitución Nacional se usa la conjunción disyuntiva "y", o sea que son responsabilidades distintas. El Art. 32 de la misma Ley expresa: "el funcionario o empleado público responde administrativamente por sus actos, hechos o omisiones contrarios a una disposición legal, con esto se quiere decir que todo acto, hecho u omisión de un funcionario que infrinja una Ley o Reglamento da origen a la responsabilidad administrativa.

La Responsabilidad Administrativa en el amplio sentido que le ha dado la mencionada Ley Orgánica se traduce en dos clases de sanciones: en las multas que pueden imponer la Contraloría General de la República y en las sanciones disciplinarias de amonestación verbal o escrita, suspensión o destitución cuya aplicación compete al Superior Jerárquico.

Por otra parte los Actos o hechos de funcionarios que se consideren faltas administrativas la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República le confiere al Contralor General de la República la potestad de sancionarlos mediante la imposición de multas; igualmente dispone la citada Ley, que si una investigación abierta por la Contraloría concluyere con un acto declarativo de responsabilidad administrativa la decisión se comunicará al funcionario competente para que este en el término de treinta días, aplique razonadamente la sanción administrativa, que corresponda, de la cual informara por escrito a la Contraloría. Añade la cita Ley Orgánica en su Art. 84: que la declaratoria de la responsabilidad administrativa en virtud de la cual se aplique una sanción de destitución podrá producir además inhabilitación para el ejercicio de la función pública, durante un período no mayor de tres (3) años, que fijara el funcionario competente de acuerdo con la magnitud de la falta y el monto de los perjuicios causados.

III.- EVOLUCION HISTORICA

Los historiadores se han encargado de hacernos saber que desde los tiempos más remotos en todas las colectividades o agrupaciones de hombres, independientemente del grado de desarrollo alcanzado o del sistema de organización que se hayan procurado, ha habido la necesidad de crear mecanismos de control y de dictar normas precisas que permitan poner frenos a los hechos ilegales que intencionalmente o no, suelen llevar a cabo los que de una u otra forma participan en la dirección de esas colectividades o en la administración en su sentido más amplio de los bienes o recursos de las mismas.

En efecto el historiador: Samuel Noah Kramen refiere en su obra "La historia empieza en Sumer" lo siguiente: Uri Kagina, Rey de Lagarh que vivía en el siglo XXIV antes de Jesucristo, se sentía muy orgulloso de su acción, había devuelto la libertad y la justicia a sus conciudadanos... había desembarazado al Estado de funcionarios invasores y parásitos, había puesto fin a la arbitrariedad....

Ur Nammu fundador de la tercera dinastía de Ur promulgo antes de que hubieran transcurrido, cuatro siglos un Código cuyo prólogo enumera muchas de las medidas que el había tomado, en favor de la moralidad pública: Había puesto fin a los abusos sin nombre ni tasa de los funcionarios.

Otros pueblos de la antigüedad, también tomaron previsiones al respecto: en la India el Código de Manu, recomendaba al Rey vigilar a sus Ministros y castigarlos con la pena de muerte si robaban sus tesoros.

En Grecia las principales Instituciones democráticas como la Asamblea y la Bule, tuvieron entre otras funciones la de velar que los funcionarios públicos respetaran las Leyes y obraran en interés del pueblo.

En la antigua Roma en la época de la monarquía luego en la República y aunque bastante atenuadas al final del Imperio, ejercieron labores de fiscalización y control, específicamente en materia de administración financiera diversas instituciones, tales como los comicios por curias, los censores y el senado, los cuales podían juzgar las contravenciones de los funcionarios y exigir las responsabilidades pertinentes.

Por lo que respecta a nuestro País podemos afirmar que desde la época de la Colonia se han venido dictando normas cuyos destinatarios son en muchos casos los funcionarios públicos, mediante los cuales se regulan la responsabilidad de éstos. Se citan a títulos de ejemplos los siguientes textos legales: 1- La Real Cédula expedida por Doña Juana La Loca el 17 de diciembre de 1531, en Ocaña (España) que reglamento las actuaciones de los oficiales de la Real Hacienda de la Provincia de Venezuela y Cabo de la Vela. 2- Los diversos Decretos del Libertador entre los cuales se pueden mencionar el del 11 de septiembre de 1813 contra los depredadores de la Renta del Tabaco. 3- El dictado el 12 de enero de 1824 para castigar con la pena capital a los funcionarios públicos que hubieren malversado o tomado para sí de los fondos públicos de diez pesos para arriba. 4- El que Reglamento las actividades del Poder Judicial dictado el 31 de mayo de 1824 en cuyo primer considerando se señala lo siguiente: "Que nada contribuye más a la recta administración de justicia y al exacto desempeño de las obligaciones de los demás funcionarios públicos, como el que se haga efectiva la responsabilidad a que están sujetos cuando faltan a ellas". 5- Las previsiones que contenían las constituciones de Angosturas (1819) Cúcuta (1821). La Ley del 14 de octubre de 1830, relativa a la reorganización de la Hacienda reformada a su vez por la Ley del 28 de mayo de 1837 y la del 20 de mayo de 1861 sobre Responsabilidad de los empleados de hacienda. Así como también los Códigos de Hacienda del 20 de febrero de 1837, 24 de agosto de 1884, 31 de mayo de 1899 y 29 de mayo de 1912, con expresas disposiciones en cuanto al punto comentado. 6- Las Leyes Orgánicas de la Hacienda Nacional de fecha 05 de junio de 1918, que derogo el Código de Hacienda de 1912 que reguló todo lo concerniente a la Hacienda

Nacional y la del 15 de julio de 1938 que creo la Contraloría General de la Nación ambas contentivas de un Articulado acerca del Régimen de la responsabilidad de los funcionarios públicos y en la última de ellas específicamente de la que incumbe a los funcionarios de ese Organismo. 7- Código Penal de 1873 y los que le sucedieron. 8- Ley de Responsabilidad de funcionarios públicos del 7 de junio de 1912. 9- Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los funcionarios o empleados públicos del 14 de octubre de 1948. 10- Ley de Carrera Administrativa del 4 de septiembre de 1970. 11- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1 de enero de 1982. 12- Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos de fecha 30 de marzo de 1974. 13- Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público de fecha 2 de diciembre de 1982. 14- Ley de Licitaciones de fecha 10 de agosto de 1990.

IV.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En nuestro País la responsabilidad administrativa exige varios presupuestos sin los cuales no podría, con propiedad, adelantarse un concepto de la misma, son ellos: 1.- La existencia de funcionarios o extraños que tengan a su cargo directa o indirectamente, un oficio de hacienda, es decir, el manejo a la custodia de fondos o bienes públicos. Este requisito como puede apreciarse, es de naturaleza objetiva.

2.- La comprobación de actos, hechos u omisiones antijurídicas o inexcusables, que sean imputadas a cualesquiera de dichos sujetos.

3.- La existencia de una decisión que declare, expresamente, tal responsabilidad y al mismo tiempo, determine la sanción pecuniaria aplicable.

4.- La participación de un organismo público que realice el procedimiento para tal comprobación y decida sobre ese particular. De conformidad con nuestro derecho positivo estas tareas le están atribuidas a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Municipales. A estas últimas, solo en lo referente a asuntos Municipales tocantes a la materia que se examina, y sin que ello sea óbice para que el primero de tales organismos pueda llevar a cabo directamente la averiguación o solicitar de esas Contralorías Municipales le remitan los documentos pertinentes para decidir el asunto. 5.- En cuanto al aludido procedimiento el mismo será el establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, sus Reglamentos generales e internos y las Resoluciones Organizativas pertinentes dictadas por el Contralor.

Con base en lo expuesto se podría definir la responsabilidad administrativa como aquella que luego del procedimiento correspondiente, declaren ciertos organismos de control fiscal cuando se comprueba que una determinada persona, sea o no funcionario público, a cuyo cargo esta un oficio de hacienda (manejo o custodia de fondos o bienes públicos), ha incurrido en acciones, hechos u omisiones antijurídicas y no excusables, lo cual conlleva así mismo, la aplicación de una sanción pecuniaria en los términos que establece la Ley.

En esta materia interesa destacar: 1.- El procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa al que antes aludimos, no es judicial sino administrativo. 2.- Los supuestos jurídicos que hacen viables la responsabilidad son aquellos establecidos expresamente por las Leyes (tipicidad). 3.- La denuncia la actuación de oficio o la petición hecha por un funcionario o un órgano público, son los impulsores del procedimiento. 4.- Las actuaciones fundamentales, que es menester llevar a cabo, son las que se mencionan a continuación: acto de proceder, recabación de los medios probatorios que sean indispensables (testimonios, experticias, documentos, etc), formulación de cargos, previa citación para ello, y decisión, cabe señalar, que el declarado responsable puede ejercer el recurso jerárquico y en el supuesto de que resulte confirmada la decisión, es posible acudir a la vía contencioso-administrativa en el tiempo de Ley.

V.- DISTINCIONES ENTRE LOS CONTRATOS QUE PUEDEN PLANTEARSE EN LA ADMINISTRACION

Entre los elementos que integran la discutida definición de contrato administrativo, la jurisprudencia y la doctrina venezolana han destacado la finalidad de interés público como la nota más importante para distinguir tales negocios de aquellos otros que doctrina y jurisprudencia han dado por llamar contratos de derecho privado de la administración. Es así como se ha llegado a identificar el contrato administrativo con el contrato de interés público que puede ser nacional, estatal o municipal de nuestras sucesivas Constituciones. En efecto, la antigua Corte Federal expresó: En Sent. del 12-11-54: "Frente a muchas discrepancias surgidas entre multitud de autores, de las cuales no es el caso tratar, es un hecho cierto y admitido hoy por la jurisprudencia y la doctrina, la existencia de negocios contractuales entre los particulares y la Administración Pública, regidos por el derecho público. En tales contrataciones o contratos de derecho público la causa inmediata de las prestaciones de la Administración la constituyen las contraprestaciones de particular, y la causa o motivo determinante es el interés público que con esas prestaciones se persigue".

"Cuando la Administración pública, pues obrando como tal, celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, un contrato que tiene por objeto una prestación de utilidad pública, nos encontramos, sin duda frente a un contrato administrativo".

"Así la especialidad de dichos contratos radica en el objeto y en el interés general que envuelven y tal interés general puede ser el de la Nación o Estado, de las Provincias o de las Municipales".

En cuanto a la doctrina administrativa, ha señalado Eloy Lares Martínez, refiriéndose a los principales criterios expuestos por la doctrina para definir dichos contratos: »Sustentamos el primero de los criterios expuestos, esto es, el que se refiere al objeto o finalidad perseguidos por la administración al celebrar el contrato. Si dicho objeto o finalidad se refiere a una actividad de servicio público en el sentido más amplio de esta expresión, es decir, si el particular o empresa privada se obligan a desarrollar una actividad dirigida a dar satisfacción a un interés general el contrato pertenece a la categoría de los contratos administrativos, y en consecuencia, le serán aplicables las reglas especiales de derecho público, diferentes de las disposiciones de Código Civil y de Código de Comercio. Cuando faltan estas condiciones de contrato pertenece a la categoría de los contratos de derecho común".

Por su parte Luis H. Faría Mata señala: "... La figura de contrato administrativo es consagrada por la Constitución Nacional con el nombre de contratos" de interés nacional" o de "interés público". "Es esta al menos la opinión doctrinal mayoritaria en nuestro país, salvo la discrepancia que en este campo presenta Pérez Luciani". 1

La identificación entre los conceptos de interés público y contratos administrativos ha sido consagrada por primera vez en nuestras Leyes, probablemente, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, una de cuyas secciones denomina Contratos administrativos a los de interés público de artículo 190-ord 15, de la Constitución Nacional.

Con relación a los Contratos de obra pública: La cuestión de si los conflictos que puedan surgir entre la administración y el particular contratante como motivo de la interpretación de un contrato de obra pública, pueden o no ser dirimidos mediante árbitros escogidos por aquellos, envuelve el problema más amplio, discutido tanto en el derecho comparado como en el ámbito de la doctrina venezolana, de saber si, en general, los contratos de la administración pueden ser objeto de un juicio de árbitros. Considerado el contrato de obras públicas como uno de los prototipos del contrato administrativo en nuestro derecho, según Jurisprudencia: Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación 05-12-1944, siendo este género de negocios de importancia primordial para el Estado, se orientó ese estudio en considerar ese problema en el ámbito de la contratación administrativa, sin perjuicio de que

se concluya una solución semejante o contraria con relación a los denominados contratos de derecho privado de la administración.

1.- Revista de la Facultad de Derecho, U.C.A.B. Caracas, 1965-66, pag. 227.

Nuestro más alto Tribunal, ha reconocido la generalizada doctrina según la cual la administración pública puede modificar, interpretar y rescindir los contratos administrativos durante su ejecución, tal como se indicara en Sentencia de la Corte Federal de fecha 12-11-1954. No obstante, es necesario hacer referencia a la prerrogativa según la cual corresponde a la administración interpretar la voluntad contractual. A este respecto señaló esa misma sentencia "Los efectos más genuinos y característicos en (los contratos administrativos) consisten en la facultad de la administración de adoptar decisiones ejecutivas sobre el cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos: y si así en ellos la Administración aparece en un plano superior, la desigualdad se explica por el propio interés de los administrados y porque es obligación de los administrados, es decir, de los gobernantes, el velar porque la prestación objeto del contrato se efectúe en forma ordenada y continua, si tal fuere el caso, y en resumen, conforme a las normas reguladoras del propio contrato: de no ser así, se llegaría a la conclusión de que portales actos, la administración pierde, renuncia o enajena uno de sus grandes atributos, cual es el de tuteladora del bien y del interés público. Queda así pues sentado, conforme lo ha sostenido el alto Tribunal, que constituye una potestad de la administración la de interpretar los contratos administrativos: segundo, que el fundamento de dicha potestad es el interés de los administrados, es decir, el interés público. Por tanto, siendo así que el interés público está en juego, la administración no puede enajenar dicha potestad, es decir no puede decidir entre interpretar o no los contratos, y por tanto, ejecutarlos según sus directrices o no hacerlo, ni puede aun delegar dicha potestad en manos de terceros puesto que sólo la administración es tuteladora del interés público.

Ha señalado André De Laubadère: "La Administración tiene el derecho de vigilar y de controlar la ejecución del contrato, y tiene además, un verdadero derecho de dirección netamente exorbitante en relación a contratos de derecho privado: lo que le permite ser siempre la dueña del contrato imponiendo sus directivas al contratista. Los derechos de dirección se traducen en órdenes de servicio emanadas de la Administración y obligatorias para el contratante. El fundamento de este derecho está en que la Administración es el sólo juez del interés general y, por consiguiente, del modo como el contrato debe ser ejecutado para que sean mejor satisfechas las exigencias del servicio público. 2

En un sentido análogo ha opinado Brewer Carías: «.... si consideramos que la administración no puede actuar sin norma legal expresa que defina sus atribuciones y competencia, y si observamos el interés público que engloba la contratación administrativa, no podemos aceptar, en nuestro concepto, el recurso de arbitramento en el ordenamiento jurídico venezolano, por lo que respecta a la esencia del contrato administrativo, es decir, a sus efectos, ejecución e interpretación".

La antigua Corte Federal y de Casación había indicado en Sentencia de fecha 3-12-1959: "que era incompetente para conocer de un contrato de la administración en cuyo objeto no se había establecido relación alguna de derecho administrativo". Se han exceptuado asimismo del aludido procedimiento contencioso-administrativo las demandas contra la Nación que se funden en cuestiones de derecho privado, para las que se sigue el procedimiento del juicio ordinario Sentencia de la misma Corte de fecha 15-03-1962.

Con estos criterios jurisprudenciales concordes en señalar la existencia de una doble jurisdicción en Venezuela, según la índole de la actividad de la administración (administrativa propiamente dicha o de derecho privado), no han sido acogidos pacíficamente por la doctrina. En este sentido Brewer Carías opina: "que los contratos de derecho privado de la

administración deben someterse a la jurisdicción ordinaria. Lares Martínez por el contrario, sostiene que en Venezuela existe un sólo orden de jurisdicción y que a la Sala Político-Administrativa corresponde conocer de todas las cuestiones que se suscitan entre la Nación y los particulares como consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional: aunque considera que, en relación a los contratos de los Estados, de los Municipios y de los institutos autónomos, el conocimiento de tales cuestiones debe corresponder a los tribunales ordinarios. Britto García en el mismo sentido opina: de un modo semejante, aunque sostiene que también los contratos administrativos de los Estados y Municipios deben someterse a la jurisdicción de la Sala Político Administrativa.

2. *Traite elementaire de Droit Administratif*, 3^{eme}. ed. París, Giard. 1934, pág. 438.

Puesto que la responsabilidad de la administración puede tener origen contractual o extracontractual, y puesto que la actividad administrativa contractual se manifiesta tanto en los contratos administrativos como en los derechos privado, debemos concluir que los órganos de la jurisdicción contencioso-Administrativa pueden disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas, en ambos casos.

Eduardo García de Enterría, en tal sentido expresa: que hablar de un régimen jurídico específico de los contratos administrativos sólo es posible, en sede doctrinal, sobre la base de una serie de generalizaciones sucesivas. Un régimen jurídico unitario para todos los contratos administrativos no ha existido nunca, ni existe tampoco en la actualidad. No puede existir, incluso dada la diversidad de tipos contractuales, y el hecho de que toda la materia contractual este presidida por el principio de la libertad de pactos (Arts. 1255 Código Civil Español y 3 de la Ley de Contratos de Estado), que permite configurar indefinidamente negocios concretos no reconducibles a los tipos habituales (contratos atípicos o innominados). El régimen jurídico de los contratos administrativos no es, por tanto, unitario y puro, sino variable y mixto, apareciendo siempre mezclados en distintas proporciones el Derecho Administrativo y el Derecho Privado.

Igual relativismo resulta en lo que se refiere a la regulación de fondo de los contratos privados de la Administración. Así se desprende de lo dispuesto en el Artículo 12 del Reglamento General de Contratación del Estado, según el cual el carácter no administrativo de los contratos no perjudica el derecho de la Administración a proponer, en cada caso, la inclusión de cláusulas convenientes a los fines administrativos a que sirve 'el contrato, las cuales tendrán los efectos que determine el Derecho Civil o Mercantil.

De lo expuesto se desprende que la calificación de un contrato de la Administración como privado o administrativo no tiene por sí misma una trascendencia decisiva en orden a la determinación de la regulación de fondo de unos y otros. En toda clase de contratos de la Administración es patente la mezcla del Derecho Administrativo y el Derecho Privado. Hay, pues, que estar a las reglas específicas de cada contrato, porque son las reglas, y no una genérica calificación del mismo como administrativo o como privado, las que definen su concreto régimen jurídico. **3**

André De Laubadère en tal sentido expresa: «En el; derecho administrativo el procedimiento del contrato no es necesariamente un procedimiento de derecho privado. Sin duda alguna, en las dos disciplinas (derecho administrativo y derecho privado) el concepto de contrato es el mismo, pues siempre se trata de un acuerdo de voluntades que genera para las dos partes obligaciones individuales subjetivas. Pero si la naturaleza y la esencia de la institución son idénticas los sistemas jurídicos no son necesariamente los mismos; hay que distinguir, sobre este particular, los contratos celebrados por la administración, de una parte, esto es, contratos administrativos sujetos a reglas especiales de derecho público cuyo contencioso corresponde a los tribunales administrativos, y, de la otra, los contratos de derecho común (o de derecho

privado) sujetos al régimen del derecho privado y a la competencia judicial... Entonces el primer punto es saber cual es el criterio para distinguir entre los contratos administrativos y los contratos de derecho común de la administración. En Francia ocurre que hay un texto legal que atribuye competencia de lo contencioso a la jurisdicción administrativa de algunas categorías de contratos de la administración y naturalmente esta atribución legal de competencia resulta que los contratos de dichas categorías son siempre y necesariamente contratos administrativos. Es decir que hay contratos administrativos por determinación de Ley y administrativos o de derecho común (en Venezuela no hay contratos administrativos por determinación de Ley) y el criterio jurisprudencial se ha deducido en una doble corriente, a saber:

3. Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo I. 5ta. edición. Civitas Madrid. 1990. págs. 672-673.

1.- El contrato es administrativo cualesquiera que sean las cláusulas que contenga, si implica la participación directa del cocontratante en la ejecución de un servicio público. Esta idea se aplica a los contratos de servicios públicos.

2.- Son las llamadas cláusulas exorbitantes: Cualquier contrato celebrado por la administración en el cual se insertan cláusulas exorbitantes, en relación con las que se encuentran normalmente en los contratos entre particulares (ejem: la reserva a beneficio de la administración de prerrogativas que rompen con la igualdad de los contratantes, el otorgamiento al contratante de prerrogativas frente a terceros, etc.). El criterio de la cláusula exorbitante fue adoptado por el Consejo de Estado en Sentencia del 31-07-1912 hay que aclarar que estos dos criterios son alternativos pero no acumulativos.

Los contratos administrativos se consideran, siempre suscritos intuitu personae. Por esta razón el contratista está obligado a la ejecución personal y la cesión del contrato o sea el acto por el cual el empresario o el proveedor lo pasa a un tercero pero con la aceptación de la administración. Lo mismo ocurría hasta hace poco con los subcontratos se ha hecho más elástico en este sentido pero siempre con la reserva de la facultad de oposición por parte de la administración. El contratista debe cumplir correctamente. Para el contrato de obras públicas los defectos comprobados contradictoriamente dan derecho a la administración a exigir la reparación e indemnización por daños y perjuicios por retardo provocado.

La autonomía de la teoría del contrato administrativo se manifiesta sobretudo en el sistema de sanciones por incumplimiento del contratista en sus obligaciones. La idea que predomina en estas sanciones es el interés final del servicio público, su carácter es esencialmente de derecho público y se pone de manifiesto especialmente en el poder que tiene la administración de APLICARLAS CON EL PRIVILEGIO DE LA DECISION PREVIA, SIN RECURRIR AL JUEZ SON: A.- LA CLAUSULA PENAL PECUNIARIA QUE COMPRENDE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS GLOBALES PREVISTOS DE ANTEMANO EN EL CONTRATO. B.- LA TOMA EN ADMINISTRACION DE LA EMPRESA DE OBRAS PUBLICAS, LO CUAL DA LUGAR A LA EJECUCION DIRECTA DEL TRABAJO POR PARTE DE LA ADMINISTRACION CON RIESGOS Y PELIGROS A CARGO DE DICHO EMPRESARIO. EN EL CONTRATO DE SUMINISTROS, LA SANCION SIMILAR ES LA COMPRA EN REBELDIA. C.- LA RESOLUCION DEL CONTRATO.

Hay que indicar igualmente que en el contrato administrativo puede ser modificado pues ya sabemos que en el contrato civil no puede plantearse: la administración puede, cuando las necesidades del servicio público así lo exijan, imponer a su contratista ciertos cambios en las condiciones de ejecución del contrato. Sin embargo, estas nuevas cargas implican un límite y una contrapartida: el límite consiste en que ellas no deben sobrepasar cierta amplitud y terminar desvirtuando totalmente el contrato, pues en tal caso el contratista tiene derecho a

demandar ante la justicia la invalidación. La contrapartida: consiste en que el contratista tiene derecho a una indemnización integral que comprende tanto el perjuicio sufrido, como la ganancia que dejó de obtener. (Sent. del Consejo de Estado de fecha 18-03-1925 caso HUGUET).

La administración puede siempre imponer a el contratista la resolución del Contrato. En este caso también es sorprendente la derogación del derecho civil de los contratos, porque ya no se trata de resiliación por sanción del incumplimiento del contratista, sino de un poder de resiliación en beneficio del servicio para el cual ha llegado a ser inútil la ejecución del trabajo el suministro de la prestación. En este caso también el contratista tiene solamente el derecho, como contrapartida e indemnización por daños y perjuicios. 4

VI.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE PUEDA PLANTEARSE

El problema que se plantea en este tema es, sí la administración responde civilmente o conforme unas reglas distintas del Código Civil, lo cierto es que en los textos de Derechos Administrativos de Venezuela, este es un tema muy poco tratado, Jean Rivero "Derecho Administrativo": Porque en determinadas hipótesis hay una responsabilidad administrativa y en los otros casos una responsabilidad Civil?

En Francia, el Tribunal de Conflictos (que dirime los conflictos entre el orden Jurisdiccional Civil y el orden Jurisdiccional Contencioso-administrativo) el 08-02-1973 en una Sentencia de Principios recaída sobre el caso BLANCO como consecuencia de un arrollamiento, que hizo una camioneta de propiedad de la tabacalera del Estado en la ciudad de Burdeos, el padre de la niña que resulto arrollada demandó civilmente al Departamento de la Giorde (cuya capital es Burdeos) para que se le indemnizara por los daños ocasionados por el arrollamiento; planteada la demanda ante un Tribunal Civil, el Prefecto de esa ciudad propuso un conflicto de competencia y se elevó al conocimiento del Tribunal de Conflictos. En efecto la parte demandada era una Empresa del Estado, cumpliendo una función de servicio público. Entonces el Tribunal de Conflictos acordó las bases para una indemnización a la víctima, pero sostuvo que: a.- La responsabilidad que corresponde a las personas morales de derecho público no es general ni absoluta. b.- No regida por el Código Civil, que está concebido para regular las relaciones entre los particulares. c.- Que daría en cada caso el Juez contencioso-administrativo, apreciar el interés del servicio y del particular involucrado. No puede ser una responsabilidad igual que la Civil.

Esa jurisprudencia dio lugar con toda la sustentación en materia contractual (contratos administrativos) y a un sistema extracontractual de la responsabilidad. El Sistema de la responsabilidad extracontractual se basa en la noción de FALTA DE SERVICIO, en el caso de la responsabilidad por falta, y en la noción de RUPTURA DEL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD DE TODOS ANTE LAS CARGAS JURIDICAS o en el RIESGO, en el caso de la responsabilidad objetiva administrativa. En todo caso, es una responsabilidad distinta de la Civil.

En el caso de la responsabilidad por falta, la diferencia con el Código Civil es diametral y fundamental: La falta de servicio siempre tiene que ser una falta caracterizada, es una interrupción con el funcionamiento normal del servicio público prestado por personas morales de derecho público, de la administración Central o de la administración Descentralizada inicialmente.

En derecho civil rige el principio según el cual "IN LEGE AQUILIA ET LEVISSIMACULPAVENIT" (se responde hasta por culpa levisima): la única forma extracontractualmente de liberarse de una obligación es demostrar que no hubo falta, o la renuncia a la causa, la exoneración de la falta, caso fortuito o fuerza mayor.

En el derecho Administrativo, por una jurisprudencia única acoge el principio de que en la prestación de ciertos servicios públicos, la Administración responde sólo por falta grave, ejem: el servicio de policía, determinación y recaudación de impuestos, bomberos y hospital. En otros casos, responde por falta leve, pero nunca por falta levísima.

Al lado de la Tesis de la responsabilidad civil de la Administración, según la cual, ésta responde como un particular más, conforme a las reglas del Código Civil por la comisión de hechos ilícitos a nivel extracontractual, existe toda una tesis que es considerada como la piedra angular del Derecho Administrativo (responsabilidad administrativa). En el Derecho Administrativo se puede resumir, según las palabras del profesor y decano Maurice Hauroui, en dos grandes dogmas jurídicos: 1.- Que la Administración actué pero que obedezca la Ley: fundamento del recurso de nulidad por ilegalidad de los actos administrativos. 2.- Que la Administración actué pero que indemnice los daños que cause: fundamento de la responsabilidad contractual y extracontractual. Un sistema de Derecho Administrativo que funcione en base a uno sólo de esos dos dogmas jurídicos, es medio Sistema de Derecho Administrativo.

4.- Andrés De Laubadere. Manual de Derecho Administrativo. Bogota, Colombia. 1994. Págs. 185 y ss.

El caso Blanco de fecha 08-02-1873 Sentencia del Tribunal de conflictos: en donde una camioneta propiedad de una empresa del Estado arrollara a una niña el padre de esta demanda civilmente por el daño material que se le había causado y el daño moral o precio del dolor. El Prefecto opuso una excepción de incompetencia del Tribunal Civil. Los autos subieron al Tribunal de Conflictos cuya Sentencia asentó tres (3) principios fundamentales que ya mencionamos que han dado origen al Derecho Administrativo.

Esa responsabilidad distinta de la responsabilidad civil, por razón de la naturaleza del servicio público prestado por las personas morales de Derecho público, fue evolucionando y se dividió en dos (2) grandes clasificaciones: a. Responsabilidad por Falta. b.- Responsabilidad Objetiva.

a.- Responsabilidad por Falta: La razón fundamental de la responsabilidad por Falta viene a ser la FALLA EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PUBLICO, que implica una omisión del funcionamiento defectuoso o tardió en el servicio público. ¿Cuando se está en presencia de una Falta de servicio y Cuando, en presencia de una Falta Personal del funcionario?. Se estableció todo un Sistema en los fallos del Consejo de Estado Francés, recaídos en el Caso ANGUET y con el caso LEMONNIER, para distinguir cuándo se esta en presencia de una falta personal y cuando se está en presencia de una falta de servicio. En el caso Anguet de fecha 03-02-1911 el Sr. Anguet demando al Estado a través de la Oficina de Correos y demando una indemnización y entonces el Consejo de Estado en su fallo dijo que allí hubo una acumulación de faltas: una falta en el servicio, por haber cerrado la puerta antes de tiempo y una falta personal de los funcionarios porque no han debido tratar al ciudadano de la manera como fue tratado (lo lanzaron a la calle y se fracturó una pierna). Se aplicó a partir, de ese fallo, la tesis de la acumulación de Faltas en todo hecho ilícito en el cual, intervenga la administración al mismo tiempo va haber una falta personal y una falta de servicio. "El particular afectado tiene la posibilidad de ir contra el Estado o contra los funcionarios".

En el caso Lemonnier de fecha 02-07-1918 en una fiesta patronal de un pueblo se lesionó a una Sra. de apellido Lemonnier por no haberse indicado que no se pasara por un sitio pues iban a realizar tiro al blanco y resultó lesionada en una nalga. El Sr. Lemonnier demandó al Consejo Municipal por el hecho ocurrido: pero ahí no se podía distinguir si ellos estaban o no avisados. El Consejo de Estado determinó que había una acumulación de responsabilidades, no de faltas, y entonces se extendió la posibilidad de demandar en indemnización a las

personas de derecho público cuando se vieran afectadas por un hecho ilícito de la Administración.

b.- Responsabilidad Objetiva: se basa en: a.- En la ruptura del principio de la igualdad de todos ante las cargas públicas. b.- En el riesgo.

a.- En la ruptura del principio de la igualdad de todos ante las cargas públicas: 1.- Daños permanentes causados por la proximidad de una obra pública no peligrosa: cierre por dos años de una empresa por construcción de las obras del metro. Esa proximidad que impide el libre ejercicio de la actividad industrial y comercial por parte de los administradores en Francia da lugar a responsabilidad objetiva por el sólo hecho de demostrar que las ventas han disminuido que se cerró el negocio. 2.- Daños causados por inejecución administrativa de las Sentencias en materia civil o contencioso-administrativa: si una sentencia no se ejecuta por la autoridad administrativa da lugar a la responsabilidad objetiva. 3.- Daños causados por medidas de orden económico o social impuestas a una empresa o a un grupo de empresas privadas en razón de un interés general: una medida ajustada al principio de la legalidad ocasiona un daño a una empresa o grupo de empresas, un daño que sea probado a un siendo legal una medida da lugar a responsabilidad administrativa objetiva el caso DE SOCIETE DES ATELIERS DU CAP JANET DE FECHA 28-10-1949 (una medida de la Administración que imponía la inamovilidad de los trabajadores de una empresa y esto llevo a la quiebra a la misma), este caso se podría asimilar a uno aquí en Venezuela de los importadores que realizaron importaciones durante 1.988 y que no se le reconocieron las cartas de créditos?. Supongamos que el Dr. Allan Brewer se equivocó completamente y que el Decreto N4 76 y el Convenio Cambiario N4 1 sean estrictamente ajustados a la Constitución. Apostemos el hecho que estos fueran impugnados por inconstitucionalidad (Innecesariamente) y no por ilegalidad, debido a los pruritos constitucionalistas del Prof. Brewer. Los importadores realizaron unas importaciones suponiendo que en base a un ordenamiento jurídico vigente, que se les iba a reconocer un dólar a una tasa preferencial y resulta que posteriormente se les desconoció. Allí independientemente de la legalidad de la medida, hay unos daños causados ya que para cumplir con sus obligaciones debieron pagar con dólar libre. No sería procedente la demanda de responsabilidad administrativa objetiva en base a esa hipótesis?. 4.- Daños causados por la negativa de la Administración a demoler un inmueble construido ilegalmente contra las reglas de urbanismo: Sentencia del caso Navarra de fecha 20-03-1974. En estos casos que la administración se niegue a demoler un edificio pues hay que indemnizar a los particulares a los cuales se les concedieron el permiso de construcción pues han creado derechos subjetivos. Si la administración se niega a demoler y causa un daño a alguien constituye una hipótesis de responsabilidad extracontractual.

b.- Responsabilidad objetiva por Riesgo: 1.- Accidentes de trabajo sufridos por funcionarios públicos: Casos Carnes de fecha 2106-1895: En este caso probado el daño sufrido en un accidente de trabajo por un funcionario público, sin necesidad de probar la falta de la administración, se queda facultado (el funcionario) para demandar una indemnización. 2.- Daños causados por cosas peligrosas: encontrándonos en el supuesto de obras públicas peligrosas en sí mismo consideradas, que causen daño a terceros no usuarios de la obra pública. 3.- Daños causados por actividades o técnicas peligrosas: se incluyen ahí las operaciones de destrucción de inmuebles insalubres y los daños causados por los evadidos del régimen de educación vigilada de jóvenes delincuentes (inimputables según el Código Penal). Cuando un acto administrativo ilegal constituye un aspecto, de falta de servicio o de responsabilidad objetiva? Este asunto fue sistematizado en tres grandes categorías por el prof. LOURS DELBEZ, en un trabajo publicado en la Revista de Derecho público francesa de 1923 intitulada "DEL EXCESO DE PODER COMO FUENTE DE RESPONSABILIDAD": 1.- Anulación sin responsabilidad; 2.- Responsabilidad sin anulación; 3. Responsabilidad y Anulación.

1.- En el primer caso, un acto administrativo es anulado por ilegal, pero la falta cuya ejecución supone ese acto administrativo, no es constitutiva de una falta característica de aquellas que generan responsabilidad administrativa. 2.- En el segundo caso ejem: la decisión mediante la cual el Jefe de una estación de Bomberos ordena a sus subalternos atravesar y arrasar con un apartamento vecino a aquél en el cual hay un incendio para que este pueda ser apagado. Es un acto legal, pero al causar un daño origina responsabilidad. 3.- Se han hecho más en España que en Francia, con base a la jurisprudencia Francesa, sobre cuando los vicios declaramos por el juez contencioso administrativo respecto de un acto administrativo, dan lugar a la responsabilidad de la administración. Los vicios enumerados por la jurisprudencia francesa son cuatro: a.- incompetencia. b.- Forma. c.- Desviación de poder. d.- violación de la Ley.

El prof. español AVELINO BLANCO ESTEVEZ "LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION POR ACTOS ADMINISTRATIVOS", siguiendo al profesor francés BENDIT, sistemiza esa jurisprudencia en base a las siguientes premisas: 1.- La ilegalidad que afecta a una decisión administrativa sólo constituye falta en la jurisprudencia, toda la ilegalidad cuya fuente es propiamente jurídica son consideradas como inexcusables.

Así la violación de Ley o el error en los motivos (precedentes de un error de derecho), la desviación de poder y la incompetencia son motivos de anulación que den lugar siempre a la responsabilidad de los entes de la Administración. 2.- Al contrario, la violación de Ley por error de hecho da lugar a una apreciación caso por caso, porque hay errores de hecho que pueden parecer excusables en función de las dificultades del servicio. 3.- En cuanto a la violación de la forma, no puede tener excepciones en el plano de la responsabilidad: como que en la medida en que influye sobre el fondo mismo de la decisión pues es este únicamente el que puede causar el daño.

Es innegable que la doctrina del derecho administrativo en Venezuela, al igual que la jurisprudencia, han recopilado del derecho extranjero y de nuestra propia legislación, una serie de principios sobre los contratos que celebra la administración bastantes claros y precisos, aunque no se ha seguido un criterio del todo uniforme.

En el país rige la distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho común, para cuya determinación se debe analizar el objeto de la relación contractual, es decir, la finalidad que persigue la entidad pública cuando interviene en dichas relaciones. El régimen de la contratación del estado tiene una enorme importancia para la determinación de la responsabilidad. De allí que sea necesario tener presente los preceptos establecidos en el derecho positivo y la interpretación que de ellos haya hecho la doctrina y la jurisprudencia.

El régimen de los diversos contratos celebrados por la administración en el derecho venezolano está constituido por una serie de principios y normas diferentes. Algunos se aplican a todos los contratos y otros rigen para una determinada categoría de convenciones. Nos limitaremos a tratar algunos de los preceptos que más interés tienen para la determinación de la responsabilidad civil.

En el Artículo 232 de la Constitución Nacional se recoge uno de los principios fundamentales sobre la materia. Es decir, que las relaciones contractuales para que puedan obligar a la administración deben haber sido suscritas por las autoridades legítimas de la misma. Apartando las razones históricas que hayan podido influir en la mente de nuestro constituyente, la norma constitucional no deja de ser superflua, y lo que es más, constituye una repetición del artículo 119 de la misma carta fundamental, en virtud de la cual, los actos adoptados por una persona que no sea autoridad son ineficaces. Que es un acto inexistente: de la decisión que no produce ningún efecto jurídico.

Además de esta norma, otra de las disposiciones generales, que igualmente vale la pena señalar, es la de la Contraloría General de la República en materia de Control para los contratos con ciertas excepciones que sin ello no producen ningún efecto. A estos fines hay

que recurrir a los principios generales del derecho administrativo y del propio derecho civil para solucionar los problemas. La situación más dudosa se plantea cuando un particular ha ejecutado de buena fe un contrato suscrito con la Administración sin haberse cumplido con los supuestos indicados. Para Dr. Brewer la aprobación de la Contraloría complementa la voluntad contractual de la administración. De manera que si dicha formalidad no es observada el contrato será inválido. La Procuraduría General de la República ha sostenido que se trata de un requisito de eficacia. Es decir, que el contrato es válido, pero no produce efectos, la discusión acerca de estos dos criterios es irrelevante desde el punto de vista práctico. Pues, lo importante es sostener que de dicho contrato no se derivan consecuencias jurídicas. En tal virtud, no puede constituir la fuente para determinar la responsabilidad civil de la administración.

De una interpretación literal del artículo 232 de la Constitución Nacional, se deduce que la convención celebrada por una persona a la cual no pueda atribuírsele la cualidad de autoridad legítima de la República, no obliga bajo ningún respecto a la administración y en consecuencia, en dicho contrato no puede residir la fuente de la responsabilidad civil de esta última (sin abarcar los supuestos de incompetencia, ni la de funcionarios de hecho). De acuerdo con la redacción de la norma, en la cual se destaca lo tajante que fue el constituyente venezolano, la responsabilidad en estos casos se debe imputar absolutamente a la persona que haya pretendido representar a la República. Sin embargo hay la tendencia a considerar que cuando el particular ha cumplido con su prestación deja de ser contractual para convertirse en extracontractual, ya que se produciría un enriquecimiento sin causa o un pago de lo indebido por parte de la administración, si esta no cumple con la obligación contraída. Esta tendencia ha comenzado a perfilarse en los últimos años en la Procuraduría General de la República; se trata pues de una solución con fundamento en la equidad, ante las escasas normas para regular los principios constitucionales de la responsabilidad civil del Estado. Dicho criterio, además, tiene un sustrato civilista. Sin embargo, existen las posibilidades de que pueda perfeccionarse. La tesis es igualmente compartida por la Contraloría General de la República. No obstante, esta última sostiene que deben aplicarse las normas sobre el enriquecimiento sin causa hoy Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público y no las del pago de lo indebido.

Tomando en consideración las ideas generales acerca de la responsabilidad derivada de los actos administrativos en el derecho positivo venezolano la obligación indemnizatoria del Estado puede surgir de dos vías diferentes: a.- de un acto legítimo y b.- de un acto ilegítimo. En el primer caso se aplicarían los principios que informan la teoría de la indemnización en el derecho administrativo, y en el segundo las reglas de la responsabilidad civil.

Otro aspecto interesante de tratar en relación a la Ley Orgánica de Salvaguarda de Patrimonio Público: En el caso de que al momento de decidir una causa administrativa, que no se desprenda la comisión de hechos irregulares, ello no impediría el ejercicio de las citadas acciones, por cuanto no puede considerarse una afirmación así, que sólo sería ligereza, como cercenadora del ejercicio de las acciones que legalmente estableciera la Ley. Ya que existe autonomía de acciones tal como se indica en los artículos 56 y 85 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del patrimonio Público y Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, pues los organismos de control a quienes se faculta para procesar o decidir en el ámbito de averiguaciones administrativas, no tienen facultad para declarar la responsabilidad civil, penal ni política. Precisamente la existencia de esa interdependencia se explica porque una persona incurre en peculado contra ella por este acto, individualmente visto, podría el Estado accionar diversamente es decir contra el autor del mismo se podría ejercer acciones: penal: delito prisión, civil: daño o perjuicio, la administrativa: falta en el manejo de fondos públicos, la disciplinaria: causal sancionatoria, etc. Queda claro que no es que se castiga

vocablo muy utilizado varias veces por un mismo asunto, sino que éste puede implicar al mismo tiempo diversas consecuencias jurídicas.

Tendencias a la vigencia plena del NULLUM CRIMEN SINE LEGE. QUE. CON PROPIEDAD, HABRA DE TRADUCIRSE MUTAS MUTANDI, COMO; NO HAY ACTOS, HECHOS U OMISIONES CONTRARIOS A UNA DISPOSICION LEGAL O REGLAMENTARIA, SIN LEY QUE ASÍ LO DETERMINE. EL ACTO, EL HECHO Y LA OMISION, DEFINICION DE FALTA ADMINISTRATIVA EN AVERIGUACIONES ADMINISTRATIVAS.

El artículo 42 de LOSPP, que es norma residual, podría hacer pensar en dos hipótesis contrarias: 1.- que la remisión que ella hace sólo es a otras leyes que contengan hipótesis de responsabilidad administrativa. 2.- que tal remisión cubriría no sólo las hipótesis contenidas en otras leyes, sino, además, cualesquiera otras que juzgare la autoridad competente para decidir, fueren violatorias de la Ley Hacendaria. La primera posición crea más seguridad jurídica que la segunda.

Por cierto que a la hora de declarar la responsabilidad administrativa de un sujeto, es menester tener en cuenta que no debe entenderse como fundamento de la decisión al menos en el caso de quienes estén en la primera posición antes señalada, en el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Será preciso, por tanto, mencionar la norma violada. Fuere cual fuere la tesis a seguir la tendencia a seguir, es de tipificar las conductas que el Legislador pretende sancionar. Prueba de ello se encuentra en los arts. 25, 40, 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en los Arts. 35, 36, 37 y 38 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público: en las Resoluciones diversas que han dictado el Contralor General de la República atinentes a la burla del control previo.

Por otra parte es bueno precisar lo que se debe entender por acto, hecho y omisión, que son las expresiones a que se refiere el Art. 32 de LOSPP y que luego se plasmó en LOCGR Ley General de la Contraloría General de la República en su Art. 81 ya mencionado. No se podría hablar de ellos independientemente porque tienen significados distintos y por tanto consecuencias distintas en el Derecho y más específicamente en el terreno jurídico que se examina. De modo que esos términos de que trata el Art. 32 de la LOSPP, incumbe al elemento imputabilidad, al de antijuricidad "contrarios a una disposición Legal o reglamentada basta con que el acto, omisión o hechos sea antijurídico, aunque no reporte daño".

Ya que la responsabilidad administrativa esta ligada no sólo a una conducta querida. Puede no aparecer esa conducta y, sin embargo, generarse "consecuencias" responsabilidad.

Surge así la definición de falta administrativa (que es sinónima de trasgresión, infracción, violación, administrativas) aplicables al caso de la responsabilidad administrativa. "Es toda acción (comprensiva de la omisión) o hecho jurídico tipificado por la Ley como contrario a Derecho, que resulta imputable a una persona en un oficio de Hacienda y que acarrea una consecuencia sancionatoria". Haciendo observación de que el último elemento mencionado en la definición, podría o no formar parte de tal definición, y sólo entenderse como una consecuencia de la evidencia de los otros elementos sobre que versa la misma definición.

Existen cuestionamientos en cuanto a que los Arts. 39, 40 y 41 LOSPP generen o no responsabilidad administrativa creemos que si a su vez con el aditivo de la multa ya que no se indico de manera expresa. El hecho de la inadvertencia legislativa no puede conducir a la interpretación de que cuando quien incurre en falta no es sujeto cuya conducta antijurídica encuadre en la hipótesis del manejo de fondos públicos, o custodio de bienes de igual naturaleza, le sería aplicable únicamente la multa. Ese silencio por parte del Legislador se debe a que no se cayó en cuenta que hay situaciones en las cuales no existe el oficio hacendado. De modo que si el hecho es generador de responsabilidad administrativa, es está la pertinente, no la multa sola. Y si es así debe surgir el procedimiento de averiguación admi-

nistrativa el cual podrá concluir con responsabilidad administrativa (auto mero-declarativo, eventualmente generador de sanción disciplinaria) y su aditivo la multa.

La LOCGR y el a LOSPP, con consecuencias jurídicas distintas en cuanto al monto o sanción pecuniaria, la solución sería la siguiente: a.- Si la LOSPP expresamente ha considerado la hipótesis, ella privaría por encima de cualesquiera que por vía residual se establezca en otra Ley por ejem LOCGR. b.- Si en ambas leyes esta la misma hipótesis, con sanciones distintas, independientemente de que no debe entenderse como una derogatoria debería irse por la sanción más benigna por la cuestión de la de humanizar la sanción. ¡Opinión personal: No estoy de acuerdo debe haber un criterio uniforme y estable con aplicación severa de estos, porque frenaría así el virus de la corrupción a esas esferas, que lo que van es a desangrar el patrimonio público que es de igual para todos los venezolanos y no para ciertas y determinadas personas.!

Nuestro ordenamiento jurídico establece una sede de normas especiales que deben cumplirse en los contratos no sólo en la fase inicial de contratación, sino durante toda la vida del contrato. Dichas reglas regulan lo siguiente: a.- la formación de la voluntad de la administración. b.- la escogencia del contratante (con la novedosa Ley de Licitaciones promulgada en fecha 1008 de 1990 ya que regula los procedimientos de selección del contratista). c.- el contenido del contrato. d.- la perfección y eficacia del contrato. e.- la ejecución del contrato. f.- la extinción y los efectos del mismo. No son de mero capricho que la administración aplica las referidas reglas: sino porque son de derecho positivo y vigente.

Las normas de derecho público más relevantes en materia contractual contenidas en el derecho positivo venezolano son las siguientes: los arts. 47 y 232 de la Constitución Nacional, según las cuales la República no responde sino por obligaciones contractuales contraídas por sus autoridades legítimas en el ejercicio de sus funciones: el Art. 126 de la Constitución Nacional, que dispone que determinados contratos celebrados por la administración deben ser aprobados por las Cámaras Legislativas; los arts. 18, 19, 20, 21 y ss de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que regula la eficacia de los contratos y las que señala la Ley de Licitaciones en materia de escogencia de la persona que contrata con la administración.

VII. JURISPRUDENCIAS, DOCTRINAS NACIONALES RELEVANTES

1.- SENTENCIA: de la Corte Federal y de Casación de fecha 0505-1937 "Cuando el Poder Legislativo colabora con el Poder Ejecutivo en la Administración Pública, ejecuta actos administrativos aun cuando ellos estén revestidos de la forma extrínseca de la Ley, tal como sucede en la aprobación legislativa de contratos administrativos.

2.- SETENCIA: de la Corte Federal y de Casación de fecha 10 - 03 -1941: "La Administración tiene la obligación de no alterar el equilibrio financiero del contrato, de lo contrario surge en manos de cocontratante, un derecho a indemnización".

"Si bien la administración tiene la facultad para rescindir administrativamente el contrato administrativo cuando así lo exija en interés público, ese poder no la exime de manera absoluta de indemnizar al contratante cuándo para éste, sin su culpa, se han derivado perjuicios por la rescisión unilateral".

3.- SENTENCIA: de la Corte Federal y de Casación de fecha 0512-1944. Esta Sentencia es quizás la piedra angular en nuestro derecho positivo, pues con ella se precisa lo que son contratos administrativos, sus requisitos esenciales, el interés público por ser un contrato de Obras de gran importancia para el País como era la construcción del Puerto de la Guaira a través del Ministerio de Obras Públicas y la compañía holandesa N.V. Asnnemersberdrijf, donde la Nación la demandara por pagos efectuados en ordenes de pagos, por pagos hechos a personas por cuenta del contratista, por indemnización por pagos hechos a ingenieros y

demás personal de vigilancia e inspección tal como se indicarán en cláusulas en el contrato realizado; por intereses causados por ciertas cantidades también señaladas en el cuerpo del contrato; igualmente demandó la demolición de las obras realizadas por cuenta de la misma compañía. A todo esto la Nación rescindió unilateralmente el contrato basándose en la cláusula exorbitante que la facultad para ello en el contrato. En esta se debatió toda una polémica de que si la Nación debió haber hecho por vía civil la reclamación de daños y perjuicios sin haber rescindido el contrato y no como lo hizo rescindiendo sin acudir a la vía judicial y solicitar la indemnización por el incumplimiento presunto de la Compañía.

Ellos no habían incumplido de mala fe la ejecución de la obra pues estaban señalando una fuerza mayor que era el estallido de la segunda guerra mundial con la consecuente invasión de Holanda por todos conocidos y que a su vez era la Nación quien debía indemnizar por los daños causados al haber rescindido el contrato en cuestión. Se indicó que eran improcedentes los pedimentos de la Nación. Improcedente la demanda contra un Banco Holandés puesto que la Nación también lo demandara por ser fiador de la Compañía. Se declaró sin lugar la reconvencción o contra demanda de la Compañía basada en el incumplimiento de la Nación ya que no hubo tal incumplimiento. Se asentó otro principio que fue que la administración en los contratos administrativos puede modificar el contrato siempre que sea beneficioso al interés nacional y el contratista también puede proponer modificaciones siempre que no sea evidente su interés particular frente al interés nacional y la administración a su vez tiene la potestad de aceptarlas o no. A su vez que en estos la administración tiene la facultad unilateral de rescindir el contrato si así lo exige el interés nacional pero con la consiguiente obligación de resarcir los daños que se le causen al contratista. Entre las sanciones normales ordinarias está el derecho de la Administración Pública de tomar de oficio a riesgo del contratista, las medidas indispensables al buen funcionamiento del servicio público, así como también la resiliación bajo la responsabilidad por falta del concesionario, del empresario, de obras o del proveedor. También se impone contra éstos, como consecuencia necesaria de la inejecución de sus obligaciones, una indemnización de perjuicios a la Administración Pública, aunque no se haya establecido sanción alguna para los hechos de incumplimiento en las cláusulas del contrato. Los daños y perjuicios como sanción menos grave que la resolución del contrato se tienen como más convenientes en los casos en que el retardo en la ejecución no ha tenido consecuencias graves. En el caso que se haya establecido una pena en el contrato es esta la que deberá cumplirse y no otra por aquella máxima de que el contrato es Ley para las partes, si en el contrato al prever determinadas sanciones, se hace reserva de cualesquiera otras aplicables según las reglas generales de la responsabilidad contractual, entonces pueden demandarse estas junto con aquellas.

4.- SENTENCIA: de la Corte Federal y de Casación de fecha 1211-1954 denominado el caso Machado Machado el cual celebro contrato con la Nación a través del Ministerio de Agricultura y Cría, en venderle unos conejos a fin de fomentar la cría de los mismos, durante tres años no hubo ninguna clase de inconvenientes; pero que al cabo de cierto tiempo en la ejecución de los contratos al hacer las entregas periódicas de los mismos se empezaron a morir los conejos de una enfermedad, se señaló que morían por enfermedad de coccidiosis intestinal, Machado Machado los siguió entregando aún en estas condiciones hasta que el Ministerio por Resolución declaro rescindidos los contratos celebrados con él indicando que el contrato era administrativo y podía ser rescindido unilateralmente por la Administración y que la causa era el incumplimiento por parte de Machado Machado en entregar conejos sanos. El Sr. Machado demandó por el contrato no era administrativo, que él no había entregado conejos enfermos, que la Resolución estaba viciada de ilegalidad y de inconstitucionalidad: que es ilegal, porque para pedir la rescisión, el Ministerio ha debido, conforme al mismo contrato, ocurrir a la vía judicial; que la Resolución es ilegal e inconstitucional porque el Ministerio quiere hacerla sufrir efectos retroactivos; que es

inconstitucional, además, porque ni por Ley ni por la Constitución el Ministerio tiene facultad de declarar rescindidos los contratos que celebre; que al hacerlo incurrió en usurpaciones de atribuciones, que en caso de que se declare válida o nula la Resolución la Nación esta obligada a una indemnización por daños y perjuicios que ha sufrido y los cuales estimo en Bs. 658.100.00; y que para el caso de no prosperar la acción, se condene a la Nación apagar la suma de Bs. 258.100,00 como indemnización por la rescisión unilateral del contrato.

Después reformo el líbello de la demanda en el sentido de fijar el monto de los daños y perjuicios en el caso de que la Resolución fuere declarada nula en la cantidad de 398.100,00. Analizada la cuestión controvertida se indicó que a primera vista no parecía un contrato administrativo pero resulta que si estaba involucrado un interés nacional como era el fomento de la cría y la reproducción de conejos en el país por lo cual este contrato si era evidentemente un contrato administrativo es decir que reunía unos de los elementos que los configura. Además también se demostró que una de las partes era la administración pública representada a través del Ministerio de Agricultura y Cría igualmente con fines de investigación y experimentación, resultante que los conejos deberían estar sanos y los mismos estaban muriéndose por una enfermedad que determinaron como coccidiosis intestinal, por lo que la Administración considero rescindir unilateralmente el contrato pues se le había notificado al Sr. Machado del problema de las muertes de los conejos sin que resolviera nada, para solucionar ese problema. En esa Sentencia se indica igualmente que a muchas discrepancias surgidas entre multitud de autores, de las cuales no era el caso tratar, era un hecho cierto y admitido por la jurisprudencia y la doctrina, la existencia de negocios contractuales entre los particulares y la administración pública, regidos por el derecho público. En tales contrataciones o contratos de derecho público la causa inmediata de las prestaciones de la administración la constituye en las contraprestaciones del particular y la causa o motivo determinante es el interés público que con esas prestaciones se persigue. Cuando la administración Pública, pues, obrando como tal, celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, un contrato que tiene por objeto una prestación de utilidad pública, nos encontramos, sin duda frente a un contrato administrativo. Así la especialidad de dichos contratos radica en el objeto y en el interés general que envuelven, y tal interés general puede ser el de la Nación o Estado, de las Provincias o de las Municipalidades. Ellos están sometidos a reglas especiales; tienen una finalidad general, por lo regular en relación con los servicios públicos; por razón del fin se obliga al particular contratante a una prestación, corrientemente continua y regular. Los efectos más generales y característicos en ellos consisten en la facultad de la administración de adoptar decisiones ejecutivas sobre el cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos; y si así, en ellos la administración aparece en plano superior, la desigualdad se explica por el propio interés de los administradores y porque es obligación de los administradores, es decir, de los gobernantes, el velar porque la prestación objeto del contrato se efectúe en forma ordenada y continua, si tal fuera el caso, y en resumen, conforme a las normas reguladoras del propio contrato, de no ser así, se llegaría a la conclusión de que tales actos, la administración, pierde, renuncia o enajena uno de sus atributos, cual es el de tuteladora del bien y del interés público.

5.- SENTENCIA: de la Corte Federal de fecha 03-12- de 1959: "La diferencia esencial entre los contratos administrativos y los contratos de derecho privado celebrados por la Administración radica en la finalidad perseguida por ella y en el objeto del contrato. La consecuencia fundamental de esta diferencia radica en el distinto régimen jurídico aplicable de derecho 'público o de derecho privado, y en la jurisdicción competente para conocer de los mismos la contencioso-administrativa o la civil ordinaria".

6.- SENTENCIA: de la Corte Suprema de Justicia Sala Político Administrativa de fecha 14-12-1961: "Para que un contrato celebrado por la Administración pueda considerarse como administrativo es necesario que haya sido celebrado con criterio de servicio público".

7.- DOCTRINA: Dictamen CLMJ-3-6 de fecha 07-01-64 del Ministerio de Justicia: "El Tribunal competente para conocer de las sanciones que se intenten contra la República por responsabilidad contractual administrativa es la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa"..... Siendo, como se ha visto en la primera parte de este Dictamen, el contrato controvertido, un contrato administrativo; y correspondiendo a la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político Administrativa el conocimiento de las acciones que se intenten contra la República por responsabilidad contractual administrativa (Art. 206 de la Constitución Nacional y Art 7 ord 28 de la Ley Orgánica de la Corte Federal hoy extinguida), por razón de la materia, puede la Administración oponer la incompetencia del Tribunal en cualquier estado de la causa (" T.A. intento una reclamación contra la República por ante el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil"), por tratarse de una incompetencia de orden público como es esa por razón de la materia.

8.- DOCTRINA: Dictamen CJMJ-3-3 de fecha 07-01-64: "El incumplimiento de su obligación por el cocontratante de la Administración en los contratos administrativos da derecho a que esta pueda solicitar el cumplimiento, o pedir la resolución judicial o rescindir unilateralmente el contrato".

En materia de contratación administrativa, el incumplimiento de cocontratante produce tres poderes distintos en manos de la Administración: solicitar el cumplimiento, pedir la resolución judicial o declarar rescindido unilateralmente el contrato.

La rescisión unilateral: De estas tres soluciones, la más recomendable consiste en la Declaración unilateral de la rescisión del contrato administrativo celebrado entre T.A.S.A. y el Ministerio de Fomento, por incumplimiento del cocontratante, en base a los poderes de la Administración ya señalados.

Ello produce las siguientes consecuencias: además de la exoneración para la Administración de pagar la suma reclamada,, el derecho del Ministerio de Fomento de reclamar los daños y perjuicios causados por el incumplimiento del cocontratante.

La resolución judicial: Puede demandar la Administración, la resolución judicial del contrato, con la consiguiente reclamación de los daños y perjuicios.

El cumplimiento del contrato: Puede también exigir la Administración el cumplimiento por parte de T.A.,S.A., de su prestación, con el consiguiente derecho a los daños y perjuicios causados.

9.- DOCTRINA: Dictamen CJMJ-3-3 de fecha 07-01-64: 'La Administración tiene facultades unilaterales de adoptar medidas ejecutivas respecto al cumplimiento inteligencia, rescisión y efectos del contrato". En que consisten los poderes de la Administración, relativos al cumplimiento, inteligencia y rescisión del contrato de la Administración, a que alude nuestra jurisprudencia. a.-: Poderes respecto a la inteligencia del contrato: La Administración, en los contratos administrativos, tiene poderes unilaterales justos- no arbitrarios, respecto a la inteligencia o interpretación de los contratos administrativos. Es decir, tiene poder la Administración para interpretar, dentro de la medida de lo justo y razonable por medio de decisiones ejecutivas, los contratos administrativos celebrados con particulares. b.-: Poderes respecto al cumplimiento del contrato: Tiene poderes unilaterales la Administración para tomar decisiones ejecutivas, respecto a la consideración del cumplimiento o incumplimiento del contrato administrativo, por parte de su cocontratante. c.-: Poderes respecto a la rescisión del contrato: Tiene también la Administración y ésta es una de sus principales prerrogativas, poderes unilaterales suficientes para rescindir los contratos administrativos, sea por razones de interés general previa indemnización del cocontratante; sea por incumplimiento de este. En ambos casos sin necesidad de acudir a la vía judicial. Dicho esto, observemos si la prestación objeto del contrato ha sido cumplida y cuáles son los poderes y vías de la Administración ante el incumplimiento, por parte del cocontratante, de su obligación.

10.- DOCTRINA: Dictamen CJMJ-130-1 de fecha 23-10-64: "Los Contratos que celebre la Administración deben considerarse como contratos de derecho privado, cuando ni la Ley ni los principios generales del Derecho Administrativo permitan darle la calificación de contratos administrativos".

11.- SENTENCIA: de la Corte Federal de fecha 12-11-1954: "Así, en cuanto haya de por medio un contrato administrativo, la situación individual del derecho de los particulares es menos estable que la situación individual nacida de los contratos civiles, y ya se dijo también que tal desigualdad se explica y justifica por la supremacía y el imperio de los intereses públicos".

12.- SENTENCIA: de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 14-12-1961: "La formación y la manifestación de la voluntad administrativa consensual debe seguir las formalidades establecidas en la Ley, de lo contrario, no puede decirse que hay manifestación legítima de voluntad". Mediando en el asunto la intervención del Estado, su declaración de voluntad y el consentimiento que de ella emana, se expresan dentro de un proceso formativo que se desarrolla de acuerdo con la Ley y con fundamento en la observancia de ciertas formalidades por parte de quien pueda cumplirlas en ejercicio de la función pública, porque tenga la capacidad, para obrar e intervenir en el acuerdo o convenio como sujeto de derecho. Según este principio, no podrá haber efecto consensual por manifestación legítima cuando dejan de cumplirse las formas requeridas para aceptar o imponer condiciones dentro del contrato o cuando se han cumplido de manera irregular o distinta, porque el consentimiento así prestado no responde a la verdadera voluntad de los contratos que es su fuente jurídica más importante".

13.-SENTENCIA: de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 17-04-1980:

La compañía Shell de Venezuela N.V que le fuera impuesta por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos una sanción administrativa, por cuanto se derramaron en el Lago de Maracaibo varias toneladas de petróleo, pues dicha Compañía tenía un Contrato de Concesión y no tuvo la debida vigilancia y cuidado a fin de evitar la pérdida de sustancias producidas tal como se señala en el Art. 85 de la Ley de Hidrocarburos. Entonces por Resolución Ministerial se le impuso la sanción administrativa tal como se indican en los Arts. 59, 85 y 87 de la citada Ley.

14.- SENTENCIA: de la Corte Suprema de Justicia Sala Político Administrativa de fecha 11-07-83:

Acción Comercial: En esta decisión se llega a una clara identificación de los "contratos Administrativos" al menos en nuestro derecho positivo, la Sala en esa oportunidad partió de los orígenes mismos de la teoría en la jurisprudencia francesa, pionera en la materia, según la cual el criterio predominante de distinción se, encontraba en la existencia de las llamadas "Cláusulas exorbitantes" del derecho común en los contratos administrativos, considerando como tales las que consagraban en el convenio, a favor o aun en contra de la Administración, un régimen excepcional por comparación al de Derecho Privado. De esta manera, se estaría en presencia de un contrato administrativo, cuando las partes una de las cuales es siempre la Administración han manifestado su voluntad de sustraerse al derecho común insertando cláusulas que lo deroguen (cláusulas exorbitantes).

15.- SENTENCIA: Cervecería de Oriente C.A. de la Corte Suprema de Justicia Sala Político Administrativa de fecha 11-08-1983: Esta se refiere a la contratación que realizó el Concejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar y la empresa Cervecería de Oriente C.A., en

la cual la Sala constató que cuando los requerimientos del interés colectivo así lo postulan, la Administración acude a la figura del contrato Administrativo para asegurarse la colaboración del particular en la satisfacción de determinadas necesidades de interés general. La presencia de la Administración en el negocio jurídico marca a este, inevitablemente, de características distintas a las de la contratación ordinaria, para asegurar de esta manera que aquella, depositaria del interés general o colectivo, pueda comprometerse sin sacrificarlo en aras de intereses privados de los administrados, por importantes que estos parezcan. Los particulares contratantes quedan, a su vez protegidos en ese género de convenciones gracias a la intangibilidad de la ecuación económica del contrato, en virtud de la cual una lesión a su patrimonio derivada del incumplimiento por la administración de las cláusulas convenidas (rescisión por motivos supervinientes: "hecho del príncipe", circunstancias imprevisibles, fuerzas mayor) es compensada con la correspondiente indemnización al particular de los daños y perjuicios que pudieren habérseles ocasionado.

La Corte observo entonces que, entre esos dos extremos (sujeción a las normas de derecho civil por el respeto a la ecuación económica del contrato y violación de algunos de los principios de derecho privado por razones de interés público), encuentra cabida la peculiar teoría del contrato administrativo, cuya regulación queda sometida a reglas especiales distintas de las que rigen los pactos jurídicos-privados.

La Sala admite que no existe unanimidad doctrinaria acerca de la absoluta y total equivalencia entre la figura del contrato administrativo y las expresiones constitucionales "contratos de interés nacional" o "de interés público" o de "interés público nacional" (Art. 126 de la Carta Magna) pero asimismo constata el hecho evidente de la aceptación por parte de la misma doctrina venezolana acerca de la posibilidad para las administraciones de celebrar contratos de la especie indicada, es decir de los llamados "contratos administrativos" corroborado por la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en el Art. 42. ord. 14. Pero con la posibilidad que a veces la Administración (nacional, estada; o municipal) acuda también a las vías de la contratación ordinaria o de derecho común, regidas por reglas jurídicos-privadas.

Y se hace énfasis que nuestra doctrina adoptó el principio francés acogido en un principio de "noción de servicio público", no sólo tomando en cuenta las cláusulas exorbitantes. En cambio cuando la Administración Pública celebra convenios con los particulares en un plano de igualdad frente a estos o que no sean determinantes para la realización del servicio público, el conocimiento de los litigios que pueden derivar de ellos compete a los órganos jurisdiccionales ordinarios. Es pues que como ese contrato celebrado en donde el Consejo de la Municipalidad del Distrito Heres del Estado Bolívar dio en venta a la Cervecería de Oriente C.A. una extensión de terreno de propiedad municipal ubicada en la Zona de Ensanche de Ciudad Bolívar, en el sitio denominado "Zona de Reserva Industrial". Mediante Acuerdo de Cámara N426, publicado en el Diario El Bolivarense de Ciudad Bolívar el Concejo Municipal del Distrito Heres procedió a recuperar conforme a derecho para el Patrimonio Municipal la referida extensión de terreno; por que estaba totalmente abandonada a pesar de que se le dio a dicha compañía un lapso de 5 años para la expansión de la misma entonces se evidenciaba el incumplimiento por parte de esa empresa. No pagando en ese lapso impuestos algunos. Y por cuanto la venta se efectuó con la finalidad de estimular la expansión de una empresa industrial, revelan fehacientemente tanto la existencia la cláusula exorbitantes del derecho común como el objetivo de utilidad pública o social implícito en la contratación, ya que se sostiene que la creación o desarrollo de tal industria, generaría para el Distrito Heres del Estado Bolívar una fuente de empleos y riquezas derivadas de la actividad que habría de desplegar dicho establecimiento. Por lo que se considero que la Corte tenía competencia para conocer en virtud del Art. 42 ord 14 LOCSJ.

16.- SENTENCIA: Hotel-Motel Isla de Coche de la Corte Suprema de Justicia Sala Político Administrativa de fecha 01-04-1986: en esta decisión se indico todas las Sentencias que la jurisprudencia venezolana había producido en esta materia, en el presente caso había sido celebrado un contrato de arrendamiento por un lapso de tiempo a favor de contratante por parte del Ejecutivo de un hotel en Isla de Coche, a los fines de que realizara actividades de índole turísticas que favorecían la economía del lugar. Comprometiéndose el contratante a mantener el citado local y sus alrededores en óptimas condiciones de higiene y salubridad y atención al público a fin de que los visitantes disfrutaran de comodidad y esparcimiento, sujeto a ciertas condiciones ofertas preferentes, de comidas típicas: precios bajos con impedimento de aumentarlos en temporadas; manteniendo los alrededores seguramente su uso público, condiciones que en forma impuestas aparecen como extrañas al objeto de un contrato de derecho privado. Por lo que se rescindió el contrato basándose en la noción de servicio público.

Tomándose como Cláusula exorbitantes para definir el contrato como Contrato Administrativo. Manteniéndose el uso del hotel y del restaurant tomando en cuenta la utilidad pública ser vicio en que esta interesado el Estado Venezolano y particularmente indispensable en el Estado Nueva Esparta.

Conforme al criterio jurisprudenciaj, se estaría frente a un contrato administrativo cuando las partes, presente la administración "han mantenido su voluntad de sustraerse al derecho común insertando en la respectiva convención cláusulas que lo deroguen", por eso llamadas exorbitantes (del derecho común, se entiende), que tienen el carácter de tales, como se afirma en la decisión. Cuando se consagra un tratamiento excepcional para la Administración, que puede ser no sólo a favor, sino también en contra, de ella, justificando siempre ese régimen especial por los requerimientos del servicio público.

17.- SENTENCIA: de la Corte Suprema de Justicia Sala Político Administrativa de fecha 18-08-1986: en donde la sociedad mercantil M&V,C.A. demando a la Municipalidad del Distrito Lagunillas del Estado Zulia por cobro de la cantidad de Bs. 145.000.00; por haber rescindido un contrato-celebrado con ellos para recabar los impuestos a empresas nacionales o transnacionales al igual para intervenir, auditar y cobrar fue celebrado por el término de 1 año reservándose el ente Municipal de darlo por resuelto unilateralmente, participándose al auditor con treinta días de anticipación, y la Municipalidad lo rescindió al cabo sólo de 8 meses. No discutían la facultad para rescindirlo sino el hecho de haberlo rescindido antes de tiempo sin justificación alguna por lo que se demando el cobro de la cantidad arriba mencionada. Por Ley que rige desde 1 de enero de 1977 se extendió a los contratos celebrados por los estados o municipalidades ya que la CSJ era competente para conocer de las controversias relativas a los contratos administrativos celebrados por la Nación, en virtud del Art. 42 ord. 14 LOCSJ y esta colida, con el Art. 183 de la misma Ley en donde se indica que corresponde a los Tribunales ordinarios o especiales conocer de cualquier recurso o acción contra los estados o los municipios como demandantes o como demandados pues la Corte no es entonces competente no de otro órgano del contencioso-administrativo cuando uno de estos entes es el demandado, la segunda instancia corresponde siempre al Tribunal Superior Contencioso Administrativo, por mandato del Art. 182 ejusdem. Sin embargo siendo el Art. 42 ord 14 residual tiene primacía en su contenido siendo excepcional con respecto al Art. 183 LOCSJ entonces salvo para los contratos administrativos los tribunales ordinarios son competentes en primera instancia para conocer de los juicios en los cuales sean partes como demandantes o como demandados los estados o municipalidades. Pero que en el caso citado ellos no demandaban sino por cobro de bolívares es decir indemnización de los perjuicios que dijo haber sufrido con ocasión a la determinación de la municipalidad de rescindir el contrato sin justificación alguna antes del tiempo establecido, por lo que la acción compete a la jurisdicción ordinaria en primera instancia. Hubo voto salvado de los

magistrados René de Sola y Luis Farías Mata: en donde manifestaran que no coinciden con el fallo pues consideran que la Corte si es competente para conocer de esa acción en virtud del Art 42 ord 14 de la LOCSJ concordado con el Art. 43 ejudem. Pues la frase de "cuestiones de cualquier naturaleza" revela es amplia pues atiende al espíritu, propósito y razón de ser del legislador de que el Supremo Tribunal es el único y exclusivo competente para dirimir estas controversias. Y que la actora no planteo cuestión de interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución del contrato que celebrare. En efecto la demandante no reclama daños y perjuicios deducibles en acción separada, sino que pretende lo que a su vez el cumplimiento por la Administración por lo que se debió pronunciar en cuanto a la indemnización si era admisible o no pronunciamientos, todos que corresponden al Juez Natural del contrato Administrativo. Consideraron los disidentes que al Sentenciarse dé ese modo la Sala se separa de su tradicional jurisprudencial como se señalare en Sent. de fecha 12-11-1954" con las reglas propias distintas de la de derecho común, el contrato administrativo autoriza de la Administración contratante para rescindirlo unilateralmente, juzgando el incumplimiento del particular que con ella lo suscribiera a quien en todo caso queda abierta la vía del contencioso para asegurarse en un debate ante el Juez competente, la preservación económica del contrato si la causa de la rescisión no le fuere imputable".

18.- SENTENCIA: de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 11-11-1982 donde la Familia Cedeño demando a CADAFE por la muerte del Señor Aurelio de Jesús Cedeño el cual se electrocuta con cables pertenecientes a esa compañía por Responsabilidad extracontractual y daños y perjuicios por responsabilidad civil, la cual fue declarada parcialmente con lugar en beneficio de la madre, hermana lesionada, y otras hermanas que el occiso mantenía.

19.- SENTENCIA: de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 07-05-1984: en donde la empresa TROPIBURGER S.A. solicitara la declaratoria de nulidad del acto administrativo dictado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda en donde se pide se le restituya en su derecho de edificar y se le resarza de los daños causados por el acto ilegal. En este caso no se trata de un contrato administrativo entonces se basan en el Art. 131 LOCSJ en concordancia con el Art. 121 y ss ejudem y a su vez se condenara en costas a la Municipalidad en virtud del Art. 82 de LORM. En donde la Corte reconoció los daños demostrados por recibos que no fueron rechazados y acordó que se pagara daños y perjuicios causados por la revocatoria del permiso de construcción cuya nulidad se declaro en ese fallo. Sin condenación a costas por parte de la Municipalidad por no reunir los requisitos del Art. 82 de LORM por no ser el juicio por cobro de bolívares ni de contenido similar o patrimonial considerándolo como un juicio de naturaleza mixta. Con voto salvado de la Dra. Hildegard Rondon de Sanso.

20.- SENTENCIA: de la Corte Suprema de Justicia Sala Político Administrativa de fecha 16-10-1986: en donde la República de Venezuela demandó restituciones e indemnizaciones que le corresponde con motivo a la resolución de contrato a Seguros Metropolitana S.A. y a las sociedades mercantiles "Consorcio Aliva Lara" en la construcción de la represa Yacambu-Quibor por incumplimiento de ese Consorcio en donde en virtud del Art. 42 ord 14 de la LOCSJ se indica que es competencia de la Corte conocer aquellas causas en las que sea parte alguna de las personas públicas territoriales que en Venezuela existen y vinculados a la Corte a los contratos administrativos pues el destino de la obra en este caso en concreto es destinada al servicio público riego y suministro de agua. La acción es de cumplimiento de contrato. Surge pues que de cumplimiento e incumplimiento pueden servir alternativamente de fundamento de una acción o de una excepción. Se configuraría así un aspecto positivo cumplimiento y uno negativo incumplimiento dentro de una relación jurídica de carácter contractual, que pueden los intervinientes en ella configurar o alegar fundándolas en las prestaciones o contraprestaciones recíprocamente debidas. Mencionando extractos de

Sentencia de fecha 08-06-1995 en esa oportunidad la Corte, refiriéndose a las acciones de cumplimiento de contrato, de resolución del mismo y de daños y perjuicios contractuales: "esas tres acciones no son independientes una de la otra, sino que todas son hermanas nacidas de una misma fuente, que es el incumplimiento, y con base en éste, puede ejercerse aisladamente una cualesquiera de ellas, con igual autonomía que las otras, o acumularse las que no sean incompatibles, como lo serían la resolución y la ejecución de contrato, o las mismas incompatibles, una como subsidiaria de la otra». Se indica que la acción que se ventila no es resolución de contrato, como tampoco lo es de ejecución forzosa; es una acción autónoma que persigue el resarcimiento de unos daños, los cuales no nacen de la resolución judicial ni de acción de ejecución, sino del incumplimiento total o parcial del contrato, menos aún cuando la potestad de resolución unilateral del contrato acordada a la República fue ejercida por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Por lo que no se encuadra en el caso del ord. 14 Art. 42 LOCSJ, declarándose incompetente. Voto salvado del Dr. Rene de Sola y del Dr. Luis Farias Mata, con la misma base de M&V, C.A. por lo que si era competencia de la Corte y por lo tanto siendo el Juez Natural podrá interpretar y decidir acerca de los daños y perjuicios derivados de un contrato administrativo.

21.- SENTENCIA: de la Corte Suprema de Justicia Sala Política Administrativa de fecha 26-06-1990 en donde se reafirma que en virtud del Art. 42 ord 14 de la LOCSJ es de la competencia de la Corte los Contratos Administrativos y el hecho que la revocatoria de un acto autorizatorio acarree la invalidez del contrato administrativo no significa que el segundo de los actos mencionados no sea un acto separable ni que se encuentre liberado del régimen de revisión de los demás actos administrativos. Por que el Concejo Municipal esta facultado y aun obligado a ello para proceder a la revocatoria del referido acto autorizatorio, a fin de readaptar su actuación al principio de la legalidad. Y si bien es cierto que la facultad revocatoria podía haber sido mal ejercida en el caso, también lo es que ello habría podido ocurrir si el terreno objeto de la venta o una parte del mismo no hubiera estado comprendido realmente en el área reservada por la Ordenanza de Zonificación para el desarrollo progresivo de la Universidad de Oriente. Caso Karl Wulff Austin y Josefina Bello de Wulff contra el Concejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar.

VIII.- CONCLUSION

La Responsabilidad Administrativa en los Contratos Administrativos (independientemente de los llamados contratos de la Administración en donde pueden estar sujetos tanto a normas de derecho privado como normas de derecho público) es totalmente distinta a la Responsabilidad Civil.

Ya que por lo que hemos analizado en los Contratos Administrativos, propiamente dichos, están sometidos a reglas de derecho público, tales: Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, Ley de Licitaciones.

La Responsabilidad Administrativa, ha sido arduamente discutida tanto en la doctrina y jurisprudencia extranjera como la nacional, pues existen en nuestra legislación dos (2) corrientes los civilistas y los administrativistas, radicado en que tiene copia del Código Napoleónico, pero resulta que en nuestra legislación nuestro Código Civil es mucho más avanzado, más adelante explicaremos el porque.

Los Contratos Administrativos son de competencia del Poder Nacional, indicado en el Art. 136 ord 15 de la Constitución Nacional, están sujetos a controles previos señalados en la LOCGR, LOHPN, Ley de Licitaciones, con sus excepciones tipificadas; por algunos errores en ciertas autorizaciones previas, por ejem: que aún cuando se requieran ciertas partidas presupuestarias no totalmente aprobadas o por errores en algún requisito legal, sin embargo,

el contrato Administrativo sobre todo aquel de interés público o Nacional, tienen plena vigencia, pues no pueden viciarse o declararse sin valor, por el sólo hecho de no existir el presupuesto aprobado totalmente para ello en la partida.

Hemos dicho que los funcionarios o cualquier extraño que realice una función que tuviera relación directa con fondos o bienes de la administración, puede por su omisión, por hecho culposo o negligencia en sus deberes, que comprometan seriamente el servicio público que deba prestar el órgano, responde: 1.- por culpa personal, por culpa del servicio, por ruptura del vínculo en las relaciones con las cargas públicas, por riesgo. 2.responsabilidad objetiva, todas ellas íntimamente relacionadas con las series de disposiciones contenidas en LOCGR, LOHPN, LOSPP.

Además, que igualmente, puede darse la llamada responsabilidad extracontractual, que es otro de los temas importantes en nuestro sistema venezolano.

En los Contratos Administrativos hay que tener claridad para distinguirlos de aquellos contratos de la administración con los particulares regidos por normas de derecho privado Código Civil, Código Comercio, con los sometidos a reglas de derecho público, pues algunos se observan de modo indubitable o por que se le hubiere indicado de modo expreso en su texto.

Para precisarlos, hubo y hay todavía una diversidad de criterios, pero que a través de la doctrina y jurisprudencia se han modelado ciertos requisitos a saber: 1.- Que una de las partes sea la Administración Pública. 2.- Que exista un acuerdo de voluntades bilateral. 3.- Que se indiquen cláusulas exorbitantes que no se den en los contratos privados. 4.- Porque existe una desigualdad entre las partes, unas veces en favor de la parte contratante y otras para la administración, ejem: Hotel-Motel Isla de Coche. Sent. 01-04-86.5.- Siempre existe una subordinación del contratante ante la Administración, que se explica precisamente por el interés que debe tenerse el mantener su función tuteladora del bien común e interés público de parte de los Administradores. 6.- Su posibilidad de rescindir unilateralmente el contrato administrativo por parte de la administración sin necesidad de recurrir a la vía judicial. 7.- Con la consecuencia de indemnizar al contratante 'si no hubiere culpa manifiesta. Pues si no es por incumplimiento total deberá, sin embargo, pagar por daños y perjuicios sufridos por la rescisión del contrato. (se da el derecho de acudir al antejuicio administrativo, en contra de la administración previamente, reclamación previa administrativa).

Cuando la Administración incumple sus obligaciones de derecho privado común en este caso, el Juez deberá aplicar las reglas de derecho privado. Pero sí en cambio dentro de los principios de la legalidad administrativa y de la tipicidad del acto o proveimiento administrativo susceptible de afectar la relación contractual del contratante: éste podrá a través de un recurso de nulidad, remover primero el acto y si tiene éxito podrá, además, de acción por responsabilidad contractual contra el ente público por la violación del contrato ir a la acción por responsabilidad extracontractual derivada de la ilegitimidad emanada del acto anulado.8.- La posibilidad de modificaciones por ambas partes (Administración y particular) del contrato, siempre y cuando no se rompa el equilibrio financiero o económico por parte de la Administración y cuando estas modificaciones sean propuestas por los particulares; siempre que no sea evidente el beneficio del particular mayor el interés público además, sujeto a la aprobación o no por parte de la Administración.

Con ello, queda más, abierto el planteamiento de las responsabilidades administrativas por parte de la Administración con las indemnizaciones debidas, con la consecuencia de los derechos de los contratantes y las obligaciones del contratante. Se plasma aquí, pues, las dos tendencias en nuestro sistema con arraigo a las doctrinas y jurisprudencias extranjeras, como son las corrientes civilistas y administrativistas, esto se explica por que a partir del 1961, el Art. 206 de la Constitución Nacional, establece que "Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para. condenar al pago de sumas de

dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración".

Ya antes de la Constitución de 1901, había una disposición, que incorporo al texto según el cual, sólo se respondía patrimonialmente por las deudas o daños contraídas u ocasionadas por autoridades legítimas, no respondiéndose por deudas o daños causados por autoridades de turno (caudillos, revueltas, alzamientos). Esa disposición se encuentra actualmente en el Art. 47 de la Constitución Nacional.

Los Arts. 47 y 206 de la Constitución permiten concluir que existe en Venezuela un Sistema administrativista de responsabilidad contractual y extracontractual. Esto se une a la posibilidad de ejercer el recurso de plena jurisdicción distinto de una demanda civil. Esto fue reconocido por la Jurisprudencia de la Alta Corte Federal y CSJ en los casos Nación & N.V. ANNMERBEDRIJF, MACHADO MACHADO, ACCION COMERCIAL y los casos M&V. y ALIVA LARA, son un retroceso en la concepción del Derecho Administrativo. Es decir; en las primeras Sentencias se dice que se aplican a los contratos administrativos reglas especiales distintas a las establecidas en el Código Civil venezolano. Entonces si la actividad contractual en el derecho administrativo se rige por normas autónomas ¿porque la actividad extracontractual no?.

La Jurisprudencia de la CSJ-SPA ha sido poco tímida en esta materia y acepta indemnización sobre la base de la negligencia Art. 1183 CC o de la guarda de la cosa Art. 1193 CC y la han llamado RESPONSABILIDAD CIVIL, pero existe la posibilidad que en un futuro se imponga el Sistema Administrativista de manera contundente ejm la Sentencia del caso TROPIBURGER de la Corte Primera Contencioso-Administrativa de fecha 07-051984.

Con relación a la responsabilidad administrativa surgida con ocasión a la omisión, negligencia, hecho ilícito, del funcionado que tenga a su cargo fondos o cualquier otro cargo que con sus funciones pongan en peligro el servicio del órgano deberá responder previa averiguación administrativa por parte del Contralor General de la República o que habiendo terminado en sus funciones se le compruebe responsabilidad que puede determinar penal, civil, disciplinaria, administrativa o política e incluso si surgen varias pues esta es labor del MINISTERIO PUBLICO a través del Fiscal General de la República, para intentar las acciones pertinentes.

Es decir, que abierto el procedimiento de averiguación administrativa diere esta lugar a la Responsabilidad Administrativa con la consecuente aplicación de la multa pecuniaria que señalan en las Leyes: LOCGR, LOHPN, LOSPP, pues una vez determinada le corresponderá al superior Jerárquico imponer la sanción junto a la multa o seguirse por las vías civiles, penales o Tribunales de Salvaguarda del Patrimonio Público, expeditas según lo que se aprecie o detecte esa averiguación; incluyendo la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, siendo esta desde el 11-12-1984 una sanción autónoma que procede igualmente en los casos en que el declarado responsable se encuentre separado de la función pública precedida necesariamente de la sanción de destitución. Sentencia de fecha 11-11-1987.

También se indica con respecto a los contratos administrativos, que siempre, aún cuando no se indique expresamente existirá obligación de indemnizar. Sin embargo si en el contrato se indicaran de manera expresa en esta materia las indemnizaciones se regirá el contrato por ellas sin acudir a los principios generales del derecho. No existe en ellos la posibilidad de indicarse entre las cláusulas del contrato administrativo la cláusula de no responsabilidad por la cual el deudor contratante no será responsable y no deberá daños y perjuicios en caso de incumplimiento, total o parcial de sus obligaciones pero esto no podría aplicarse en el plano de estos contratos puesto que está en juego el servicio público o interés público o nacional, ya que no funcionaría el principio que en materia contractual se da "Que si las partes son libres de crear la obligación deben ser libres también de decidir que si esa obligación no es

cumplida el deudor no deberá los daños y perjuicios correspondientes". Es decir; que esta tesis de la no responsabilidad contractual sólo se debe aplicar en el campo del derecho común; es decir aquellos contratos de la administración con particulares sometidos a reglas de derecho privado.

Es importante también cuando hay un cúmulo de responsabilidades sumamente criticada, pues como se dijo hay tendencia de que no se pueden acumular responsabilidades por ejm: el incumplimiento de una obligación contractual por el deudor no puede abrirle al acreedor una acción basada en la responsabilidad por el hecho ilícito o extracontractual (ART. 1185 C.C) tesis superada Sentencia caso Cedeño de fecha 11-11-1982 de la Corte Primera de la Contencioso-Administrativa con concordancia con el Art. 1193 C.C y 1196 C.C daño material y moral. Caso TROPIBURGER de la Corte Primera Contencioso Administrativa de fecha 07-05-1984. Tomándose en cuenta el voto salvado de la Dra. Hildegard Rondon de Sanso sobre el Art. 131 LOCSJ y las acumulaciones indebidas de acciones. En donde habla del antejuicio administrativo contemplado en la LOPGR en favor de la Administración y una nota importante que "se tenga el acto con carácter de necesario" porque si no sólo se podría demandar teniendo como base la Sentencia de nulidad tal como establecen los Arts. 103 y ss hasta el 111 de la LOCSJ en concordancia con el Art. 131 ejusdem. De la cual disiento por los argumentos anteriores expuestos, con relación a que es necesario tener previamente la Sentencia de nulidad creo que esto se puede solicitar todo en un sólo bloque.

Es, pues, con estas consideraciones que se llega a la conclusión que este tema es fructífero en vista de los criterios que poco a poco ha ido tomando este tema en nuestro derecho positivo venezolano, ya que se abre el campo para que la CSJ acoja los postulados que por rango constitucional le viene dado y este tema sea de la exclusividad de su competencia en todos los contratos administrativos celebrado por la Nación, Estados o Municipalidades con criterio de servicio público, interés público o nacional.

IX BIBLIOGRAFÍA

1. DE LAUBADERE (84), A.: André Laubadere. "Manual de Derecho Administrativo". Bogotá. Colombia 1.984.
2. DE LAUBADERE (34), A.: André Laubadere. "Traité Elementaire De Droit Administratif", 3 eme. ed. Paris, Giard. 1.934.
3. GARCIA DE ENTERRIA (90), E.T. : Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. "Curso de Derecho Administrativo I". 5ta. edición. Civitas. Madrid. 1.990.
4. LARES MARTINES (78), E.: Eloy Larés Martínez. "Manual de Derecho Administrativo". 4ta. edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. U.C.V. Caracas. 1.978.