

LA “TEORÍA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO” EN EL PENSAMIENTO DE LUIS HENRIQUE FARÍAS MATA

PROF. HENRIQUE IRIBARREN MONTEVERDE*

* Individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Profesor de Derecho Administrativo UCAB.

El Doctor Luis Henrique Farías Mata, profesor, Procurador General y Magistrado de la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, así como miembro de esta Corporación falleció el 2 de agosto de 2018, en Porlamar, estado Nueva Esparta, fue un eximio Maestro del Derecho Público venezolano y comunitario. El dolor que nos causó su partida física de este plano terrenal, es compensado por las enseñanzas y el disfrute de su compañía durante sus longevos 89 años de fructífera vida, y las huellas imborrables con las que marcó la existencia de sus muchos discípulos y amigos.

Como tuve oportunidad de expresar en la sesión ordinaria de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales el día 07 de agosto de 2018, con motivo de su fallecimiento, fue un hombre público investido de “sacralidad republicana”, de aquellos que constituyeron los pilares estructurales sobre los que se levantó el templo de la Democracia y el Estado de Derecho en Venezuela de 1958 a 1998. Además, su poderoso intelecto irradió sus luces a nivel regional, en los predios de la integración andina.

Fue un cultor del diálogo de derecho positivo entre la Procuraduría General de la República y la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Su paso por la primera lo consolidó cuando ocupó el cargo de Magistrado en la segunda.

Como sostuve en el Congreso Internacional de Derecho Administrativo que se realizó en su homenaje en Margarita en el año 2006, bajo la coordinación de su dilecto alumno Rafael Badell Madrid, el profesor Luis Henrique Farías Mata fue más que un sabio, fue un “hombre de conocimiento” que ha trascendido su mera existencia física, porque venció sus miedos; hizo lo correcto con lucidez; no ejerció el poder con arbitrariedad, autolimitándose; y hasta sus últimos momentos terrenales en sus libros, sus dictámenes, sus sentencias, los muchísimos alumnos que formó y sus profundas enseñanzas de vida, superó a la vejez misma.

Como sostuve entonces, y mantengo ahora, los hijos que tal vez la consanguinidad no le dio, la vida misma se los ha ofrecido sobradamente, a Luis Henrique Farías Mata, que todos le estamos profundamente agradecidos por sus enseñanzas y ejecutorias, y que la muerte no lo ha vencido porque todos sus hijos somos portadores permanentes y sucesivos de los valores humanos y republicanos que tan generosamente nos transmitió.

En esta oportunidad, hemos sido requeridos por esta Corporación con la finalidad de exponer el pensamiento jurídico de Luis Henrique Farías Mata, sobre la teoría de los contratos administrativos, en la cual, como veremos, sus aportes, colaboraron en la consolidación de una de las más importantes instituciones del derecho administrativo.

Para tratar el tema propuesto, como he hecho en anteriores oportunidades, primero, me referiré a la génesis de la teoría del Contrato Administrativo en el Derecho Administrativo venezolano, tal y como fue recibida, prácticamente a imagen y semejanza de cómo se fraguó en el Derecho Administrativo Francés; para luego exponer, en sus líneas generales, cómo vio este asunto en su obra y ejecutorias, el profesor Luis Henrique Farías Mata.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La Administración Pública se encuentra al servicio de los ciudadanos (artículo 141 CRBV). Esta característica servicial, se traduce en la obligación de satisfacer las necesidades de la sociedad y en la procura del interés público, para lo cual tiene a su disposición distintas técnicas jurídicas, tanto de Derecho público como de Derecho privado, lo cual ha sido conceptualizado por la doctrina, como el principio de *intercambiabilidad de las técnicas de actuación de la Administración* que según MARTIN-RETORTILLO¹ consiste en la satisfacción de las necesidades de la sociedad a través de la alternancia entre procedimientos jurídico-públicos y procedimientos jurídico-privados, recordando que con independencia de las formas, los fines siempre serán públicos por lo que tal actividad debe estar siempre sometida al principio de legalidad.

¹ Sebastián Martín Retortillo, *Derecho Administrativo Económico*, tomo I, Marcial Pons, Madrid, 1991. p. 62

Una de las técnicas jurídico-privadas más empleadas por la Administración Pública, para la satisfacción de los intereses de la colectividad es el contrato, una de las instituciones jurídicas fundamentales en todo ordenamiento jurídico, lo cual se justifica, por la *función económico-social* que éste cumple. El contrato como todo acto jurídico, no es un fin en sí mismo, sino que obedece a una razón instrumental. En este sentido, resulta ilustrativa la afirmación de MELICH-ORSINI², referente a que la gran utilidad de los contratos como fuente de obligaciones radica en la variedad de intereses económicos que ellos pueden tutelar, garantizando así su realización.

Esta afirmación, indiscutible en el mundo de las relaciones jurídico privadas, cobra sustancial relevancia cuando uno de los sujetos de la relación es una persona jurídica de Derecho Público que actúa, no en procura de un interés privado, sino del interés público, ya no imponiendo unilateralmente su voluntad mediante actos administrativos, sino de manera conjunta con otros sujetos de derecho, fenómeno que GARCÍA DE ENTERRÍA³ reconoce como *administración concertada*, donde ésta renuncia a hacer valer imperativa y unilateralmente sus poderes mediante la negociación con los particulares de su aplicación concreta y recibiendo como contraprestación la colaboración activa de éstos, mucho más beneficiosa que la pasiva y resignada sumisión.

Ha sido reconocido tanto por la doctrina como por la jurisprudencia⁴ que la Administración Pública para el mejor manejo y dirección de los asuntos públicos en procura de satisfacer el interés general al que está obligada por la Constitución, y la ley⁵, no siempre actúa por vía unilateral, mediante Actos Administrativos, sino que con frecuencia requiere celebrar convenciones o negocios jurídicos que requieren de la manifestación de voluntad, de otra persona jurídica, bien de derecho público (contratos inter-administraciones públicas) o de derecho privado.

² José Mélich-Orsini, *Doctrina General del Contrato*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2009. p. 14

³ Eduardo García de Enterría, *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 1989, p. 647.

⁴ Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 14 de junio de 1983, caso: Acción Comercial C. A.,

⁵ Se entiende por ley en el cuerpo del presente trabajo, a la ley material, como todo acto de efectos generales, que establece preceptos abstractos y cuya vigencia no se agota con su cumplimiento, sino que sigue generando efectos en el tiempo.

La posibilidad que tiene la Administración Pública, para recurrir a formas contractuales, también ha sido reconocida por la Doctrina nacional. En este sentido ARAUJO-JUAREZ⁶, señala que la función administrativa no siempre se materializa por vía unilateral mediante actos administrativos, sino que en virtud de los múltiples y complejos fines de la Administración Pública con mucha frecuencia se requiere de actos bilaterales de muy distinta naturaleza.

En igual sentido el profesor BADELL MADRID⁷ sostiene que “Para el cumplimiento de los fines que el Estado está llamado a satisfacer la Administración puede servirse de la colaboración de los administrados para la prestación de servicios o el suministro de bienes patrimoniales”.

II. LA TEORÍA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

En derecho público venezolano se reconoce la existencia de los “contratos administrativos” cuando menos desde 1944, por los preceptos contenidos en el célebre fallo “La Nación Vs. La Compañía Anónima N.V. Aanemersbedrijf”⁸; según el cual, no es necesariamente en los textos de derecho positivo que ha de buscarse el fundamento de la existencia y régimen jurídico propio y particular de estos negocios jurídicos, sino en la doctrina, y jurisprudencia, de los grandes autores del Derecho Público Moderno, como expresamente lo estableció esta sentencia.

Como fue dicho en ese fallo, parte esencial de ese régimen jurídico propio, consiste en que, en la ejecución de este tipo especial de contratos, el contratante de la Administración Pública no le puede oponer a ésta la “*exceptio non adimpleti*”, en razón del servicio público involucrado.

La particularidad de este especial tipo de convenciones se concreta en que ellos tienen (a) un régimen jurídico propio (distinto, aunque no

⁶ José Araujo-Juárez, *Derecho Administrativo. Parte General*, Paredes Editores, Caracas, 2007. p. 586.

⁷ Rafael Badell Madrid, *Régimen Jurídico del Contrato Administrativo*, Caracas, 2001. Introducción

⁸ Corte Federal y de la Casación, en Sala Federal, del 5 de diciembre de 1944, Memoria de la Corte Federal y de Casación 1945, Tomo I. p.237

excluyente de los preceptos del derecho civil y comercial); y, (b) una jurisdicción propia para ser juzgados (que es la jurisdicción contencioso-administrativa).

Esta sentencia venezolana ha sido la base de toda una sólida y tradicional jurisprudencia que abarca desde entonces hasta nuestros días, la cual comenzó a ser tratada por la propia Procuraduría General de la República, a comienzos de los años sesenta⁹.

Bajo la vigencia del artículo 126 de la Constitución de 1961, el artículo 42 numeral 14 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, expresamente se refería a los "contratos administrativos", como criterio atributivo de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, actualmente, bajo la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a pesar de que con la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2010)¹⁰ y de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (2010)¹¹ se obvió cualquier referencia expresa a los contratos administrativos, tales normas son de contenido adjetivo, sólo regulan los procedimientos judiciales mediante los cuales operan la Justicia Constitucional y Contencioso-Administrativa, respectivamente, por lo cual y teniendo en cuenta la naturaleza sustantiva de la teoría de los contratos administrativos, como desarrollaremos más adelante, consideramos que, sus postulados siguen teniendo aplicación en Venezuela.

A) Criterios reveladores de la naturaleza administrativa de un contrato

En este sentido, podemos afirmar que, tanto en derecho administrativo francés, como en derecho administrativo venezolano, deben presentarse tres condiciones –la primera casi necesaria y las otras dos alternativas- para poder concluir, en un determinado caso concreto, que se está en presencia de un "contrato administrativo".

⁹ Al respecto ver: Doctrina de la Procuraduría General de la República, año 1962 p.137, año 1963 p.89, y año 1964 p.72

¹⁰ Publicada en Gaceta Oficial N° 39.451 del 22 de Junio de 2010

¹¹ Publicada en Gaceta Oficial N.º 39.447 de fecha 16 de junio de 2010, reformada en fecha 26 de junio de 2010, publicada en Gaceta Oficial N.º 39.451.

En efecto, tales condiciones son las siguientes:

- a) Primera condición (necesaria): Que al menos una de las partes contratantes sea una persona moral de derecho público,
- b) Segunda condición (alternativa con la tercera): es relativa al objeto del contrato: es administrativo todo contrato cuyo objeto esté vinculado a la “ejecución misma del servicio público”; y
- c) Tercera condición (alternativa con la segunda): se refiere a las cláusulas del contrato: cuando un contrato no tiene por objeto la ejecución misma del servicio, sólo es administrativo cuando contiene una “cláusula exorbitante del derecho común”, en el entendido de que esta cláusula exorbitante puede ser tácita o implícita en el contrato de que se trate.

B) Consecuencias jurídicas de esa calificación

Como ya mencionamos antes, si por aplicación de las condiciones o criterios arriba señalados, se determina que un negocio jurídico en concreto es un “contrato administrativo”, entonces su principal consecuencia (aparte de la jurisdicción propia para juzgarlo) es que tiene también un régimen jurídico propio, distinto, aunque no excluyente del derecho civil y mercantil, el cual, en resumen, comporta las siguientes características:

“En el proceso de formación de la voluntad contractual intervienen textos de derecho público, que forman parte del llamado “Bloque De La Legalidad” (artículo 259 de la Constitución venezolana de 1999) (Vg. Ley de Contratación Pública y los diversos textos que históricamente han regulado en derecho venezolano las “Condiciones Generales de Contratación”; Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; antigua Ley Orgánica de Régimen Presupuestario; antigua Ley orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público);

- a) La Administración Pública contratante, expresa o implícitamente, tiene las “prerrogativas o potestades de imperio”, en razón de las cuales puede modificar o terminar unilateralmente el contrato aun sin falta del contratante; y*

b) Si el ejercicio de ese poder unilateral de modificación por parte de la Administración Pública contratante, ocurre sin que medie un "falta contractual" del co-contratante o concesionario, entonces éste ve protegida la ecuación económica del contrato, por aplicación de la "Teoría de las Sujeciones Imprevistas", que implica, dependiendo del caso, distintos tipos y formas de indemnizaciones"!¹².

Quedan así expuestos, de manera general, los criterios, que, a nuestro juicio, son claves para calificar a un contrato como administrativo. Pasemos ahora, a analizar estos mismos conceptos en el pensamiento jurídico del Dr. Luis Henrique Farías Mata.

III. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO EN LA OBRA DEL MAESTRO DR. LUIS HENRIQUE FARÍAS MATA

A) Aporte doctrinal

El principal aporte, de doctrina, del maestro Dr. Luis Henrique Farías Mata, a la consolidación de la Teoría del Contrato Administrativo en Venezuela, está contenido en un importante trabajo de investigación realizado a finales de 1965 y publicado, primero, por la Gobernación del Distrito Federal en 1968, y posteriormente, por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela en 1981, en la obra intitulada: Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet.

En este texto el maestro expone la realidad de la institución al sostener que la Administración recurra a la técnica contractual es una cuestión *"teóricamente admitida por la doctrina, acogida sin reservas por la jurisprudencia, corroborada por la práctica administrativa y, en nuestro ordenamiento jurídico-positivo, consagrada por la Constitución y por las leyes"*.

¹² Sobre esto puede consultarse Henrique Iribarren M., "El equilibrio económico en los contratos administrativos y la Teoría de la Imprevisión", en VIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, Allan Randolph Brewer-Carías, *Los Contratos Administrativos. Contratos del Estado*, FUNEDA, Caracas 2005, Tomo I. pp. 115 a 139.

Posteriormente resume magistralmente el contenido de la teoría, al afirmar que, en la figura del contrato, “*la Administración echa mano de una técnica francamente inspirada en el Derecho privado, y lo hace, acudiendo a dos vías: bien obligándose en forma casi –ciertas reglas de competencia y procedimiento son extrañas a los contratos entre particulares- idéntica a la que contractualmente utilizan las personas particulares en el Derecho privado; o bien, derogando en gran medida las reglas que constituyen el fundamento de los contratos en el Derecho Civil o Mercantil: la igualdad de las partes y la libertad contractual*”.

Finalmente, el maestro deja ver todo su pensamiento, al concluir que la “*peculiar*” teoría del contrato administrativo “*encuentra su adecuado y paradójico juego*” entre dos extremos, “*sujeción a las normas del derecho civil y violación de algunos de los principios de derecho privado justificada por razones de interés público*”.

En cuanto a los criterios determinantes para calificar a un contrato como administrativo o no el profesor Fariás Mata, luego de analizar una copiosa jurisprudencia y la doctrina nacional y extranjera más calificada, concluye que “*la intervención de la Administración Pública, actuando como tal, es requisito esencial del contrato administrativo*”.

Para el maestro, el criterio de las cláusulas exorbitantes desempeña un papel secundario en la definición, que realmente se identifica “*fundamentalmente por el servicio público que entraña, entendido el concepto de servicio público en su sentido amplio: como una prestación corrientemente continua y regular; es decir, como una actividad prestadora, encaminada a satisfacer directamente una necesidad de carácter público y que descansa por tanto en razones de interés general*”.

Este constituye, en líneas generales, el aporte más destacado, como doctrinario, del profesor Luis Henrique Fariás Mata. Estas ideas serían fundamentales posteriormente cuando luego de asumir el cargo de Magistrado en la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, le tocara decidir algunos temas complejos, que como veremos, resolvió magistralmente, al punto que tales decisiones, constituyen incluso hasta nuestros días, el contenido dogmático, de la opinión que sobre estos asuntos expone la actual Sala.

B) Aporte jurisprudencial

Luego de los comentarios anteriores, es necesario destacar los aportes al desarrollo y consolidación de la teoría del contrato administrativo en la jurisprudencia venezolana.

En este sentido, debemos destacar que el aporte del Magistrado Luis Henrique Farías Mata, fue determinante, ya que sus decisiones se consideran, no solo en esta materia, sino en muchas del Derecho Administrativo, y Contencioso Administrativo, verdaderas sentencias de principios sobre los puntos que abordaron, y su estadía en la referida Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, junto a otros grandes juristas venezolanos, coincide con lo que se han denominado la era dorada del Contencioso Administrativo en Venezuela.

La sentencia clásica o de principios que recoge la Teoría de los "contratos administrativos" en Derecho Público Venezolano, más allá de una variable y fluctuante casuística jurisprudencial (donde se reconocieron situaciones peculiares a veces encontradas pero que ceden ante el valor trascendental del fallo que vamos a citar) es la sentencia recaída en el célebre caso "Acción Comercial", dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, el 14 de junio de 1983, con ponencia del emérito Magistrado Luis Henrique Farías Mata, y que transcrita en sus partes más relevantes reza:

"Cuando requerimientos del interés colectivo así lo postulan, acude de la Administración 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 –dadas determinadas condiciones- en el negocio jurídico, marca a éste, inevitablemente, de características distintas a las de la contratación ordinaria, para asegurar de esta manera que aquélla, depositaria del interés general o colectivo, pueda comprometerse sin sacrificarlo en aras de intereses privados de los administrados, por importantes –individualmente considerados- que éstos 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 principio", circunstancias imprevisibles, fuerza mayor...) es compensada con la correspondiente indemnización al particular de los daños y perjuicios que pudieren habersele ocasionado. No sin razón se ha afirmado que entre esos dos extremos –sujeción a las normas del derecho civil, expresada en el respeto a la ecuación económica del contrato; y violación de algunos de los principios del derecho privado, motivada en razones de interés público – encuentra su adecuado y paradójico juego la peculiar Teoría del contrato administrativo, cuya regulación queda sometida a reglas especiales distintas de las que rigen los pactos jurídicos-privados".

El impacto de esta decisión en el Derecho Público Venezolano, se puede medir por la influencia que tuvo en otras Instituciones, como la Procuraduría General de la República, con las que la Corte, continuó un verdadero diálogo jurisprudencial. Así, en su dictamen jurídico de fecha 23 de mayo de 1985, ese órgano consultivo de la Administración Pública Nacional, señaló que:

"En derecho administrativo venezolano, la existencia de la categoría que ahora comentamos es incontrovertible tanto en el ámbito del derecho positivo, como en lo relativo a la doctrina.

El problema que quedaría por resolver es el relativo a la determinación de los criterios que permitan reconocer la calidad especial de "administrativo" a un contrato suscrito por la Administración. Este es el problema de los criterios de l-s - "contratos administrativos por naturaleza", que son distintos a los "contratos administrativos por determinación de la Ley".

Hoy en día, en derecho administrativo es aceptado pacíficamente que son tres las condiciones que permiten concluir en la existencia de un contrato administrativo. La primera es absoluta y las otras dos alternativas:

En efecto la primera condición – que es absoluta, dijimos – es que al menos una de las partes sea una persona moral de derecho público: Así un contrato concluido entre dos personas privadas no puede ser un contrato administrativo (Conseil D'Etat, 13-12-63, syndicat des praticiens de L'art dentaire, Dalloz 1964, p.55,

conclussions Braibant; 9-6-1967, société des eaux de Marseille, Recueil 1967 p. 241; Tribunal des Conflits 3-3-1969, société interlait, A. J. D. A., 1969 p. 307).

La segunda condición --- que es alternativa en combinación con la tercera ----, es relativa al objeto del contrato: "es administrativo todo contrato cuyo objeto esté vinculado a la ejecución misma del servicio público" (Conseil D'Etat, 20 avril 1956, Epoux Bertin et Ministre de L'Agriculture contre consorts Grimouard, Recueil 1956 p. 167 et 168).

La tercera condición ---- que es alternativa---, se refiere a las cláusulas del contrato: "cuando un contrato no tiene por objeto la ejecución del servicio, él solo es administrativo cuando contiene Una cláusula exorbitante de Derecho Común" (Conseil D'Etat, 31 juillet 1912, société des Granits Porphyroïdes des Vosges --- ya citada---, y, 10 mai 1963 société la Prosperité Fermier, R.D.P., 1963 p. 597).

Cabe destacar que tales principios han sido plenamente acogidos por nuestro ordenamiento jurídico, como lo demuestra ampliamente el profesor Luis Henrique Farías Mata en su citado trabajo sobre la "Teoría de los Contratos Administrativos", donde pone de relieve especialmente un hecho de singular importancia, cual es que nuestra jurisprudencia patria dos años antes de la sentencia del Consejo de Estado Francés Epoux Bertin --- de 1956---- ya en 1954 había dado la importancia debida ---- hoy incuestionable --- al criterio de la ejecución misma del servicio público como identificador de los contratos administrativos”¹³.

Tal como hemos venido reiterando, el aporte del magistrado Farías Mata, y de su obra y jurisprudencia ha trascendido el tiempo, consolidándose como un verdadero maestro del Derecho Administrativo en Venezuela, al punto que sus ideas siguen presentes hoy, incluso bajo la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que como advertimos ya no hace expresa referencia a los contratos administrativos. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa ha ratificado estos criterios en

¹³ Revista de la Fundación Procuraduría General de la República, numero 1, año 1, Caracas, 1986. p. 174.

su sentencia, de fecha 13 de Julio del 2000, en el caso: Inversiones Luixu, en donde la Sala señaló que:

"Ha sido establecido en múltiples oportunidades por esta Sala y por la doctrina patria, las características esenciales de los contratos administrativos, a saber: 1.- Que por lo menos una de las partes sea un ente público; 2.- Que el contrato tenga una finalidad de utilidad pública o la prestación de un servicio público y; 3.- Como consecuencia de lo anterior, debe entenderse la presencia de ciertas prerrogativas de la Administración en dichos contratos consideradas como exorbitantes, aún cuando no se encuentren expresamente plasmadas tales características en el texto de los mismos.

En el presente caso, el contrato que dio origen a la demanda, efectivamente cumple las características arriba señaladas, toda vez que, una de las partes es un ente Público, como lo es la República, por intermedio del entonces Ministerio de Desarrollo Urbano, hoy Ministerio de Infraestructura y el contrato tenía por objeto la realización de trabajos de alumbrados del Estadium "San Rafael" de la ciudad de Tucupita, Estado Delta Amacuro, lo cual tiene una evidente finalidad de utilidad pública; motivo por el cual considera esta Sala, que efectivamente resulta aplicable al caso de autos, la norma atributiva de competencia contenida en el numeral 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la cual otorga competencia a esta Sala para conocer de las acciones de cualquier naturaleza que se interpongan, con ocasión de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez, o resolución, de los contratos administrativos celebrados por la República, los Estados o los Municipios. Así se declara".

En otro caso, la Sala señaló lo siguiente:

"Siendo la oportunidad para pronunciarse, esta Sala observa que, el ordinal 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece:

"Artículo 42: Es de la competencia de la Corte como más Alto Tribunal de la República:

14.- Conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los

cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades". En este sentido, ha establecido esta Sala que los contratos celebrados por las Municipalidades, mediante los cuales se otorgan a particulares terrenos ejidos, sin importar bajo qué figura jurídica son otorgados (compraventa, arrendamiento, comodato, etc.), son verdaderos contratos administrativos, toda vez que los mismos poseen las tres características básicas de todo contrato administrativo, a saber: 1.- Una de las partes es un ente público, 2.- el contrato tiene una finalidad de utilidad pública o la prestación de un servicio público, y 3.- como consecuencia de lo anterior, se entiende la presencia de ciertas prerrogativas de la Administración en dichos contratos, consideradas como exorbitantes, aun cuando no se encuentren expresamente plasmadas tales características en el texto del mismo”¹⁴.

Estos razonamientos, coinciden plenamente con el criterio que fue expuesto recientemente por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia número 01105 del 02 de octubre de 2013, recaída en el caso **CONSTRUCCIONES BILANTAR, C.A.**¹⁵, en donde la mencionada Sala señaló:

“Por lo tanto, a los fines de establecer si el ente contratante tenía la potestad para rescindir el contrato y la manera como ello debió efectuarse, es menester conocer cuál es su naturaleza, siendo indispensable acudir a la jurisprudencia pacífica de la Sala conforme a la cual constituyen características esenciales de los contratos administrativos las que siguen: i) Que una de las partes en el contrato sea un ente público; ii) Que el contrato tenga una finalidad de utilidad pública vinculada a la prestación de un servicio público; y (iii) La presencia de ciertas prerrogativas de la Administración en dicho contrato consideradas como exorbitantes, aun cuando no se encuentren expresamente plasmadas en el texto de la convención”.

¹⁴ Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, caso: **Dioselina Rivero de Oropesa**, de fecha 31 de enero del año 2002.

¹⁵ Idéntico criterio sostuvo la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencias Nro. 00200, 00603 y 00070, de fechas 03 de marzo de 2010, 10 de mayo de 2011 y 07 de febrero de 2011, respectivamente. Las últimas dos posteriores a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en junio de 2010.

De la sentencia parcialmente transcrita se puede apreciar cómo el juez analiza la naturaleza “administrativa” del contrato a los fines de determinar si en ese contrato en particular resultaba lícito o válido por parte de la Administración ejercer las prerrogativas de Poder Público. En otras palabras, vemos cómo por obra de la jurisprudencia la sustantividad que hemos pregonado de la teoría de los contratos administrativos, a momento presente se concreta en el hecho de que si el contrato no califica como administrativo entonces la Administración no podrá rescindir, interpretar o modificar unilateralmente dicho negocio jurídico, sino que por el contrario deberá, como cualquier particular, acudir ante el juez, que en el caso venezolano será como hemos visto el contencioso administrativo, con la finalidad de resolver las controversias que se susciten.

Como consecuencia de lo anterior, la Teoría del Contrato Administrativo y las consecuencias jurídicas que tal calificación implican siguen teniendo aplicación en Venezuela, a pesar de su exclusión en las normas reguladoras del contencioso administrativo, en Venezuela, tal como lo ha afirmado la doctrina más autorizada y reciente en el país, al señalar que la teoría del contrato administrativo revela que no se trata de un mero ejercicio de sistematización teórica o didáctica, sino una categoría autónoma en el plano sustantivo con elementos que no sólo le otorgan utilidad práctica sino que lo individualizan en su régimen jurídico (Araujo-Juárez José. El Contencioso de los Contratos Administrativos en XXXVIII Jornadas J. M. Domínguez Escobar “Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela”. Editorial Horizonte C. A., Barquisimeto, 2013, p. 239 a la 276. En igual sentido puede consultarse con provecho la obra del maestro José Mélich-Orsini “Doctrina General del Contrato”, Caracas, 2009 5 Edición. p. 55).

IV. CONCLUSIONES

La doctrina y la jurisprudencia, incluyendo al profesor Luis Henrique Farías Mata, son contestes en considerar que la Administración puede recurrir a la figura del contrato para la satisfacción de las necesidades e intereses públicos que constitucionalmente está obligada a ejecutar.

La teoría del contrato administrativo, tiene sólidas bases en el derecho público venezolano, cuya construcción, en gran parte, se debe al pensamiento y a las ejecutorias del profesor y Magistrado Dr. Luis Henrique Farías Mata, cuyo aporte al Derecho Público, en general y a la teoría de los contratos administrativos en particular, ha sido contundente, habiendo trascendido incluso a los cambios legislativos y constitucionales que ha vivido nuestro país en los últimos veinte años.

En nuestra opinión, la teoría del contrato administrativo, de fuerte raigambre jurisprudencial, sigue vigente en nuestro Derecho, independientemente de que la legislación nacional no haga expresa referencia a ella, por ser una noción de derecho sustantivo.