

EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE CONTRATACIONES PÚBLICAS Y LAS FUENTES JURÍDICAS DE LA CONTRATACIÓN

PROF. HENRIQUE IRIBARREN MONTEVERDE*

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

I. INTRODUCCIÓN Y NOTA ACLARATORIA

Hemos sido invitados por la Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), a participar en este seminario sobre contrataciones públicas, con el tema “*El ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones Públicas y las Fuentes Jurídicas de la Contratación*”. No obstante, considero pertinente hacer algunas aclaratorias previas con la finalidad de ubicar al amable lector sobre el modo en que abordaremos el tema propuesto. En este sentido, el denominado ámbito de aplicación de una ley, desarrollado de modo general, en los primeros artículos de todo texto normativo, conlleva determinar cuáles son los negocios jurídicos a los que se les aplique el régimen jurídico previsto en dicha ley, así como las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que pueden ser objeto de dicho instrumento normativo.

Así, parecería lógico que en el presente caso hiciéramos algunos comentarios legislativos sobre los contratos regidos y excluidos de la aplicación de Ley de Contrataciones Públicas, publicada en Gaceta Oficial N.º 39.503 de fecha 06 de Septiembre del año 2010, así como sobre las personas que se encuentran vinculadas por su contenido, estableciendo por ejemplo, si de dicho análisis podríamos extraer un concepto de Administración Pública distinto al que ordinariamente tenemos cuando estudiamos la Teoría General de la Organización Administrativa¹. En un panorama como el descrito, deberíamos necesariamente separar el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la ley, de acuerdo a los criterios antes expuestos, y analizar el contenido técnico de las normas previstas en los artículos 1,3, 4, 5 y 6, de la Ley de Contrataciones Públicas.

¹ De conformidad con el artículo 3 de la Ley De Contrataciones Públicas son sujetos de la ley los Consejos Comunales o cualquier otra organización comunitaria de base que maneje fondos públicos.

Ahora bien, en nuestro criterio, un análisis como el planteado se resumiría como ya dijimos en hacer algunos comentarios legislativos sobre la materia, que sin desmedro de lo valioso que pueda resultar, se limita a un aspecto más de forma que de fondo en cuanto al impacto que esta ley pueda tener sobre el desarrollo del Derecho Administrativo en nuestro país. Tomando en cuenta, además, que tan importante análisis será hecho por especialistas en la materia, quienes en sus respectivas colaboraciones, tratarán de manera principal o tangencial estos asuntos, es por lo cual he considerado prudente, aprovechar la oportunidad que me ha brindado la Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), para abordar el tema propuesto desde una perspectiva parcialmente distinta.

Con estas líneas pretendemos plantear un tema medular del Derecho Administrativo, que podría incluso tocar las bases de esta disciplina jurídica. En efecto, como consecuencia de las reformas legislativas que concluyen con esta ley y con las novísimas Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se ha sostenido por parte de algún sector de la doctrina, que un cambio se ha producido en el ámbito de la contratación administrativa, pretendiendo de esta manera señalar que ha quedado superada en el derecho venezolano la tradicional bipartición entre contratos de derecho privado de la Administración y contratos “administrativos”, clasificación que califican de “baladí”².

Para este sector de la doctrina, el derecho venezolano ha avanzado hacia la unificación de un sólo régimen contractual administrativo, entendiendo que si cabe hablar de la existencia de un contrato administrativo es sólo a los efectos de diferenciarlo del contrato civil, laboral o mercantil, entendiendo por tal el negocio jurídico bilateral que celebra la Administración Pública con la finalidad de satisfacer el interés general y servir a los ciudadanos, siendo materialmente imposible, a juicio de estos autores, que la Administración Pública suscriba contratos en relaciones lineales de cooperación con particulares, o despojada de prerrogativas de Poder Público, por lo que haciendo una interpretación, a nuestro

² José Ignacio Hernández, “El Contrato Administrativo en la Ley de Contrataciones Públicas Venezolana”. Ley de Contrataciones Públicas, Editorial Jurídica Venezolana, 2da Edición, 2009.p. 169 y ss.

modo de ver las cosas exegética, de la Ley de Contrataciones Públicas, consideran que la Administración Pública, está habilitada o facultada en todos los contratos que suscriba para el ejercicio de las potestades o cláusulas exorbitantes del derecho común que la ley comentada reconoce, y que anteriormente, para que su uso se considerase lícito, dependía de que el contrato calificara como “administrativo”³.

En nuestro criterio, tales afirmaciones requieren de una necesaria revisión, por lo que a continuación trataremos de establecer si la teoría de los Contratos Administrativos puede tener utilidad hoy en día en el Derecho Administrativo venezolano, a la luz de las disposiciones de la Ley de Contrataciones Públicas. Para ello, necesariamente debemos pasar revista a la formación histórica de esta institución en el Derecho Venezolano, con especial referencia a la jurisprudencia de la extinta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa que se fraguó al calor de la aplicación del numeral 14 del artículo 42 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para luego señalar cómo dicha institución, independientemente de su origen tanto en el derecho administrativo francés, y consecuentemente en el venezolano, como criterio atributivo de competencia jurisdiccional, ha adquirido en el derecho público venezolano carácter sustantivo y autónomo, lo que permite que la actual Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y los demás jueces contencioso administrativos del país, con fundamento en la naturaleza pretoriana del Derecho Administrativo, sigan echando mano, lícitamente, de esta importante institución.

II. LA ADMINISTRACIÓN CONCERTADA

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 *intercambabilidad de las técnicas de actuación de la Administración* que

³ Allan Brewer-Carias, *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen III los Actos Administrativos y los Contratos Administrativos, Editorial CIVITAS, Madrid, 2013. p. 646.

según MARTIN-RETORTILLO⁴ 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.

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-ORSINI⁵, 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 ENTERRÍA⁶ 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 los éstos, mucho más beneficiosa que la pasiva y resignada sumisión.

Ha sido reconocido tanto por la doctrina como por la jurisprudencia⁷ que la Administración Pública para el mejor manejo y dirección de los asuntos públicos en procura de satisfacer el interés general al que

⁴ Sebastián Martín-Retortillo, *Derecho Administrativo Económico*, tomo I, Madrid, 1991. p. 62.

⁵ José Mélich-Orsini, *Doctrina General del Contrato*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2009. p. 14

⁶ Eduardo García de Enterría, *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid 1989, p. 647.

⁷ Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 14 de junio de 1983, caso: Acción Comercial C. A.,

está obligada por la Constitución, y la ley⁸, no siempre actúa por vía unilateral, mediante Actos Administrativos, sino que con frecuencia requiere celebrar convenciones o negocios jurídicos que necesitan de la manifestación de voluntad, de otra persona jurídica, bien de derecho público (contratos inter-administraciones públicas) o de derecho privado.

La posibilidad que tiene la Administración Pública, para recurrir a formas contractuales, también ha sido reconocida por la doctrina nacional. En este sentido ARAUJO-JUAREZ⁹, 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 MADRID¹⁰ 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”.

En virtud de las consideraciones anteriores es innegable en derecho público venezolano la posibilidad de que la Administración Pública celebre negocios jurídicos bilaterales de muy variada naturaleza con los particulares con la finalidad de satisfacer necesidades públicas e incluso privadas de la propia organización administrativa.

III. LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA ADMINISTRACIÓN

Reconocida, la posibilidad de que la Administración Pública celebre contratos con la finalidad de satisfacer *necesidades internas*, como por ejemplo lo serían adquirir los suministros y bienes materiales de que tiene necesidad o reclutar parte del personal que emplea y *necesidades*

⁸ Se entiende por ley en el cuerpo del presente trabajo, a la ley material, como todo acto del Poder Público de efectos generales, que establece preceptos abstractos y cuya vigencia no se agota con su cumplimiento, sino que sigue generando efectos en el tiempo, dictado en ejecución formal de la Constitución por el órgano legislativo o su delegado.

⁹ José Araujo-Juárez, *Derecho Administrativo. Parte General*, Caracas, 2007. p. 586

¹⁰ Rafael Badell Madrid, *Régimen Jurídico del Contrato Administrativo*. Caracas 2001. Introducción

relacionadas con la ejecución de los servicios públicos, por ejemplo mediante la colaboración del particular en la satisfacción de determinadas necesidades de interés general,¹¹ puede afirmarse la existencia de una categoría genérica de *Contratos de la Administración* dentro de la cual cabe identificar a los contratos de derecho común celebrados por la Administración Pública, pero despojada de prerrogativas de Poder Público, similares a los contratos celebrados por los particulares, y regidos por el Código Civil y por el Código de Comercio, por un lado; y, por el otro, los “contratos administrativos”, en sentido estricto, de los cuales nacen verdaderas relaciones jurídicas administrativas, sometidas a un régimen *preponderantemente* de derecho administrativo¹².

Ahora bien, en las páginas que siguen a continuación expondremos el origen de la teoría del contrato administrativo en Francia y posteriormente su recepción en derecho administrativo venezolano con la finalidad de explicar más adelante cómo la teoría se ha sustantivado, y separado de su origen atributivo de competencia jurisdiccional.

Esta categoría de contratos es obra de la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, que a través de los casos TERRIER, THEROND, BERTIN y GRIMUARD¹³ desarrolló la noción del contrato administrativo como delimitadora de la competencia entre la jurisdicción civil y la administrativa, con la finalidad de esclarecer cuáles contratos debían ser controlados por el juez civil y cuáles por el juez contencioso-administrativo.

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”¹⁴ ; según el cual, no es necesariamente

¹¹ Araujo Juárez J., *Derecho Administrativo*, Parte General. Ediciones Paredes, Caracas 2008, p 587.

¹² Brewer-Carias en su obra “*Contratos Administrativos*”, sostiene que toda la actividad contractual de la Administración Pública es administrativa y habrá en ciertos contratos, según la finalidad del servicio público perseguida, una preponderancia de régimen de derecho público, por lo cual afirma que no hay contratos privados o de derecho común de la administración

¹³ M. Long P. Weil, G Braibant “*Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*”, Sirey, Paris, 7eme edition.

¹⁴ 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

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 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 sesenta (al respecto ver: Doctrina de la Procuraduría General de la República, año 1962 p.137, año 1963 p.89, y año 1964 p.72).

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 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 príncipe”, 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”.

En idéntico sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la República, en su dictamen jurídico de fecha 23 de mayo de 1985, en donde 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 los -“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, conclusions 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 Porphyroides des Vosges --- ya citada---, y, 10 mai 1963 société la Prosperité Termiér, 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”¹⁵.

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”,

¹⁵ Revista de la Fundación Procuraduría General de la República. Caracas, 1986, Año 1, Numero 1, p. 174.

como criterio atributivo de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Posteriormente, bajo la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa ha ratificado estos criterios en 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.

En el caso de autos la recurrente solicita la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución N.º 451-000, dictado por el Alcalde del Municipio Iribarren del Estado Lara, mediante el cual se declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto y en consecuencia confirmó el contenido de la Resolución N.º 14-2000, emitida por la Dirección de Catastro de dicho Municipio, que resolvió anular la notificación de avalúo e información catastral N.º 44.334 de fecha 20 de agosto de 1999, otorgada al inmueble ubicado en Carrera 13-B, entre calles 60 y 61, N.º 60-58, a nombre de la recurrente, y ordenó otorgar nueva notificación de avalúo e información catastral del mencionado inmueble a nombre de la ciudadana Aída Guadalupe Rojas de Petit, en virtud de que la Cámara Municipal en sesión N.º 4, de fecha 18 de enero de 1994, aprobó otorgar concesión de uso sobre el terreno ejido donde se encuentra construida la referida bienechuría, a favor de la mencionada ciudadana, el cual fue suscrito en fecha 20 de enero de 1994.

Por tanto, visto que en el asunto bajo análisis se solicita la nulidad de un contrato de concesión de uso sobre un terreno de origen ejidal, debe entonces aplicarse la regla atributiva de competencia, contenida en el ordinal 14º del artículo 42 de la Ley Orgánica de

*la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 eiusdem, según la cual es competencia de esta Sala Político Administrativa conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de los contratos administrativos, y así se declara*¹⁶.

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”.

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.

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:

- a) 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

¹⁶ Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, caso: **Dioselina Rivero de Oropesa**, de fecha 31 de enero del año 2002.

- 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; Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público; antigua Ley Orgánica de Régimen Presupuestario; antigua Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público);
- b) 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
 - c) Si el ejercicio de ese poder unilateral de modificación por parte de la Administración Pública contratante, ocurre sin que medie una “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 indemnizaciones¹⁷.

De esta manera, los criterios expuestos, eran la clave para calificar a un contrato como administrativo. No obstante, a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado importantes autores venezolanos comenzaron a revisar y replantear la teoría del contrato administrativo, tal fue el caso del Dr. Eloy Lares Martínez.

IV. LAS IDEAS DEL PROFESOR ELOY LARES MARTÍNEZ

En efecto para el Dr. Lares Martínez, la distinción entre los contratos administrativos y los contratos de derecho privado sustituyó en Francia la teoría que oponía los actos de autoridad a los actos de gestión.

De acuerdo con la mencionada teoría, todos los contratos celebrados por la administración eran actos de gestión, porque se consideraba

¹⁷ Sobre esto puede consultarse Henrique Iribarren Monteverde, “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.

que en esos casos la Administración no actuaba como depositaria del poder. Ello tenía como consecuencia que todos los contratos celebrados por la Administración formaban parte de una misma categoría y las controversias que de ellos se derivasen correspondían a la competencia de los tribunales judiciales.

Abandonada la mencionada teoría, expone el Dr. Lares Martínez cómo la jurisprudencia en Francia consagró el criterio general de la competencia administrativa, derivado de la noción de servicio público (inició con el *arrêt Blanco* dictado por el Tribunal de Conflictos el 8 de Septiembre de 1873, y se confirmó por el *arrêt Terrier* dictado por el Consejo de Estado el 6 de Febrero de 1903). Según las mencionadas decisiones todo lo relativo a la organización y funcionamiento de los servicios públicos sería de naturaleza administrativa, independientemente de que la Administración actúe por vía de contratos o por vía de autoridad.

Las anteriores afirmaciones hechas por Lares Martínez en las primeras versiones de su Manual, nos permiten concluir que durante mucho tiempo fue un defensor de la teoría en los términos expuestos; sin embargo, debemos advertir que su pensamiento sobre esta materia la podríamos dividir antes y después de 1980, ya que antes de esta fecha el profesor Lares Martínez, acepta la teoría del contrato administrativo resaltando como criterios reveladores de la cualidad administrativa de un determinado contrato el criterio de servicio público y la duración del contrato, señalando que la importancia de calificar un determinado contrato como administrativo deviene del régimen jurídico aplicable al contrato, el cual no será más el derecho civil y mercantil, sino las reglas especiales de derecho público desarrolladas por la jurisprudencia y la doctrina administrativa.

En efecto, en las primeras ediciones de su Manual de Derecho Administrativo, el profesor Lares Martínez, comentaba:

“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 refieren 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 del derecho público diferentes de las disposiciones del Código Civil y del Código de Comercio. Cuando faltan estas condiciones, el contrato pertenece a la categoría de los contratos de derecho común.

La importancia de precisar si un contrato celebrado por una persona pública estatal tiene o no carácter administrativo es para saber si le son aplicables las reglas especiales que, en razón de las exigencias del interés general, han sido creadas por la jurisprudencia y la doctrina para regular la ejecución de los contratos administrativos”.

No obstante el pensamiento jurídico del Dr. Lares Martínez, continuó avanzando, imaginamos que producto de la nueva literatura y de las reflexiones propias que un jurista de su talla podía tener dentro o fuera de la cátedra. Muestra de lo anterior es el trabajo que sobre los contratos de interés nacional, presentara para la obra “Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet”, en 1981 en donde el autor rectifica o aclara conceptos expuestos hasta ese momento en su Manual de Derecho Administrativo, sobre los contratos administrativos y los contratos de interés nacional.

En efecto, el autor replanteó su postura con relación a la noción del contrato administrativo, la cual califica ahora como una noción “vivamente controvertida”; también replantea las afirmaciones relacionadas con los contratos de interés nacional, la cual consideraba, en el Manual, que eran los contratos administrativos celebrados por la Administración Pública Nacional.

De una revisión de este texto podemos apreciar cómo el profesor Lares Martínez se apoya en las afirmaciones de los profesores García de Enterría y Allan R. Brewer-Carias, quienes por esos tiempos ya se oponían a una teoría del contrato administrativo como categoría singular y propia del derecho administrativo, radicalmente opuesta a los contratos civiles y mercantiles; en efecto, con base en las ideas expresadas por estos reputados autores el Dr. Lares, afirmó que:

“El criterio de distinción entre una y otra categoría de contrato, fundado en la noción de servicio público en sentido específico, ha sido casi completamente abandonado, por la notoria decadencia de dicha noción. El criterio de la distinción basado en la sola existencia de cláusulas exorbitantes tampoco puede sostenerse, pues dejaría a la libre voluntad de las partes determinar la naturaleza del contrato, ya que la mayoría de las estipulaciones así calificadas podrían ser insertadas en cualquier contrato de la administración, aunque fuere de mera gestión mercantil. Es preciso confesar la dificultad extrema de hallar un acertado criterio de distinción.

Con mucha razón el profesor García de Enterría dijo en su estudio anteriormente indicado que el concepto de contrato administrativo es un “concepto polémico”; y expresa gran verdad el autor francés Liet Veaux, citado por aquél, cuando afirma que este tema es “uno de los capítulos más desesperantes del derecho público”.

De esta manera argumenta el Dr. Lares, para terminar sentenciando, que:

“La verdad es que no puede hablarse de contratos exclusivamente regidos por el derecho administrativo y contratos exclusivamente regulados por el derecho civil y mercantil. Es lo cierto que en todos los contratos de la Administración se aplica a un tiempo principios de derecho público, y preceptos de derecho privado, en proporción mayor o menor”.

Esta argumentación la ratifica el Dr. Lares Martínez, en 1991, en la obra “Régimen Jurídico de los Contratos Administrativos”, publicada por la Fundación Procuraduría General de la República, en donde al referirse a los contratos de obra pública inicia su disertación ratificando lo expuesto una década antes. Asimismo, ésta será la posición sostenida por el maestro en las siguientes ediciones de su Manual de derecho administrativo.

V. DESARROLLO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL INICIADO EN EL AÑO 2004

En el año 2004, se dictó la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la cual además de ser una prueba de la evidente falta de técnica

legislativa, con la cual se ha legislado durante los últimos años, omitió señalar las competencias de las Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo.

Esta ausencia, fue “temporalmente” cubierta por un grupo de sentencias de la Sala Político-Administrativa, que si bien reproducían en gran parte las competencias previstas en la Ley anterior, introdujo algunas modificaciones que recientemente fueron recogidas por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010).

En efecto, el cambio de mayor impacto se refirió precisamente a la determinación del tribunal competente para el conocimiento de las demandas intentadas por los entes públicos contra los particulares, materia hasta ese entonces, competencia de los tribunales ordinarios, es decir de los tribunales civiles y mercantiles, jueces naturales de los ciudadanos, por mandato de la ley derogada en 2004.

En este sentido el viraje jurisprudencial se fundamentó en el principio de “unidad de la competencia”, siendo el primero de los mencionados fallos, el dictado por la Sala Político-Administrativa el 08 de septiembre de 2004, en el caso Banco Industrial de Venezuela, en donde se estableció:

“Atendiendo a los principios expuestos supra, tenemos que según el régimen especial de competencias a favor de la jurisdicción contencioso-administrativa, los tribunales pertenecientes a ésta, conocerán de aquellas acciones, que según su cuantía, cumplan con las siguientes condiciones: 1) Que se demande a la República, los Estados, los Municipios, o algún Instituto Autónomo, ente público o empresa, en la cual alguna de las personas políticos territoriales (República, Estados o Municipios) ejerzan un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección o administración se refiere, y 2) Que el conocimiento de la causa no esté atribuido a ninguna otra autoridad, a partir de lo cual se entiende que la norma bajo análisis constituye una derogatoria de la jurisdicción civil y mercantil, que es la jurisdicción ordinaria, pero no de las otras jurisdicciones especiales, tales como la laboral, del tránsito o agraria. En tal sentido, y aunado a las consideraciones expuestas en el fallo antes citado, en atención al principio de unidad de competencia, debe establecer esta Sala que igualmente resultan aplicables las

anteriores reglas para el conocimiento de todas las demandas que interpongan cualesquiera de los entes o personas públicas mencionadas anteriormente contra los particulares o entre sí”.

Posteriormente, el criterio fue ratificado por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, el 27 de octubre de 2004, en el caso Marlon Rodríguez vs. Cámara del Municipio “El Hatillo” del Estado Miranda, ponencia conjunta, en la que se dispuso:

“Asimismo, queda excluida la competencia de la jurisdicción ordinaria, en atención al fallo parcialmente transcrito supra, la competencia que le otorgaba el ordinal 2° del artículo 183 de Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para conocer de las acciones de cualquier naturaleza que intenten la República, los Estados o los Municipios, contra los particulares, correspondiendo el conocimiento de tales asuntos también a los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Administrativo (...)

Y luego, por la sentencia Tecno Servicios Yes Card, C.A. y Cámara Nacional de Talleres Mecánicos vs. Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (PROCOMPETENCIA), dictada el 24 de noviembre de 2004, cuyo texto es el siguiente:

“Con relación a lo antes expuesto, considera la Sala, en primer lugar, que deben darse parcialmente por reproducidas las disposiciones que en la materia contenía la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, adaptándolas al nuevo texto que rige las funciones de este Alto Tribunal, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la jurisprudencia de este Máximo Tribunal.

Así, atendiendo a las recientes sentencias dictadas por esta Sala en las cuales se ha regulado transitoriamente la competencia de jurisdicción contencioso-administrativa, considera la Sala que las Cortes de lo Contencioso Administrativo son competentes para conocer:

“6.- Conocer de todas las demandas que interpongan la República, los Estados, los Municipios, o algún Instituto Autónomo, ente público o empresa en la cual alguna de las personas políticos

territoriales (República, Estados o Municipios) ejerzan un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección o administración se refiere, contra los particulares o entre sí, si su cuantía excede de diez mil unidades tributarias (10.000 U.T), que actualmente se ajusta a la cantidad de doscientos cuarenta y siete millones de bolívares con cero céntimos (Bs. 247.000.000,00), hasta setenta mil una unidades tributarias (70.001 U.T.), que equivalen a la cantidad de un mil setecientos veintinueve millones veinticuatro mil setecientos bolívares con cero céntimos (Bs. 1.729.024.700,00), por cuanto la unidad tributaria para la presente fecha tiene un valor de veinticuatro mil setecientos bolívares sin céntimos (Bs. 24.700,00); si su conocimiento no está atribuido a otro tribunal. (Véase sentencia N° 1.315 del 8 de septiembre de 2004)''.

En efecto, como consecuencia de estos criterios jurisprudenciales ya no era necesario a los solos efectos de distribución de la competencia, determinar si un contrato es administrativo o no, ya que por aplicación de tales criterios toda demanda en la que sea parte las Administración, bien como demandante o como demanda el juez competente es el contencioso administrativo. Tal como comentamos anteriormente, este desarrollo jurisprudencial fue recogido en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, norma que regula en Venezuela a partir del año 2010, el proceso contencioso administrativo y principal fuente del Derecho Procesal Administrativo, que en sus artículos 23, 24 y 25, dispone lo siguiente:

Artículo 23. *La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia es competente para conocer de 2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.*

Artículo 24. *Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de 2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación,*

en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía excede de las treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.) y no supera setenta mil unidades tributarias (70.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

Artículo 25. Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para conocer de: 2. Las demandas que ejerzan la República, los estados, los municipios, o algún instituto autónomo, ente público, empresa o cualquier otra forma de asociación en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva, si su cuantía no excede de treinta mil unidades tributarias (30.000 U.T.), cuando su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad.

Adicionalmente, en el medio de todo este viraje legal y jurisprudencial relacionado con las competencias de los tribunales que integran la jurisdicción contencioso- administrativa, se dictó la Ley de Contrataciones Públicas, publicada en Gaceta Oficial N.º 39.503 de fecha 06 de Septiembre del año 2010, la cual en principio establece un régimen jurídico unitario para todos los contratos que suscriba el Estado¹⁸.

En virtud de estas novedades legales y jurisprudenciales se planteó que la distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho privado de la Administración era “baladí”, ya que:

En primer lugar, ya no existe la diferencia jurisdiccional que estuvo presente en el origen de la teoría y que permitía determinar cuál tribunal resultaba competente para el conocimiento de los conflictos surgidos como consecuencia de la ejecución, interpretación, etc. de los contratos administrativos, y;

¹⁸ El fundamento legal de estas afirmaciones es el dispositivo técnico contenido en el artículo 5 de la Ley de Contrataciones, el cual expresamente señala: “Quedan excluidos, solo de la aplicación de las modalidades de selección de contratistas indicadas en la presente Ley, los contratos que tengan por objeto: 1. La prestación de servicios profesionales y laborales. 2. La prestación de servicios financieros por entidades regidas por la ley sobre la materia. 3. La adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles, inclusive el financiero. 4. La adquisición de obras artísticas, literarias o científicas. 5. Las alianzas comerciales y estratégicas para la adquisición de bienes y prestación de servicios entre personas naturales o jurídicas y los órganos o entes contratantes. 6. Los servicios básicos indispensables para el funcionamiento del órgano o ente contratante. 7. La adquisición de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras, encomendadas a los órganos o entes de la administración pública”.

En segundo lugar, a la luz de las nuevas disposiciones de la Ley de Contrataciones Públicas, la Administración siempre podrá ejercer las prerrogativas de Poder Público que la ley le asigna como una manifestación del Poder de Autotutela Administrativa. Se ha citado como ejemplos de cláusulas exorbitantes, i. La rescisión unilateral, ii. La revocación unilateral, iii. La modificación unilateral (*ius variandi*), y iv. El rescate o reversión, previstas en los artículos 106 y 127 de la ley, y en algunas otras disposiciones del Reglamento.

VI. NUESTRA OPINIÓN

En este sentido, queremos resaltar que si bien a momento presente en Venezuela no existe una norma que de manera categórica establezca la existencia de los denominados contratos administrativos, no es menos cierto que tal circunstancia ya se había planteado durante la historia de nuestra disciplina y ello no fue obstáculo para que la jurisprudencia, de manera pretoriana aplicara la teoría, y en consecuencia calificara como administrativos ciertos contratos suscritos por la Administración.

Ejemplo de lo antes dicho es el célebre fallo, ya citado en este trabajo, “La Nación Vs. La Compañía Anónima N.V. Aanemersbedrijf” ; 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.

En efecto, a nuestro modo de entender este asunto, tal referencia es determinante para establecer que la ausencia de un instrumento legal no es esencial para concluir la vigencia de la teoría o su superación, ya que es principalmente en la jurisprudencia de los jueces contencioso administrativos (inspirada en la doctrina) donde debe buscarse esta respuesta, lo cual nos permitirá entender lo arraigado y sustantivo de dicha institución en nuestro derecho público. Una prueba de lo antes dicho es el comportamiento jurisprudencial reciente de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, máximo tribunal contencioso administrativo en Venezuela, que con posterioridad a todo el desarrollo legal previamente señalado, sigue analizando los requisitos tradicionales para determinar si en un caso concreto estamos o no en

presencia de un contrato administrativo y en consecuencia si la Administración estaba facultada en esa especial situación jurídica para ejercer prerrogativas de Poder Público, también llamadas cláusulas exorbitantes o derogatorias del derecho común.

Tal criterio 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**¹⁹, 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.

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. Lo cual, por argumento en contrario, permite sostener válidamente en derecho público venezolano que podrían haber contratos suscritos por la Administración Pública, incluso de los regulados por la Ley de Contrataciones Públicas, que al no calificar como “administrativos”, se verían excluidos de la ley en cuanto al abanico de potestades que dicha ley reconoce a la Administración en la ejecución de los contratos en ella regulados.

¹⁹ 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.

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.

Por otra parte, queremos señalar que nos luce errado argumentar que la teoría del contrato administrativo ha fenecido como consecuencia de que en derecho venezolano, ya no tiene utilidad a los fines de determinar el tribunal competente para conocer de dichos contratos. En este sentido, estimamos que la forma o tribunal competente para la impugnación de un determinado acto jurídico no puede considerarse como un índice revelador de su naturaleza jurídica, siendo que en todo caso, el proceso lógico sería el contrario, es decir, la naturaleza jurídica de un acto jurídico es lo que eventualmente, y ante ausencia de norma legal expresa, nos permitiría determinar su modo de impugnación.

VII. CONCLUSIÓN

De todo lo anteriormente expuesto se puede concluir que a pesar de que con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2010)²⁰ y de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (2010)²¹ se ha obviado 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”, consideramos que, tales normas no vacían de contenido los valores y principios contenidos en el mencionado fallo de la Sala Político-Administrativa de la Corte

²⁰ Publicada en Gaceta Oficial N° 39.451 de fecha 22 de Junio de 2010.

²¹ Publicada en Gaceta Oficial N° 39.447 de fecha 16 de junio de 2010, reformada en fecha 26 de junio de 2010, publicada en Gaceta Oficial N° 39.451.

Suprema de Justicia del 14 de junio de 1983, caso Acción Comercial, referente, precisamente, a los contratos administrativos.

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, 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 jurídico²².

En virtud de lo antes dicho, podemos concluir que la teoría del contrato administrativo, correctamente aplicada, es perfectamente consona con las disposiciones de la Ley de Contrataciones Públicas.

²² José Araujo-Juárez, El Contencioso de los Contratos Administrativos en XXXVIII Jornadas J. M. Domínguez Escovar *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*, 5ta edición, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2009. p. 55.