

Ciudadano:

DR. REYES RIVAS

**SERVICIO AUTÓNOMO DE VIALIDAD DEL ESTADO ZULIA
(SAVIEZ)**

Su Despacho.-

Honorable Doctor:

Luego de saludarlo, la presente tiene por objeto responder a la solicitud de elaborar un contrato de comodato entre el Servicio Autónomo de Vialidad del Estado Zulia, Secretaría de Gobierno, y la Policía del Estado Zulia. A tal efecto luego de hacer el estudio legal y doctrinario, presentamos las siguientes observaciones:

El Contrato es definido por el Código Civil Venezolano, de fecha 26 de julio de 1982, como una convención entre dos o más personas para constituir, reglar, transmitir, modificar o extinguir entre ellas un vínculo jurídico. (Artículo 1.133)

En este sentido, la doctrina administrativa señala que todo contrato debe poseer ciertos caracteres fundamentales, conformados por elementos subjetivos, condiciones de validez y de subordinación.

En cuanto al elemento Subjetivo el catedrático ALLAN BREWER CARIAS, en su obra Contrato Administrativo señala que es un elemento esencial del contrato Administrativo la participación de una **persona jurídica estatal** como parte, en este orden de ideas, debe entenderse que todas las **personas jurídicas estatales** de derecho público y de derecho privado, nacionales, estatales o municipales, pueden celebrar contratos de la Administración.

Ahora bien, el artículo 19 del Código Civil Venezolano, referido anteriormente, señala:

“Son personas jurídicas y por lo tanto capaces de obligaciones y derechos:

1. La Nación y las Entidades políticas que la componen

2. Las Iglesias, de cualquier credo que sean, las universidades y, en general, todos los seres o cuerpos morales de carácter público.
3. Las asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas de carácter privado...”

Ahora bien, en relación a las condiciones de validez estas se refieren a la capacidad y competencia de los contratantes, entre otras, o lo que es lo mismo el poder legal o aptitud de obrar o de ejecutar determinados actos.

En este mismo orden de ideas, el catedrático ALLAN BREWER CARIAS, plantea:

“... en el derecho privado, la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción; en derecho público y, concretamente, en derecho administrativo, impera el principio inverso”

Como se puede evidenciar, en la administración pública la capacidad para contratar debe existir de manera expresa, de lo contrario no podrá suscribir validamente ningún acto, en virtud de lo cual el Código Civil Venezolano vigente establece como requisito de validez de los contratos la capacidad de las partes contratante al señalar:

“ARTICULO 1.143: Pueden contratar todas las personas que no estuvieren declaradas incapaces por la ley.” (subrayado propio).

Nuevamente la legislación se refiere a “todas las personas”, es decir, que para poder contratar se requiere el carácter de persona, señalado anteriormente.

Ahora bien, el Servicio Autónomo de Vialidad del Estado Zulia (SAVIEZ), la Secretaría de Gobierno y la Policía Regional, son entes sin personalidad jurídica, es decir, no es sujeto de derechos ni obligaciones; razón por la cual no pueden contratar validamente.

En este sentido, el autor José Melich-Orsini, en su obra DOCTRINA GENERAL DEL CONTRATO, señala:

“El concepto de persona jurídica se vincula al de capacidad jurídica, ya que ésta no es sino la medida de la aptitud que se tiene según el ordenamiento jurídico positivo de ser titular de derechos y deberes, lo que equivale a decir que la capacidad jurídica es la medida de la personalidad jurídica reconocida.”

De los artículos anteriormente transcritos, se evidencia la capacidad única para contratar que tiene para contratar en nombre del Estado el Gobernador del mismo, de conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro ordenamiento jurídico, establecido en los Artículos 160 y 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 63 de la Constitución del Estado Zulia, cuya competencia es indelegable a menos que la ley indique lo contrario, en virtud de lo establecido en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública el cual señala, según el cual:

ARTICULO 26: Toda competencia otorgada a los órganos y entes de la administración pública será de obligatorio cumplimiento y ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente; será irrenunciable, indelegable, improrrogable y no podrá ser relajada por convención alguna, salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos.

Toda actividad realizada por un órgano manifiestamente incompetente o usurpada por quien carece de autoridad pública es nula y sus efectos se tendrán por inexistentes.”

Por lo que sólo le restaría a los Secretarios del Gabinete Ejecutivo desempeñar, conforme a la Ley, el papel de órganos ejecutores de las decisiones del Gobernador, entre las cuales ordenar los gastos.

En consecuencia, por lo antes expuesto, este órgano consultor concluye que no procede la **celebración de un contrato entre entes sin personalidad ni capacidad jurídica**, pues de celebrarse un supuesto contrato entre los mismos, sencillamente se estaría incurriendo en una violación a la Constitución y a la Ley; al atribuirse éstos entes competencias exclusivas del Gobernador del Estado, a quien corresponde el gobierno y administración de esta entidad político territorial, por lo que dicho acto estaría viciado de nulidad absoluta, de conformidad con lo establecido por los artículos 138 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1.142 ordinal 1º del Código Civil y 19 numeral 1 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, según los cuales:

“ARTICULO 138: Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos”.

“ARTICULO 1.142: El contrato puede ser anulado:

1º Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas; y...”.

“ARTICULO 19: Los actos de la administración serán **absolutamente nulos** en los siguientes casos:

1.- Cuando así este expresamente determinado por una norma constitucional o legal;”.

También se hace necesario señalar que tanto la Secretaría de Gobierno, el servicio de Vialidad del Estado Zulia (SAVIEZ) y la Policía Regional del Estado Zulia, forman parte de la estructura organizativa del Estado. En consecuencia **el Estado Zulia estaría contratando consigo mismo.**

Ahora bien, el acto jurídico que tipificaría un “préstamo” de un bien inmueble de el Estado a una de sus Dependencias o entes que conforman su estructura organizativa, se denomina Adscripción.

En efecto, la Ley de Hacienda del Estado Zulia señala en su artículo 12, lo siguiente:

ARTICULO 12. La administración, conservación y mejora de los bienes del Estado corresponde al Ejecutivo del mismo, pero éste podrá asignar a cualquiera de sus dependencias la administración de alguno o algunos de aquellos, según las necesidades de cada ramo y la naturaleza de los bienes, de modo que cada uno quede adscrito expresamente para su administración, a alguna de las dependencias del Estado”.

En virtud de esta normativa el Ejecutivo del Estado podría adscribir, el bien inmueble objeto de esta consulta a la Policía Regional, de modo que expresamente este ente pueda disponer de este bien para su uso y administración.

RECOMENDACIÓN

Esta oficina Consultora recomienda solicitar al Gobernador del Estado Zulia, que mediante decreto o resolución adscriba el bien inmueble a la Policía Regional del Estado Zulia, para que la misma pueda disponer de este bien para su uso y administración.

De este modo se estaría satisfaciendo las necesidades que el contrato de uso o comodato pretende cubrir, con un procedimiento administrativo interno establecido expresamente en la Ley.

Sin otro particular, al cual hacer referencia, se suscribe de usted,

Atentamente,

**DR. NESTOR RINCÓN FUENMAYOR
CONSULTOR JURIDICO**