

Ciudadano

Dr. REYES RIVAS

**CONSULTOR JURÍDICO DEL SERVICIO AUTÓNOMO DE
VIALIDAD DEL ESTADO ZULIA. (SAVIEZ)**

Su Despacho.-

Honorable Doctor:

Luego de saludarlo, la presente tiene por objeto responder a su oficio No. 2002-CJ-074, donde requiere nuestras recomendaciones para la rescisión del convenio suscrito entre el Servicio Autónomo de Vialidad del Estado Zulia (SAVIEZ) y el Servicio Autónomo de Mantenimiento de Estado Zulia (SAMEZ). A tal efecto luego de hacer el estudio legal y doctrinario, presentamos las siguientes consideraciones:

El administrativista venezolano **Rafael Badell Madrid (2001)**, señala que “la privilegiada situación de la Administración, le otorga también facultades para extinguir unilateralmente el contrato administrativo, dotado de efecto ejecutorio su decisión. Por ello, además de los supuestos de terminación normal (vencimiento del plazo y cumplimiento del objeto) el contrato administrativo puede terminarse anticipadamente cuando la administración contratante hace uso de esa potestad”.

De tal modo, la extinción unilateral del contrato administrativo puede estar fundamentada en diversas causas, a saber: (i) razones de mérito, oportunidad y conveniencia ; (ii) nulidad absoluta de la contratación por razones de ilegalidad; e (iii) incumplimiento del contratista.

En cuanto a revocación por razones de ilegalidad, segunda causa de extinción unilateral de contratos administrativos, el citado administrativista es de la opinión “que este supuesto de extinción unilateral ocurre cuando la Administración reconoce la ilegalidad del

Contrato. La Administración puede extinguir unilateralmente el Contrato, cuando los actos administrativos que contienen la voluntad de contratar se encuentran afectados de nulidad. En este supuesto, como consecuencia de la nulidad del acto administrativo que contiene la declaración de voluntad de la Administración, se produce la extinción del Contrato mismo, pues deja de existir uno de los elementos necesarios para su validez.

Siendo que en esta materia se aplican las mismas reglas que regulan la revisión oficiosa de los actos administrativos y habida cuenta de que el contrato genera derechos subjetivos para el cocontratante, preciso es concluir que su ilegalidad sólo puede declararse, en sede administrativa, cuando el vicio que afecte la contratación sea de nulidad absoluta, tal como se desprende de la interpretación concatenada de los artículos 19 numeral 4, 82 y 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos:

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

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley.
3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución, y;
4. Quando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido. (Subrayado Nuestro).

“Artículo 82: Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico .”

LA CAPACIDAD Y LA COMPETENCIA COMO REQUISITOS DE VALIDEZ DE LOS CONTRATOS.

En cuanto a la capacidad, requisito de validez de los contratos, resulta importante citar el contenido del Libro Tercero, TÍTULO III De las obligaciones, Capítulo I De las fuentes de las obligaciones, Sección I De los contratos, artículos 1.133, 1.143 y 1.144 y Libro Primero De las personas, TÍTULO I De las personas en general y de las personas en cuanto a su nacionalidad, Capítulo I De las personas en general, artículos 15 y 19 del Código Civil venezolano, según los cuales:

“Artículo 1.133 C.C.: El contrato es una convención entre dos o más personas para constituir, reglar, transmitir, modificar o extinguir entre ellas un vínculo jurídico”.

“Artículo 1.143 C.C.: Pueden contratar todas las personas que no estuvieren declaradas incapaces por Ley”.

“Artículo 1.144 C.C.: Son incapaces para contratar en los casos expresados por la Ley: los menores, los entredichos, los inhabilitados y cualquiera otra persona a quien la ley le niega la facultad de celebrar contratos”.

“Artículo 15 C.C.: Las personas son naturales o jurídicas”.

“Artículo 19 C.C.: Son personas jurídicas y por lo tanto, capaces de obligaciones y derechos:

1.- La nación y las Entidades políticas que la componen; “.

Constitucionalmente el Estado Zulia tiene capacidad para celebrar contratos siendo que la personalidad jurídica que el mismo detenta lo hace sujeto de derechos y obligaciones. Así, se infiere de los artículos 154 y 160 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales señalan:

“Artículo 159: Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía

e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República” (Subrayado nuestro) .

“Artículo 160: El gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador y Gobernadora. Para ser Gobernador o Gobernadora se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar” (Subrayado nuestro).

Por lo antes expuesto el Gobernador es el único funcionario con capacidad para contratar en nombre del Estado.

En este mismo sentido, es importante destacar las competencias que tienen asignados el Servicio Autónomo de Mantenimiento del Estado Zulia (**S.A.M.E.Z.**) y el Servicio Autónomo de Vialidad del Estado Zulia (**S.A.V.I.E.Z.**) de conformidad a lo establecido en el Decreto No. 706, de fecha 22 de febrero de 1999, y en el Reglamento Parcial No 01, del Decreto No. 276, de fecha 25 de septiembre de 1997, que crea y regula los referidos Servicio Autónomo:

DECRETO 706, de fecha 22 de febrero de 1999, mediante el cual se crea el Servicio Autónomo de Mantenimiento del Estado Zulia (S.A.M.E.Z.):

“Artículo segundo: El Servicio Autónomo de Mantenimiento del Estado Zulia (S.A.M.E.Z.), tendrá como objeto prestar servicios de mantenimiento a las comunidades de la región y a organismos públicos y privados, relacionados con saneamiento ambiental y servicios generales, que abarcan actividades de limpieza de cañadas y achiques, suministro de agua potable, bacheo, reasfaltado, ornato, parques y jardines, electricidad, pintura, albañilería, carpintería, herrería, plomería y senaletica, tendientes todos a satisfacer eficientemente, necesidades colectivas y particulares, para mejorar su nivel de calidad de vida.

Artículo Sexto: El Director General del “Servicio Autónomo de Mantenimiento del Estado Zulia” (**S.A.M.E.Z.**), tendrá las siguientes atribuciones:

1. Asumir la gestión diaria del “Servicio Autónomo de Mantenimiento del Estado Zulia” (**S.A.M.E.Z.**)

2. Organizar los servicios de las distintas unidades administrativas.
 3. Proponer las normas internas de funcionamiento del Servicio Autónomo.
 4. Someter a consideración del Gobernador del Estado El Reglamento Interno sobre la organización y funcionamiento del Servicio Autónomo, para su aprobación.
 5. Ejercer la máxima autoridad del “Servicio Autónomo de Mantenimiento del Estado Zulia” (S.A.M.E.Z.)
 6. Ejercer la representación legal del Servicio Autónomo y constituir Apoderados Judiciales y extrajudiciales previa autorización del Gobernador del Estado.
 7. Autorizar las adquisiciones de bienes y servicios necesarios para el buen funcionamiento del Servicio Autónomo.
 8. Autorizar, supervisar y controlar las operaciones y los Contratos de Servicios otorgados por el Servicio Autónomo a terceros.
-OMISSIS....”

Reglamento Parcial No 01, del Decreto No. 276, de fecha 25 de septiembre de 1997:

“Artículo 3: Será de la Competencia del Servicio:

1. Realizar planes, estudios y proyectos para vías estatales.
2. Planificar, dirigir y supervisar la ejecución de obras de construcción, conservación, explotación, ampliación y mejoras de carreteras, puentes y autopistas en el territorio del es Estado Zulia. Sin menoscabo en lo establecido en otras leyes.
3. Ejecutar los programas de conservación de la red vial del Estado Zulia.
4. Recibir y administrar los recursos establecidos en los contratos de concesión por concepto de :
 - 4.1 Costos de Preinversión
 - 4.2 Costos de Gerencia e inspección de la puesta a punto y construcción de la estación de peaje.
 - 4.3 Costos de administración e inspección del contrato de concesión.
 - 4.4 Aportes a la Gobernación del Estado Zulia.
5. La administración de ingresos y recursos que obtenga el Servicio.

6. Implementar y ejecutar medidas que garanticen la transitabilidad permanente de la red de carreteras, puentes y autopistas del Estado Zulia.
7. Colaborar con el Ejecutivo Regional y Nacional en la elaboración de la política, planificación y establecimiento de normas en materia de vialidad del Estado Zulia.
8. Ejecutar de conformidad con las leyes estatales respectivas, la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas estatales o interestatales en el territorio del Estado Zulia, sin menoscabo de lo establecido en los Convenios Nacionales.
9. La organización, administración y ejecución de los servicios conexos a la materia vial pro si o por delegación mediante la figura de la concesión de conservación, administración y aprovechamiento de la vialidad del Estado Zulia.
10. Desarrollar el laboratorio de vialidad, elaborar las normas técnicas de funcionamiento, en conformidad con la comisión de normas industriales Covenin, así como la capacitación del personal
11. Proponer leyes, Reglamentos y normas en materia de vialidad.
12. Dictar su Reglamento interno
13. Las demás necesidades para el cumplimiento de su objeto, sin menoscabo a lo establecido en otras leyes Nacionales.
14. Las demás que le asigne las leyes y Reglamentos de la República y del Estado Zulia.”

En cuanto, a las facultades de los referidos servicios autónomos, es importante destacar que “Autorizar y Conformar previamente los contratos” no implica ni le da capacidad ni competencia a los Servicios Autónomos para celebrar contratos en nombre del Estado Zulia, dado que conforme a los principios de legalidad y competencia que rigen la actividad administrativa establecidos en los artículos 137 y 138 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 4 y 26 de la Ley Orgánica de Administración Pública, el S.A.M.E.Z. y el S.A.V.I.E.Z. no pueden realizar una actividad que no le esté expresamente permitida por Ley, es decir, no puede contratar en

nombre del Estado Zulia, sin que la Constitución, la Ley o un acto administrativo de carácter normativo expresamente lo permita.

En tal sentido, resulta importante citar el contenido de las siguientes normas:

“Artículo 137 CRBV: La Constitución y la Ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen” (Subrayado nuestro).

“Artículo 138 CRBV: Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos” (Subrayado nuestro).

“Artículo 4 LOAP: “La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a las leyes, y a los actos administrativos de carácter normativo, dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático a los particulares”. (Subrayado nuestro).

“Artículo 26 LOAP: 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”. (Subrayado nuestro).

En este sentido, el autor **José Melich-Orsini (1993)**, 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.”

Ahora bien, para determinar los órganos de los Estados a quienes compete ejercer la capacidad para celebrar contratos en representación de la entidad federal, hay que atender principalmente a lo previsto en el ordenamiento jurídico venezolano, particularmente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes del estado Zulia, según los cuales dicha capacidad la detenta el Estado Zulia y la ejerce en nombre de éste, el Gobernador del Estado, a quien corresponde el gobierno y administración del Estado -artículo 160 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela-.

Por lo antes expuesto, la capacidad y la competencia, requisitos esenciales de validez de todo contrato, en el caso estatal, la detenta el Estado Zulia, que es la entidad autónoma con personalidad jurídica plena y por lo tanto sujeto de derechos y obligaciones representada por el Gobernador del Estado Zulia, a quien, según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, corresponde el gobierno y administración del Estado Zulia y por lo tanto el único facultado por la Constitución y por las leyes para obligarla frente a terceros en materia contractual, no sucediendo lo mismo con los llamados Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica, los cuales son creados sin personalidad jurídica mediante Decreto dictado por el Gobernador del Estado cuando las necesidades de la Administración Pública Estatal así lo exijan (artículo 2º del Decreto N° 732 que establece el Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica del Estado Zulia de fecha 31 de marzo de 1999) y que como su propio nombre lo indica **no tienen personalidad jurídica y por tanto ni capacidad ni competencia para contratar y ser sujeto de derechos y obligaciones en nombre del Estado Zulia**, ni en nombre de ellos mismos por carecer precisamente de la capacidad y competencia, elementos esenciales de validez de los contratos.

CONCLUSIÓN

De conformidad con el principio de autotutela administrativa, el Estado Zulia puede reconocer y declarar la nulidad absoluta, en cualquier momento, de sus actos, convenios, contratos y demás actuaciones viciadas de nulidad absoluta por haber incurrido en los supuestos establecidos en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 20 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado Zulia.

En el caso en análisis, por tratarse de convenios suscritos entre dos servicios autónomos sin personalidad jurídica, órganos desconcentrados de la administración pública central de Estado Zulia, tales como EL SERVICIO AUTÓNOMO DE VIALIDAD DEL ESTADO ZULIA (SAVIEZ) Y EL SERVICIO AUTÓNOMO DE MANTENIMIENTO DEL ESTADO ZULIA (SAMEZ), antes identificados, dicha actuación se encuentra incurso en el vicio de nulidad absoluta contenido en el artículo 19 numeral 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo y 20 la Ley de Procedimientos Administrativo del Estado Zulia. Toda vez que se configuran de imposible e ilegal ejecución siendo que no es posible ni legal celebrar o suscribir convenios o contratos entre dos sujetos carentes de personalidad jurídica, no sujetos de derechos ni de obligaciones, es decir, entre dos sujetos sin capacidad, elemento esencial de validez de todo contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.143 del Código Civil Venezolano.

Por otra parte resulta necesario concluir, que en el supuesto caso, nunca enunciado, ni como simple hipótesis, de que un servicio autónomo sin personalidad jurídica pretendiese suscribir un contrato con un tercero ajeno a la administración pública central del Estado Zulia, en nombre del Estado Zulia, sin que medie un acto administrativo expreso mediante el cual el Gobernador del Estado,

como primera autoridad civil y política del Estado Zulia, que tiene a su cargo el gobierno y administración del mismo (Artículos 160 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 2 de la Ley Orgánica del Régimen Político), delegue el ejercicio de la competencia para contratar en nombre del Estado, en el Director de un Servicio Autónomo, o que delegada el ejercicio de dicha competencia no se estableciese expresamente en el contrato a suscribirse la identificación del acto administrativo de delegación (Artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública), el Gobernador del Estado o la autoridad que suscribió el convenio o contrato podrá, en virtud del principio de autotutela administrativa de revisión de oficio de sus actos, convenios y contratos que pretende el saneamiento y corrección de la actividad pública conforme a los preceptos constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, reconocer en cualquier momento la nulidad absoluta del convenio o contrato, conforme al artículo 19 numeral 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 20 numeral 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos del Estado Zulia, al haber sido suscrito dicho convenio o contrato por una autoridad manifiestamente incompetente.

RECOMENDACIÓN

Por los fundamentos de derecho expuestos, en caso de que los servicios autónomos sin personalidad jurídica no hayan sido autorizados para suscribir contratos o convenios en nombre del Estado Zulia, mediante un acto administrativo expreso de delegación, este despacho recomienda a los mismos, abstenerse de suscribir cualquier tipo de contrato en nombre propio, por carecer de capacidad para contratar, ni en nombre del Estado Zulia a los fines de no incurrir en usurpación de funciones correspondientes al Gobernador (artículo 137, 138 y 25 de la Constitución de la República Bolivariana de

Venezuela y 26 de la Ley Orgánica de Administración Pública), de que la actuación administrativa se encuentre viciada de nulidad absoluta (artículos 19 numerales 3 y 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 20 numerales 3 y 4 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado Zulia y que los funcionarios que los suscriban sean sujetos de responsabilidad penal, civil y administrativa (Artículo 25 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) .

Igualmente este Despacho le sugiere efectuar solicitud dirigida a el Gobernador del Estado, en la cual se someta a su consideración la realización del decreto de declaratoria de nulidad absoluta de los convenios en estudio.

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

Atentamente,

Dr. NESTOR RINCÓN FUENMAYOR
CONSULTOR JURIDICO

NR/LL