CRITERIOS JURISPRUDENCIALES RESPECTO A LOS CONTRATOS DE INTERÉS PÚBLICO NACIONAL

En fecha ocho (8) de diciembre de 2022, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia publicó la Sentencia N° 821 (caso “*Tobías Nóbrega contra la Contraloría General de la República*”), mediante la cual formuló consideraciones sobre la naturaleza de los contratos de interés público nacional contemplados en la Constitución, a los fines de determinar si en el caso sometido a su decisión era necesario que el Ministerio de Finanzas consultara a la Procuraduría General de la República por los contratos de adquisición de inmuebles, como requisito previo a su celebración, tal y como lo establece el artículo 247 de la Constitución.

La sentencia examinada hizo referencia a la Sentencia N° 618 de la Sala Constitucional de fecha veinte (20) de julio de 2016 (caso “*BCV y préstamo FLAR*”), mediante la cual se estableció que sólo es exigible la consulta obligatoria a la Procuraduría General de la República en el supuesto de los contratos de interés público.

A este respecto, es necesario indicar que todos los contratos de interés público son contratos administrativos; sin embargo no todos los contratos administrativos son de interés público, motivo por el cual difieren en cuanto al régimen constitucional especial que se les aplica (ya que los contratos administrativos no están sometidos a aprobación legislativa ni al régimen de inmunidad de jurisdicción, como sí lo están, por mandato constitucional, los contratos de interés público).

Dicho esto, la Asamblea Nacional ha establecido que los contratos de interés público son:

“aquellos que se encuentren vinculados con grandes contrataciones que pudieren

comprometer gravemente el patrimonio de la República o exponerla a pérdidas serias o a reclamaciones internacionales eventualmente lesivas de la soberanía o la integridad del país”, así como los contratos “relacionados indisolublemente con una prestación que afecta el interés colectivo de todos los ciudadanos”.

Este pronunciamiento de la Asamblea Nacional es de particular importancia considerando que la aprobación que realiza el parlamento sobre los contratos de interés público nacional es una manifestación de la variedad de formas o mecanismos de control del parlamento sobre la función ejecutiva. Y dentro de esos mecanismos de control se encuentra, precisamente, el control que ejerce la Asamblea Nacional sobre los contratos de interés público nacional, estatal y municipal.

Asimismo, la Sentencia N° 821 reitera el criterio sostenido desde la fecha veinticuatro (24) de septiembre de 2002 por la Sentencia N° 2.241 de la Sala Constitucional, la cual estableció los elementos o caracteres que definen a los contratos de interés público nacional, y que pasan a examinarse a continuación:

1.- Que sean celebrados por la República, a través de los órganos que componen al Ejecutivo Nacional competentes en esta materia

La Sentencia N° 821 concluye que en el caso concreto se cumplió este elemento de los contratos de interés público nacional, representado por el hecho de que los contratos deben ser celebrados por la República a través de sus órganos o por los entes descentralizados funcionalmente, por cuanto los contratos de adquisición de inmuebles sometidos a estudio fueron celebrados por el Ministerio de Finanzas.

La condición de que el contrato sea celebrado por el ente público territorial lo establece en más de una oportunidad la Sentencia N° 2.241 de la Sala Constitucional antes mencionada, al señalar lo siguiente:

“la discusión doctrinal existente durante la vigencia de la Constitución de 1961, entre las expresiones contrato de interés público y contrato de interés nacional, ha sido, como se indicara previamente, resuelta por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que en su artículo 150 estableció claramente la relación de género-especies que existe entre la noción de contrato de interés público y las nociones de contrato de interés público nacional, estatal y municipal, en las cuales lo determinante sería la participación de la República, los Estados o los Municipios” (Subrayados nuestros).

Sobre esto, la posición jurisprudencial y doctrinaria es que también deben calificarse como contratos de “interés público” los suscritos por la administración funcionalmente descentralizada, cuando ellos afectan directamente los intereses de la República como ente territorial, o de los Estados y Municipios. Por lo tanto, también deben estar incluidos dentro de la especie de contratos de interés público nacional, los suscritos por las empresas públicas u otros entes funcionalmente descentralizados, en cada uno de esos tres niveles territoriales (República, Estados y Municipios), cuando se afecten de manera directa los intereses nacionales que corresponden a la República.

2.- Que su objeto sea determinante o esencial para la realización de los fines y cometidos del Estado Venezolano

Al momento de determinar si un contrato es de interés público, es menester examinar en cada caso si su objeto está vinculado directamente con el logro de alguno de los fines y cometidos que el Estado se ha impuesto. De este modo, es característico de los contratos de interés público que los mismos sean suscritos para la consecución directa y objetiva de los fines del Estado que han sido encomendados por ley al órgano o ente contratante.

Dicho lo anterior, y en lo que concierne al objeto de las contrataciones descritas en la Sentencia N° 821, estas contrataciones

trataban en concreto de la adquisición de unos inmuebles que serían posteriormente utilizados como espacios de funcionamiento del Ministerio de Finanzas y la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública Instituto Universitario de Tecnología. Si bien es cierto que el uso de esos espacios podría calificar como de “conveniente” o “útil” para esas instituciones, a decir de la misma Sala Político-Administrativa ello no era “determinante” o “esencial” para el cumplimiento de los fines de ese órgano del ejecutivo nacional.

3.- Que satisfagan los intereses individuales y coincidentes de la comunidad nacional y no tan sólo de un sector particular de la misma, como ocurre en los casos de contratos de interés público estatal o municipal, en donde el objeto de tales actos jurídicos sería determinante o esencial para los habitantes de la entidad estatal o municipal contratante

Para esclarecer el sentido de lo indicado precedentemente es necesario tener presente la posición doctrinaria nacional, la cual ha señalado que:

“los contratos de interés público que requieren de aprobación de la Asamblea Nacional son una categoría especial y excepcional de los contratos administrativos, cuyo objeto se vincula directa e indisolublemente con una prestación que afecta al interés colectivo y que, por ello, trasciende las facultades de disposición de un órgano, ente o persona jurídico-pública; en otras palabras, un contrato tan importante para el país que todos los ciudadanos, a través de sus representantes políticos integrados en la Asamblea Nacional, deben emitir un juicio sobre su aprobación”.

En el caso concreto, el alcance de los efectos de la adquisición de esos inmuebles sólo abarcó al personal, o ciudadanos que acuden a

las sedes de estas instituciones, siendo ello un sector en particular y no la generalidad de la población.

4.- Que impliquen la asunción de obligaciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de varios ejercicios fiscales posteriores a aquel en que se haya causado el objeto del contrato, en vista de las implicaciones que la adopción de tales compromisos puede generar en la vida económica y social de la Nación

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la ya citada Sentencia N° 2.241 ha incluido dentro de los contratos de interés público nacional aquellos:

“que impliquen la asunción de obligaciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de varios ejercicios fiscales posteriores a aquél en que se haya causado el objeto del contrato, en vista de las implicaciones que la adopción de tales compromisos puede implicar para la vida económica y social de la Nación”.

Asimismo, para parte de la doctrina, un criterio característico de los contratos de interés público es que estos deben ser de suma importancia o de un costo muy elevado que pudiera comprometer gravemente el patrimonio nacional.

Siguiendo con el desarrollo de este elemento o carácter de los contratos de interés público,

pero específicamente frente al caso de los contratos de adquisición de inmuebles descritos en la Sentencia N° 821, se observa que dichos contratos no parecieran haber generado un impacto considerable en los intereses económicos o financieros públicos. Tampoco se evidenció que se haya acordado otro tipo de obligaciones de pago a cargo de la República a ser cumplidas en ejercicios fiscales posteriores; o de garantías o gravámenes sobre los inmuebles que haya podido comprometer en un futuro el patrimonio público.

Con base a todo lo anterior, así como al criterio reiterado de la Sala Constitucional, la Sala Político-Administrativa concluyó sobre los contratos de adquisición o compra venta de inmuebles bajo examen lo siguiente:

*“[...] aunque los mismos fueron celebrados por un órgano que compone al Ejecutivo Nacional competente para suscribirlos; su objeto no era determinante o esencial para la realización de los fines de dicho Ministerio; la adquisición de esos inmuebles solo benefició a un sector particular del país, conformado por el personal de ese órgano ministerial y sus usuarios; y de dichos contratos, no se derivaron obligaciones cuyo pago se realizaron en el transcurso de varios ejercicios fiscales posteriores; razón por la cual esta máxima instancia concluye que efectivamente los contratos de adquisición de los inmuebles [examinados en el caso concreto] **no son contratos de interés público nacional.**” (Negritas y agregados nuestros).*

En caso de requerir información adicional sobre el tema, puede contactarnos a través de nuestros correos electrónicos a las direcciones señaladas al final de este Legal – Tax.