



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

**ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LA LEY DE CONTRATACIONES
PÚBLICAS DE VENEZUELA Y LA LEY DE BASES SOBRE
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y
PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CHILE**

Presentado por
Morales Mancilla, Javier José

Para optar al Título de
Especialista en Derecho Administrativo

Asesor:
Esteves Alvarado, César A.

Caracas, 8 de diciembre de 2016



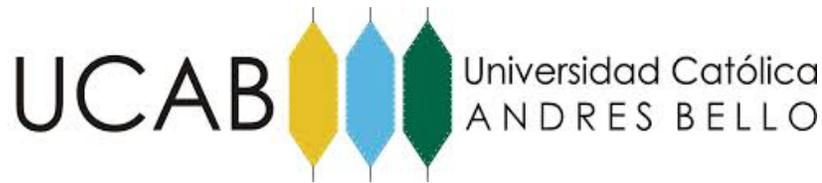
UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

APROBACIÓN DEL ASESOR

Por la presente hago constar que he leído el Trabajo Especial de Grado, presentado por el ciudadano **Javier Morales Mancilla**, titular Cedula de Identidad V-13.370.591 para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: **Estudio Comparativo entre la Ley de Contrataciones Públicas de Venezuela y la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios de Chile**; y manifiesto que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, a los 8 días del mes de diciembre de 2016.

Cesar A. Esteves Alvarado
C.I. 3.183.396



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LA LEY DE CONTRATACIONES
PÚBLICAS DE VENEZUELA Y LA LEY DE BASES SOBRE
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y
PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CHILE**

Autor: Javier Morales Mancilla

Asesor: Cesar Esteves Alvarado

Fecha: Diciembre de 2016

RESUMEN

La Contratación Pública es un mecanismo de ejercicio de la función administrativa de gestión económica y, es a través de las leyes objeto de análisis que, Venezuela y Chile aplican estos sistemas. Se ha revisado la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de estos países, empleando el método del derecho comparado con una investigación documental, para determinar las semejanzas y diferencias entre los cuerpos normativos que rigen sus modalidades de selección de contratistas, en aspectos fundamentales como los principios constitucionales y legales, las instituciones jurídicas, los elementos objetivos y subjetivo regulados, la organización administrativa y, los recursos administrativos y judiciales, así como la estructuración de la jurisdicción contencioso administrativa. Este ejercicio pretende buscar aportes que mejoren el derecho nacional a través de un mayor conocimiento del mismo, la búsqueda de la unificación de los ordenamientos jurídicos de cara a procesos de integración regional y, la solución de problemas con nuevas tendencias de derecho.

Palabras clave: Derecho Administrativo, Derecho Comparado, Contrataciones Públicas, Contratos Administrativos, Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Índice General

Carta de Aprobación del Asesor	i
Resumen	ii
Introducción	1
I. Principios Generales del Derecho Contenidos en la Ley de Contrataciones Públicas de Venezuela y la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios de Chile	2
Principios Constitucionales	2
Venezuela.	2
<i>Principio de legalidad.</i>	4
<i>Principio de eficacia.</i>	5
<i>Principio de eficiencia.</i>	6
<i>Principio de economía.</i>	7
<i>Principio de planificación.</i>	8
<i>Principio de igualdad.</i>	8
<i>Principio de transparencia.</i>	9
<i>Principio de honestidad.</i>	10
Chile.	10
<i>Principio de eficacia normativa de la constitución.</i>	10
<i>Principio de interpretación conforme a la constitución.</i>	11
<i>Principio de juridicidad.</i>	12
<i>Principio de interdicción de arbitrariedad.</i>	12
<i>Principio de servicialidad estatal.</i>	13
<i>Principio de disyunción o reserva legal por materia.</i>	13
<i>Principio de probidad, publicidad y transparencia.</i>	14
<i>Principio de responsabilidad.</i>	16
Principios Propios de la Contratación Pública	17
Venezuela.	17
<i>Principio de competitividad.</i>	17
<i>Principio de publicidad.</i>	18
<i>Principio del equilibrio económico.</i>	19
Chile.	21
<i>Principio de estricta sujeción a las bases y de no formalización.</i>	21
<i>Principio de mutabilidad del contrato.</i>	22
<i>Principio de la colaboración.</i>	23

II. Instituciones Jurídicas Presentes en la Ley de Contrataciones Públicas de Venezuela y la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios de Chile	25
Contratación Pública	25
Venezuela.	25
Chile.	26
Contratos Administrativos	28
Venezuela.	28
Chile.	31
III. Elementos Objetivos y Subjetivos que Conforman la Ley de Contrataciones Públicas de Venezuela y la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios de Chile	38
Elemento Objetivo	38
Venezuela.	38
Chile.	41
Elemento Subjetivo	45
Venezuela.	45
Chile.	47
IV. Estructura y Organización que Presta Apoyo a la Aplicación de la Ley de Contrataciones Públicas de Venezuela y la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios de Chile	50
Composición y Alcance de sus Funciones y Atribuciones	50
Venezuela.	50
<i>Servicio nacional de contrataciones</i>	50
<i>Registro nacional de contratistas.</i>	52
<i>Registro nacional de contrataciones del estado.</i>	53
Chile.	54
<i>Dirección de compras y contratación pública.</i>	54
<i>Portal web www.chilecompra.cl.</i>	55
V. Procedimientos Administrativos y Procesos Jurisdiccionales Procedentes en la Ley de Contrataciones Públicas de Venezuela y la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios de Chile	57
Venezuela.	57
Chile.	63

Conclusiones
Referencias

71
75

Introducción

El análisis comparado de las leyes objeto de este estudio, se ha escogido en atención a la importancia que ostenta la Contratación Pública para las legislaciones nacionales, en virtud de la posibilidad que la Administración ejerza a través de esta institución, la función administrativa de gestión económica, por un lado; y, la satisfacción de los intereses más sensibles de la sociedad, por el otro.

Se aplica en este caso el método del derecho comparado, con características de investigación documental, donde se ha revisado la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de cada país, para determinar las semejanzas y diferencias entre los sistemas jurídicos que rigen sus modos de selección de contratistas.

Surge entonces, un informe de derecho administrativo comparado, en el que se someten a observación aspectos fundamentales como los principios constitucionales y legales aplicables, las instituciones jurídicas presentes, los elementos objetivos y subjetivo regulados por estas leyes, la organización administrativa y, los recursos administrativos y judiciales, así como la estructuración de la jurisdicción contencioso administrativa.

El primer capítulo describe algunos de los principios esenciales que dirigen a la Administración en el desarrollo de la actividad económica de la Contratación Pública en ambas legislaciones. Se dividen, de manera ilustrativa en principios constitucionales y principios legales o propios a la Contratación Pública.

En el desarrollo del segundo capítulo, se analizan dos de las principales instituciones jurídicas que dan fundamento a las leyes objeto de estudio; tales instituciones son, la de la Contratación Pública, como atribución del Estado y, el Contrato Administrativo, entendido como el medio para lograr satisfacer las necesidades colectivas.

Durante el tercer capítulo, se explica qué tipo de instrumentos son los que están sometidos a la aplicación de estas leyes; y, cuáles son los entes y órganos de la Administración obligados a seleccionar sus contratistas, conforme a lo establecido en sus normas.

La estructura organizativa y logística que crean estas leyes, para asegurar su cumplimiento y pleno funcionamiento, basada en registros que intentan compilar información útil para la propia administración y los particulares, es el tema desarrollado en el cuarto capítulo.

En el quinto capítulo, se exponen los procedimientos administrativos procedentes contra los actos administrativos producto de la sustanciación de los mecanismos de selección de contratista, así como los procesos jurisdiccionales conducentes, en caso de controversias suscitadas con la ejecución del contrato adjudicado. También se describe la estructura de la jurisdicción contencioso administrativa, en cada sistema, objeto de este estudio comparativo.

I. Principios Generales del Derecho Contenidos en la Ley de Contrataciones Públicas de Venezuela y la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios de Chile

El análisis de los principios generales del derecho, enfocado a algún área jurídica en específico, reviste una gran importancia, en virtud que, para entender la aplicación de las normas que directamente rigen cualquier actuación de la Administración, es necesario conocer los principios sobre los cuales se fundamenta, su alcance y trascendencia, así como la relación entre ellos.

Es posible afirmar que los principios jurídicos contienen mandatos de optimización y maximización de una institución jurídica determinada, y su alcance se verifica cuando son cumplidas en la mayor medida posible, ya que los principios admiten grados de cumplimiento.

Principios Constitucionales

Venezuela.

La Contratación Pública está regulada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)¹, por los mismos principios que rigen al resto de los elementos que conforman la actividad administrativa, en virtud que, forma parte de ella. Este planteamiento encuentra su fundamento en el artículo 141 *ejusdem*, el cual establece que:

La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición

¹ Publicada en Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999, reimpressa en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario del 24 de marzo de 2000, con enmienda N° 1 de fecha 15 de febrero de 2009, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908 Extraordinario del 19 de febrero de 2009.

de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Esta lista no pretende ser cerrada o taxativa, ya que aplican, además de los ya nombrados, otros principios que, siguiendo el trabajo de Linares (2014), “tienen mayor o menor especificidad o conexión con la Contratación Pública como elemento de la actividad administrativa” (p. 130).

Es conveniente mencionar en este punto, al principio de aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales, llamado así por la doctrina venezolana, emitido por el Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de la Sala Constitucional de fecha 20 de enero de 2000², la cual estableció que:

Los preceptos orgánicos [de la constitución] son de inmediata aplicación por todos los poderes públicos, y, en particular, por los órganos a los que la disposición constitucional se refiere. Existan o no las normas que desarrollen la regulación constitucional, ésta es plenamente eficaz por sí misma y, por lo tanto, establece pautas para el funcionamiento del órgano al que se refiera la norma constitucional.

La idea principal de este criterio judicial, además de imponer el dominio pleno de la norma constitucional, en ausencia de un desarrollo legislativo, implica también que las leyes especiales desplieguen adecuadamente los postulados constitucionales, ya que, de entrar en conflicto, deben prevalecer en todo caso, los principios constitucionales.

Este caso, sin duda, no es el de la Ley de Contrataciones Públicas (LCP)³, la cual tomando en consideración los elementos consagrados en la CRBV, estableció un

² Caso Emery Mata Millán vs. Ministro de Interior y Justicia y otros.

³ Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.877 Extraordinario de fecha 14 de marzo de 2008, reimpressa en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela

conjunto de elementos, coherentes y razonables, que buscan dirigir la actividad administrativa que cumplen los órganos de la Administración con la Contratación Pública.

Al respecto, la LCP en su artículo 2 establece, entre los aspectos que deben regir su aplicación, los principios de economía, planificación, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia, publicidad y simplificación de trámites, los cuales, según afirma Mónaco (2014), tienen que ser tomados en cuenta como:

Verdaderas guías que deben ser observadas al momento de aplicar las normas procedimentales de la ley, cuando los supuestos de hecho que ella consagra en este sentido no sean suficiente para ofrecer al interprete una solución clara sobre la manera en que deben ser resueltas las situaciones que sean sometidas a su consideración (p. 95).

Vemos como los principios que aparecen en la LCP, tienen como propósito la de complementar a los contenidos en la CRBV, traduciendo la propuesta general para toda la actividad administrativa, en elementos aplicables directamente a la Contratación Pública en particular.

Principio de legalidad.

Este principio está formalmente recogido en el artículo 137 de la CRBV, según el cual, el Poder Público debe limitarse al ejercicio de las atribuciones definidas por ese mismo texto legal y por la ley, en el desarrollo de las actividades que realice; surge además de este enunciado que, el cumplimiento por parte del Poder Público del conjunto de normas que lo determinan en su acción, le confiere al mismo, validez y legitimidad a su existencia.

N° 38.895 del 25 de marzo de 2008, cuya última modificación fue publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.154 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014.

La importancia de este principio no puede subestimarse, ni mucho menos soslayarse, a pesar de no aparecer establecido como principio en el anteriormente citado artículo 141 de la CRBV, ya que, constituye el principio base de la actuación y del sometimiento de la Administración al Estado de Derecho. Su característica fundamental, es su necesaria aplicación a toda la actividad administrativa de manera transversal, lo cual lo vincula estrechamente a la competencia, entre otros aspectos procedimentales.

Si llevamos este principio, al plano concreto de la LCP, podemos hacer referencia a lo expresado por Linares (2014), quien sobre este aspecto señala que:

Las competencias que se confieren a las autoridades que intervienen en los procedimientos administrativos de selección de contratistas deben estar predeterminadas en la ley, pues para que los actos producidos a lo largo de cada procedimiento sean válidos, la autoridad administrativa que los dicte debe tener competencia para ello (p. 131).

Al amparo de este principio, la Administración, en cumplimiento de sus funciones y atribuciones, está impedida para actuar fuera del ámbito determinado por el ordenamiento jurídico. No obstante, existe el postulado que se presenta como una excepción al principio de legalidad y que otorga a la Administración Pública poder discrecional de tomar decisiones conforme a su libre apreciación. Sobre este aspecto, conviene señalar que, se considera que no se trata de excepción alguna, en virtud que tal discrecionalidad se materializa en una actividad regulada y, en consecuencia, sometida igualmente al control de la legalidad.

Principio de eficacia.

Cobra mucha relevancia este principio en la actuación de la Administración en general y, en las Contrataciones Públicas en particular; haciendo un ejercicio de argumentación en contrario, Linares (2014), sobre el mismo apunta que consiste en:

La agilidad en la acción administrativa, porque la actuación morosa es por definición una actuación ineficaz, pues el propósito del procedimiento administrativo, en definitiva, es la satisfacción de los objetivos y metas en el menor tiempo y con el menor costo posible (p. 134).

La uniformidad, es uno de los mecanismos utilizados para lograr el cumplimiento de este principio; en este sentido, se aplica a todos los trámites y documentos que conforman en expediente administrativo, los cuales deben reunir las mismas características, en tanto sean de la misma naturaleza y respondan a los mismos fines.

Otro elemento valioso para alcanzar este principio es el informalismo, que consiste en cumplir únicamente con las etapas del procedimiento que sean estrictamente necesarias, evitando fases prescindibles y formalismos excesivos, así como el requerimiento de recaudos o requisitos inútiles.

Principio de eficiencia.

El óptimo uso de los bienes y recursos asignados para un determinado fin, en el alcance del mismo, es la naturaleza de este principio; adicionalmente, debe responder a un contexto de planificación, estrategia y política, elementos que han de imponer las directrices necesarias para lograr los objetivos propuestos.

En el ámbito de la Administración, este principio adquiere una importancia capital, en virtud que, la Contratación Pública es un mecanismo de ejecución de presupuesto público, lo cual la obliga a un manejo eficiente de estos fondos, por su naturaleza pública.

El propósito que este principio plantea, se alcanza en la medida que las necesidades de bienes, servicios y obras, que tienen una asignación presupuestaria,

son satisfechas por la Administración seleccionando a un contratista, en el menor tiempo y con la mayor ventaja en calidad y costo, hasta donde esto sea posible.

Principio de economía.

El propósito que busca este principio en su aplicación, puede encontrarse en varias previsiones de la LCP, donde se permite que la Administración sustituya en un momento dado la modalidad de selección de contratista o proceda en actos únicos de apertura de documentos, en determinadas ocasiones; todo ello, con la intención de permitir el ahorro de tiempo y costos, tanto a los contratantes como a los participantes.

Se observa entonces que, este principio está referido a la economía en el desarrollo procedimental de los concursos y en este contexto, es preciso el aporte realizado por Araujo-Juárez (citado en Mónaco, 2014), donde explica que:

Este principio debe entenderse referido a la obligación de la Administración de llevar a cabo sus procedimientos tratando de evitar demoras, molestias innecesarias y cualquier otra actuación que impida el fluido y normal desenvolvimiento de los procedimientos de selección de contratistas (p. 96).

Para el alcance de este principio, la Administración puede ir al detalle de cada etapa de los procedimientos de contratación, hasta encontrar aquellos escollos prescindibles; como ejemplo, Torres (2008) expresa que:

Es evidente entonces que se busca que el órgano o ente contratante no pierda tiempo solicitando información previamente evaluada por el Registro Nacional de Contratistas. Sin embargo, esa disposición no limita las facultades del órgano o ente contratante para verificar la validez de la información (p. 23).

En atención a este principio, es necesario que la Administración eluda los imprevistos que la práctica administrativa trae consigo, llevando a cabo los procedimientos de contratación, evitando demoras innecesarias, sin incurrir en descuidos o desatenciones al objetivo planteado en cada concurso.

Principio de planificación.

En este contexto, este principio está referido a las estrategias, políticas y planes desarrollados por la Administración para ordenar la actividad económica del sector público, en primer término; y, de la sujeción del sector privado a aquella, en la medida de su incorporación como participantes o contratistas en los procesos de selección de proveedores de bienes, servicios u obras.

Los entes y órganos contratantes, están sometidos en sus actuaciones al alcance de metas, las cuales están previamente planificadas y responden a una estrategia de toda la Administración; en este sentido, la adquisición de bienes, servicios y obras, han de plantearse con el propósito de ayudar en el logro de estos objetivos, que buscan la satisfacción del interés general.

Principio de igualdad.

Este principio se encuentra establecido en la LCP, el cual, descrito por Mónaco (2014), consiste en que “Los actos de sustanciación deben cumplirse sin colocar a alguno de los concursantes u oferentes en una posición más ventajosa que a otros” (p. 96). Todo ello, a su vez, se encuentra inspirado en la expresión “La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva”, contenida en el numeral 2 del artículo 21 de la CRBV.

En aplicación directa de este principio a los procedimientos de concurso, se puede agregar lo expresado por Araujo-Juárez (2011), quien afirma que:

[Este principio] se manifiesta en el sentido que solo es posible una real confrontación entre los oferentes cuando estos se encuentran colocados en igualdad de condiciones, sin que existan discriminaciones de hecho o de derecho que favorezcan a unos en perjuicio de otros (p. 304).

Por lo expuesto, es necesario indicar que, este principio debe prevalecer en todas las etapas del concurso, desde la convocatoria, hasta su adjudicación; y comprende la sujeción de todos los participantes a las mismas condiciones, solamente dando preferencia a la oferta más ventajosa para la Administración.

Principio de transparencia.

Este principio está íntimamente ligado al de publicidad y, siguiendo lo enunciado en el artículo 2 de la LCP, se puede entender que implica de modo imperativo, la posibilidad de que los actos sean realizados en forma pública al ser exigido por la ley y, la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo sobre el procedimiento administrativo de contratación, desde el llamado a participar, pasando por todos los actos de instrucción, hasta su terminación.

Al aproximarse a una descripción, Mónaco (2014), interpreta lo postulado en la ley sobre este principio de transparencia, y manifiesta que el mismo está:

Referido fundamentalmente a la manera abierta como la Administración debe realizar los trámites propios de las distintas modalidades de selección de contratistas, permitiendo que los participantes o concursantes puedan advertir fácilmente la intensión y objeto de cada uno de sus actos (p. 96).

Por su parte, sobre el alcance del ya mencionado principio de igualdad, Linares (2014) afirma que éste “consiste en garantizar, en beneficio de todos aquellos

posibles interesados, un nivel adecuado de publicidad que consiga asegurar la información necesaria y se suscite la concurrencia de todos cuantos reúnen los requisitos de capacidad y solvencia exigidos” (p. 157). Este principio, persigue que todos los potenciales participantes tengan conocimiento y asimilen los medios por los cuales van a ser adjudicadas las contrataciones y posteriormente administrados los contratos.

Principio de honestidad.

En la aplicación de este principio, participan igualmente los particulares y la Administración, esta concurrencia, según Linares (2014), implica:

De una parte, que los interesados en la contratación actúen con lealtad y probidad de manera de exponer, conforme a la verdad, hechos y documentos que interesen a la contratación pública; y de otra, que la Administración en todas sus actuaciones tenga como cierta la declaración del ciudadano, en virtud de la presunción relativa de buena fe, y disponga además de mecanismos prácticos que hagan efectiva su aplicación frente a actuaciones comprobadas de mala fe (p. 145).

De este principio resulta que, tanto los funcionarios públicos y particulares interesados, deben plegarse a las normas más elementales de la ética en cada uno de las fases del procedimiento de selección de contratistas; ello, en atención a hacer prevalecer el interés general sobre cualquier otro.

Chile.

Principio de eficacia normativa de la constitución.

La Constitución Política de la República de Chile (CPRC)⁴, establece específicamente la vigencia de este principio en el primer aparte del artículo 6, donde reza que “Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo”. Este mandato implica la directa sujeción de los procedimientos contenidos en la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, en adelante ley N° 19.886⁵, a la CPRC, y adicionalmente supone de manera indirecta, su aplicación como herramienta de interpretación.

En este contexto, la ley N° 19.886 dispone en el artículo 1, que las contrataciones que se realicen “se ajustarán a las normas y principios del presente cuerpo legal y de su reglamentación”, sin enumerar estos principios y dejando su aplicación en manos del operador jurídico. No obstante, siguiendo el trabajo de Celis (2008), es posible describir de manera enunciativa algunos principios derivados de la CPRC, aplicados a las contrataciones públicas regidas por esta ley.

Principio de interpretación conforme a la constitución.

Este principio es considerado por la doctrina chilena como un derivado del principio de eficacia de la constitución, anteriormente descrito, e implica la prevalencia del concepto más ajustado a la constitución, en los actos emanados de la Administración que contengan dos o más sentidos. El procedimiento hermenéutico al cual han de ser sometidos estos actos, debe ser el más ceñido a la letra de la CPRC.

⁴ Publicada mediante Decreto Supremo N° 1.150 en el Diario Oficial de la República de Chile de fecha 24 de octubre de 1980, cuya última modificación data del 16 de noviembre de 2015.

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la República de Chile de fecha 30 de julio de 2003, cuya última modificación data del 2 de diciembre de 2015.

La aplicación de este principio cobra mayor importancia, en virtud que, supone que los actos de la Administración, como resultado de procedimientos de licitación o concursos, en este caso, tienen el carácter de constitucionalidad relativa, según el cual, mientras no exista prueba en contrario, se consideran como dictados en estricto apego a la constitución.

Un aspecto final podemos tomarlo igualmente de Celis (2008), quien expresa que el principio de interpretación adecuada o armonizante con la ley fundamental conduce entonces a resguardar el principio de conservación de la norma o del ordenamiento jurídico, expresión a su vez del principio de seguridad jurídica.

Principio de juridicidad.

Este principio se encuentra previsto en el artículo 7 de la CPRC, el cual contempla que “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley”; se observa que, este principio delimita la legalidad de los actos de la Administración, sometiéndolos a la legitimidad del órgano o ente y a la validez de sus actuaciones.

Igualmente se desarrolla en el artículo 2 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en adelante ley N° 18.575⁶, el cual expresa que “Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico”; todo lo cual, es claro reflejo del principio de legalidad administrativa.

⁶ Publicada en el Diario Oficial de la República de Chile de fecha 5 de diciembre de 1986, cuya última modificación data del 22 de junio de 2000.

Principio de interdicción de arbitrariedad.

Este principio se encuentra consagrado en el artículo 19 de la CPRC, el cual dispone que “Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”; de manera que, este principio expresamente prohíbe a la Administración distinguir en el tratamiento a los participantes en un concurso.

Se manifiesta más claramente mediante el enunciado: “estas condiciones [de las bases de licitación] no podrán establecer diferencias arbitrarias entre los proponentes”, inserto en el artículo 6 en la ley N° 19.886, donde se evidencia el propósito de evitar actuaciones por parte de la Administración que no respondan a los objetivos, fines y metas de cada llamado a concurso.

Principio de servicialidad estatal.

El fundamento de este principio, está contenido en el cuarto aparte del artículo 1 de la CPRC, el cual establece que “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común”. Desde el punto de vista administrativo, este principio se vincula estrechamente con otros valores, en virtud que, además de las características ya indicadas, que le permiten al Estado constituirse en una organización a través de la cual se logra alcanzar el bienestar común, este principio contiene un mandato implícito de ser eficaz y eficiente en el empleo de los recursos públicos (Camacho, 2008). En atención a la ley N° 18.575, el deber de servicialidad demanda la satisfacción del interés general, y en consecuencia obliga al Estado a actuar con sujeción a medios eficaces y eficientes en sus acciones y en el uso de los recursos públicos.

También desarrollado en la ley N° 19.886, se establece que, en observancia estricta al rol de servicio adelantado por la función pública, los bienes a adquirir y los servicios a contratar deben corresponder al desempeño de las funciones y atribuciones

específicas del órgano que vaya a iniciar un procedimiento bajo el régimen de este instrumento.

Principio de disyunción o reserva legal por materia.

De conformidad con el artículo 66 de la CPRC, hay determinados cuerpos de leyes que tienen mayorías más exigentes y procedimientos más complejos para su creación, modificación o derogatoria; no obstante, esta característica no implica el establecimiento de un sometimiento jerarquizado en las relaciones entre estos instrumentos, ya que, según la doctrina chilena, obedece al principio de disyunción, especialidad o reserva de materia.

En consecuencia, los procedimientos contemplados en la ley N° 19.886, están ampliamente desarrollados en la misma ley, sin embargo, en todo lo no previsto en ella, puede aplicarse la ley N° 18.575, referente a las bases generales de administración del Estado, o la Ley que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, en los adelante ley N° 19.880⁷, que regula los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Esta práctica está sustentada en el principio de supletoriedad, el cual consiste en la aplicación de una ley para complementar parcialmente a otra, en los asuntos o materias no reguladas expresamente por ésta.

Principio de probidad, publicidad y transparencia.

Encontramos que el artículo 8 de la CPRC, consagra que “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”, estableciendo además que “Son públicos los

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la República de Chile de fecha 29 de mayo de 2003, cuya última modificación data del 20 de agosto de 2008.

actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”.

Como se observa, estos tres principios están íntimamente ligados, y no obstante que el principio de publicidad no está específicamente definido en la CPRC, se ha ido consolidando como de rango constitucional, al estimarse que es una derivación del numeral 12 del artículo 19 *ejusdem*, que establece la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio.

Bajo la consideración de Moraga (2013), la obligación institucional de hacer públicos las actuaciones y procedimientos generales de la Administración y los actos del Estado, es una garantía propia del Estado de Derecho y satisface el derecho subjetivo de acceso a la información pública.

Adicionalmente, el ejercicio del principio de publicidad viene a posibilitar la vigencia de los principios de probidad y transparencia en la función pública, constituyendo el basamento directo del derecho fundamental al acceso a la información pública, en tanto posibilita el conocimiento de los actos y resoluciones estatales, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen (Celis, 2008).

En desarrollo del principio de probidad, observa Moraga (2013), que el ámbito de aplicación del principio de probidad son todas las autoridades y funcionarios de la Administración y cualquier autoridad, sin importar la denominación con que las designen la CPRC u otros cuerpos normativos; incluso se ha extendido la aplicación de este principio a todos los casos de prestación de funciones públicas, aun cuando se trate de servicios contratados a honorarios, ya que se entiende que la probidad se establece como deber para todo el personal de la Administración, en virtud que afectan de una manera u otra la relación de proporcionalidad entre el interés individual o particular y la sociedad o comunidad.

Sobre el principio de transparencia, se puede indicar que se toma como una obligación directa de mostrar las actuaciones, fundamentos y decisiones; específica de los órganos públicos y sus titulares o integrantes. En relación a este principio y en particular sobre la utilización de sistemas de procesamiento de datos para darle mayor alcance al mismo, Camacho (2008), manifiesta que:

En materia de transparencia es indudable que resulta efectiva la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones. Ellas permiten un acceso universal, sin limitaciones de horario ni restricciones de volumen, a una rica y completa información, ya que por medio de Internet es posible poner a disposición de los usuarios todos los datos relacionados con las compras públicas las 24 horas del día y los 7 días de la semana (p. 374).

La expresión de estos principios le otorga a la ley N° 19.886, un punto de inicio para enmarcar su contenido dentro de las disposiciones previstas en la CPRC, ya que sus elementos más sensibles son los procedimientos y sus resultados, con el fin de garantizar la transparencia de las operaciones contractuales de la Administración. Al respecto afirma Camacho (2008), con relación al funcionamiento objetivo de estos principios que:

La probidad, transparencia y publicidad estatuidas como bases de la institucionalidad, obligan a que la gestión de recursos públicos haya de hacerse de modo escrutable, a fin de que se pueda enjuiciar el método que se ha empleado en la administración de los mismos, lo que también remite a apreciar la eficacia y eficiencia de la utilización de los recursos públicos (p. 365).

En su aplicación directa para las contrataciones públicas, según indica Bass (2013), pueden distinguirse dos espacios de acción de estos principios; el primero, se refiere a la etapa de convocatoria de participantes y selección de contratista donde es necesaria la existencia de procedimientos y regulaciones definidas y expuestas a la evaluación pública, de manera de lograr, mediante todos los mecanismos, poner a disposición de los interesados la información relacionada con el proceso. El segundo aspecto se encuentra en la fase contractual, la cual implica en todo caso, la ejecución de etapas y la entrega de productos definidos, cláusulas comunes y uniformes e informes de supervisión a disposición de los ciudadanos.

Principio de responsabilidad.

Contemplado en el artículo 7 de la CPRC, que prevé en su último aparte que “Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”. El complemento a este postulado se encuentra en el artículo 62 de la ley N° 18.575, donde se establecen las sanciones en caso de infracción a las normas procedimentales sobre contratación administrativa previstas en la ley N° 19.886 y su Reglamento⁸.

En este contexto, los funcionarios responsables pueden ser objeto de sanciones por comisión u omisión de licitación pública en los casos dispuestos en la ley, como también por contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, siempre que haya causado un grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración, en amparo a los derechos consagrados en la CPRC y en el artículo 17 de la ley N° 19.880.

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la República de Chile de fecha 24 de septiembre de 2004, cuya última modificación data del 12 de mayo de 2015.

Principios Propios de la Contratación Pública

Venezuela.

Principio de competitividad.

El mecanismo por medio del cual se alcanza este principio, consiste en abrir la contratación al mercado y a la participación de cualquier agente económico, ya que se desea obtener la oferta óptima y, en consecuencia, más conveniente a las necesidades del órgano o ente contratante.

Cuando se logra dar cumplimiento a este principio, se alcanzan al mismo tiempo dos objetivos, sobre éstos, Linares (2014) apunta que:

De una parte, el principio de competencia procura proteger los intereses económicos de los órganos y entes públicos contratantes, suscitando en cada caso la máxima competencia posible; y la otra, garantizar la igualdad de acceso a la contratación con ellos (p. 159).

De manera que, este principio utiliza el fomento de la libre concurrencia de los participantes en los concursos de selección de contratistas, para lograr resguardar el uso de fondos administrados por el Estado.

Con relación a este principio, es menester indicar que, como todos, éste no es de carácter absoluto, es decir, permite limitaciones en su aplicación. Motivado por la obligación que tiene la Administración de preservar el destino de las finanzas públicas, en los llamados a concursos, se establecen restricciones a la participación de los agentes económicos, con el objeto de asegurar la más idónea capacidad, económica, financiera y técnica de los concurrentes.

Principio de publicidad.

El objeto de este principio, consiste en darle el mayor alcance a la difusión de cada una de las actuaciones que realice la Administración, en el desarrollo de los concursos amparados por la LCP. En este contexto, para hacer los llamados a concurso, los entes y órganos contratantes pueden valerse de publicaciones en su propia página web, y por excepción, en medios de comunicación impresos o de otra índole, así como de invitaciones directas a los potenciales participantes.

En referencia a las implicaciones que, con el cumplimiento de este principio se obtienen, se expresa Araujo-Juárez (2011) en los siguientes términos:

La publicidad es un principio rector que debe ser satisfecho en todas las fases del procedimiento administrativo de selección, pues implica el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, requisito esencial del principio constitucional del debido proceso, y que va a facilitar el control jurisdiccional del respeto por la Administración Pública a las normas procedimentales aplicables (p. 305).

El logro de este principio, facilita la consecución, al mismo tiempo, de los principios de igualdad y competencia, ya descritos, en virtud que, la mayor transmisión de la información referente a los concursos, coloca a todos los agentes económicos, en su calidad de posibles participantes, en igualdad de condiciones de competencia.

Puede entenderse entonces que, debido a su carácter de aplicación transversal, este principio sea considerado como rector de la Contratación Pública; según apunta Linares (2014), es por esta razón “que el principio de publicidad se estime consustancial al sistema de contrataciones públicas y, desde luego, ha de hacerse en forma suficiente y adecuada para los distintos trámites y actos, en función de cada modalidad de selección de contratistas” (p. 153).

Principio del equilibrio económico.

Del espíritu de este principio, se deriva el derecho al equilibrio económico, el cual, nace como mecanismo de proporcionalidad para apoyar a los contratistas, ante el régimen de prerrogativas exorbitantes que ampara a la Administración, en la ejecución de los Contratos Administrativos.

Este derecho se basa en dos premisas fundamentales, la primera, en el fin de lucro que persiguen los contratistas al celebrar contratos con la Administración; y, la segunda, se trata de la complejidad y larga duración de la mayoría y más importantes de las contrataciones que son adjudicadas mediante concurso.

En este contexto, el principio del equilibrio económico, es aplicable cuando, durante la ejecución de un contrato, éste sufre modificaciones en sus condiciones, motivadas entre otras causas, a cambios en el mercado o simplemente por el paso del tiempo; resultando en el deterioro de los beneficios que el particular contratista se proponía alcanzar de forma legítima.

Sobre este aspecto, es conveniente indicar que, la concurrencia de los particulares a los llamados a concurso, es tomada como una forma de colaboración voluntaria de éstos, en la satisfacción del interés general; no obstante, este postulado no puede aplicarse en detrimento de los derechos económicos de los contratistas, y en este sentido, ha de prevalecer, además del principio del equilibrio económico, el carácter de contraprestación de los Contratos Administrativos.

Para lograr dar alcance y garantizar la aplicación de este principio, la Administración utiliza varias técnicas como herramientas que, buscan armonizar el resguardo, tanto del interés general, como de los derechos económicos de los contratistas. Entre estas técnicas, podemos nombrar a la teoría del hecho del príncipe y la teoría de la imprevisión.

La teoría del hecho del príncipe, se puede analizar desde un punto de vista amplio o restringido, en este sentido, Lares (2010) comenta que:

En un sentido amplio, la expresión “hecho del príncipe” abarca toda intervención de los poderes públicos que haga más difíciles u onerosas las condiciones en las cuales el contratista ha de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas. Pueden consistir en medidas de alcance general o particular o en operaciones materiales y provenir del Poder Legislativo o del Ejecutivo, de la propia persona pública contratante o de una persona pública distinta (p. 311).

Por otro lado, está la interpretación en sentido restringido o estricto de esta teoría, según la cual, serán los hechos realizados por el propio órgano o ente contratante, los que, en caso de traducirse en un perjuicio contractual al particular, podrán ser invocados para la aplicación de la teoría del hecho del príncipe. Este último caso ha sido el más aceptado por la doctrina y la jurisprudencia y, en consecuencia, la han denominado en cambio, hecho de la administración.

Sobre la teoría de la imprevisión, como técnica de garantía de cumplimiento del principio del equilibrio económico, se puede indicar, con base a sus elementos de existencia que, ésta se presenta cuando, circunstancias sobrevenidas, fuera del espectro volitivo de las partes e imprevisibles al momento de celebrar el contrato, trastocan económicamente las características y condiciones de éste, sin que tales circunstancias signifiquen la imposibilidad de su ejecución.

Por último, se estima conveniente indicar que, la consecuencia jurídica y principalmente económica de la aplicación del principio del equilibrio económico, consiste en la indemnización del particular por parte de la Administración; de manera que el objeto de lucro y la búsqueda de beneficio patrimonial de los contratistas no se

vean desmejorados, siempre en vigilancia del cumplimiento del contrato y en resguardo del interés general.

Chile.

Principio de estricta sujeción a las bases y de no formalización.

Estos dos principios frecuentemente entran en conflicto, por lo que es necesario su análisis en conjunto. El primero de ellos, establece que tanto la Administración como los participantes de un proceso licitatorio deben ceñirse totalmente a las exigencias establecidas en las bases de licitación.

Por su parte, el principio de no formalización, está sustentado normativamente en el artículo 13 de la ley N° 19.880 el cual establece que “el vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo”. En atención a este principio, las formalidades durante un procedimiento de selección, solamente deben tener como objeto, dejar constancia de lo actuado sin producir efectos en terceros; por tal razón, plantea que todas las formas distintas a las que reúnan estos elementos, deben excluirse de estos procedimientos administrativos.

En este contexto, se presentan ambos principios, los cuales, según Abarca (2013) aparecen siempre en contraste el uno con otro, ya que:

En la práctica, muchas de las propuestas que se presentan en un proceso licitatorio adolecen de errores de forma que podrían ser contrarios a las exigencias establecidas en el pliego de condiciones, pero que dejarlas fuera podría significar que la Administración se despoje de una oferta tal vez más ventajosa que otras. Por ello, es importante considerar que existen errores esenciales y, por otro lado, están aquellos errores de mínima relevancia o meramente formales,

que no afectan el principio de igualdad y el de estricta sujeción a las bases (p. 295).

La correcta aplicación de estos principios por parte de la Administración, dándoles la oportunidad a los particulares de subsanar errores formales, favorece la aparición de mayores alternativas de participantes, con el objeto que pueda tomarse la decisión más eficaz y eficiente, facilitando la satisfacción del interés general.

Principio de mutabilidad del contrato.

Este principio se manifiesta en la posibilidad de la Administración de incorporar cambios a los contratos en ejecución, con el objeto de mejorar su realización o garantizar una mayor adaptación a sus fines. En virtud que, en la mayoría de los casos, la prestación de servicios públicos va asociada a la ejecución de estos contratos, al sufrir modificaciones las necesidades que estos servicios pretenden satisfacer, también los contratos que amparan a tales servicios, deben verse modificados.

Sobre los alcances de este principio y los derechos subyacentes que le dan fundamento, indica Vergara (2013) que:

Esto es expresión de lo que se ha denominado *ius variandi*, es decir, la posibilidad que tiene la Administración de modificar el contrato cuando las circunstancias que lo han motivado cambian, haciendo necesaria la correspondiente revisión y adecuación del contrato a esas circunstancias sobrevinientes (p. 489).

La aplicación de este principio no tiene carácter absoluto, y en tal virtud, la Administración no puede alterar el objeto propio del contrato; sobre este aspecto, agrega Oelckers (1983) que “Deben, además, permanecer inmutables aquellos aspectos que afecten el equilibrio económico del contrato y que de no permanecer, la

Administración deberá equilibrarlo por el pago del equivalente económico” (p. 181); esta restricción se erige en respeto al principio de seguridad jurídica, que prevalece para proteger a los particulares.

Principio de la colaboración.

En primer término, es conveniente señalar que el bien común es entendido en la legislación chilena como el conjunto de condiciones sociales que permiten a todos de los integrantes de la comunidad, la mayor realización espiritual y material posible; en este sentido añade Camacho (2008) que:

El bien común se constituye como un deber jurídico del Estado y su Administración por lo que éstos sólo hallan su razón de ser en su materialización. Fuera del bien común éstos no tienen justificación de ser, en suma, de existir (p. 261).

Al respecto, es evidente que, para conseguir los altísimos fines que se propone el Estado, éste requiere de la participación de los particulares, para generar una mutua cooperación entre los administrados y la Administración; por esta razón, la Administración recurre con frecuencia a la colaboración de los particulares en aspectos que van más allá de lo estrictamente económico.

En el ámbito de las Contrataciones Públicas, el contratista puede al mismo tiempo que persigue sus propios intereses, satisfacer el interés general, siempre dando prioridad a este último; por tal razón, con la aplicación de este principio quedan de lado las circunstancias donde los propósitos de los particulares se consideraban contrapuestos a los de la Administración. En relación con este aspecto amplia Oelckers (1983) indicando que:

La Administración considera al particular que contrata con ella, como un colaborador voluntario cuyos intereses no son totalmente opuestos,

reconoce que no actúa en forma desinteresada, pero sí que tiene un interés común en llevar adelante el contrato. El fin que se tiene en vista es el del servicio público en el que ambas partes colaboran para satisfacer una necesidad pública (p. 162).

Por último, puede agregarse que, los procedimientos y contratos que se ejecutan, tomando en cuenta este principio, tienden a mitigar los perjuicios que los poderes exorbitantes de la Administración pudieran provocar a los particulares, debido a la aplicación de medidas que buscan en todo momento, lograr la atención del bien general, por parte ambos, el Estado y sus individuos.

II. Instituciones Jurídicas Presentes en la Ley de Contrataciones Públicas de Venezuela y la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios de Chile

Corresponde hacer una descripción de las instituciones de la Contratación Pública y del Contrato Administrativo, según el enfoque de cada una de las legislaciones objeto de estudio en este trabajo.

Esta necesidad, surge en atención al tratamiento que los instrumentos bajo análisis, les confieren a estas instituciones; en virtud que, son nombradas en los propios títulos de cada una de ellas, la Contratación Pública en el caso venezolano y el Contrato Administrativo por el lado chileno.

Contratación Pública

Venezuela.

La razón por la cual la Administración Pública contrata, encuentra su justificación en el ejercicio de la actividad administrativa, en virtud que, no siempre puede proceder mediante actos administrativos, ya que con frecuencia requiere alcanzar acuerdos, celebrando actos jurídicos de diversa índole.

La complejidad y diversidad de sus fines obligan a la Administración a celebrar numerosos contratos, para solicitar la colaboración voluntaria de los particulares o de otros entes públicos, y así hacer más eficiente el alcance de sus objetivos en ejercicio de la función administrativa.

Para desarrollar este importante tópico, en atención al debido equilibrio que cada institución jurídica debe guardar entre legislación, jurisprudencia y doctrina, Hernández-Mendible (2014), ha expresado que:

La legislación sectorial que regula la contratación pública ha surgido con posterioridad a la evolución jurisprudencial y al inacabado debate de la doctrina científica, que ha llegado a proponer una regulación integral de la contratación pública. Todo ello junto a los principios generales del derecho, en especial, los institucionales, cuya aplicación a los contratos, ha sido reconocida por los operadores jurídicos, ha contribuido de manera decidida a la construcción del régimen jurídico de la contratación pública en Venezuela (p. 51).

Adicionalmente, en la legislación venezolana, la justificación sobre la necesidad de la Administración de valerse de la Contratación Pública para lograr sus objetivos, luce redundante, en virtud que, según afirma Lares, (2010) “en Venezuela no ha sido materia de controversia la aptitud de la Administración para contratar, pues nuestro derecho positivo ha consagrado desde épocas lejanas, de modo expreso, la competencia de las autoridades para contratar” (p. 259).

Como se observa, el escaso tratamiento que la doctrina y la jurisprudencia nacional ha dado a la creación de una teoría de la Contratación Pública, está motivada en la antigua y completa presencia que esta institución jurídica ha tenido en las normas de todo rango que forman parte de la legislación venezolana.

Chile.

Por su parte, la doctrina chilena tampoco ha desarrollado una teoría de la Contratación Pública, ya que, como veremos más adelante, la institución del Contrato Administrativo nace ya, dando respuesta a los conflictos generados por las contrataciones en las que el Estado chileno ha participado desde hace varios siglos.

Sobre este particular, Barra y Celis (2015), como resultado de su análisis, afirman que:

El derecho de la contratación pública no ha recibido en nuestra legislación un tratamiento sistemático. La normativa se encuentra dispersa y generalmente aborda las diversas hipótesis contractuales de manera casuística, correspondiendo a la dogmática iusadministrativa la tarea de la sistematización de sus contenidos (p. 1).

En relación a lo expuesto anteriormente, puede añadirse que, la importancia económica que reviste este sistema, ha sido un aspecto en torno al cual ha girado el interés de la doctrina chilena, al momento de establecer las bases sobre las cuales se fundamenta la legitimación que detenta el Estado para celebrar contratos válidamente.

En virtud que, según afirma Bass (2013) “los grandes volúmenes y la magnitud de las compras han convertido a la Administración en el principal adquiriente de bienes y servicios del país” (p. 333), se justifica plenamente el empeño puesto por la doctrina en la regulación de la Contratación Pública.

Para hacer énfasis sobre este aspecto, se considera conveniente hacer referencia a lo expuesto por Vergara (2013), quien sostiene que:

Solo de las cifras podemos desprender la enorme importancia que reviste la contratación que realiza la Administración y de su impacto en la economía de un país. Siendo un aspecto relevante no solo en lo relacionado con la forma en que se gastan los recursos públicos, sino que también en la generación de empresa o proveedores de diversos tamaños, que en su conjunto mueven a la nación completa (p. 477).

Ha advertido la doctrina, que los grandes volúmenes y la magnitud a los que la Administración accede, la han convertido en un gran adquiriente de bienes y servicios, lo cual necesariamente le otorga un atractivo y potencial especial a la Contratación Pública, tanto para las empresas privadas, las cuentas fiscales y para los habitantes del país.

A pesar que en Chile no existe una ley general que regule la Contratación Pública, la doctrina esta consiente, que la ley, aunque dispersa, cumple un papel principal en esta materia, ya que a través de ella se establecen sus bases, fundamentos, directrices y estructuras fundamentales; todo ello, con plena vigencia en el derecho positivo vigente.

Contratos Administrativos

Venezuela.

En general puede decirse que existen al menos tres posiciones doctrinarias en relación al concepto del Contrato Administrativo. La primera de ellas, afirma que no se puede hablar de tal tipo de contratos, ya que al otorgar al Estado la posibilidad de incumplirlos o modificarlos a su sola discreción, en nada se aproxima a la descripción clásica del contrato como un acuerdo de voluntades entre dos o más personas.

Por su parte, también hay posiciones que reconocen la existencia de los Contratos Administrativos, sin hacer énfasis en el análisis relacionado a los inconvenientes que generan las prerrogativas de las que goza la Administración en su ejecución. Finalmente se encuentran posiciones doctrinarias que igualmente reconocen la existencia de los Contratos Administrativos; no obstante, su enfoque lo determina el estudio de las características del régimen exorbitante al cual está sometido.

En relación a este asunto, la doctrina venezolana ha desarrollado el concepto de Contrato Administrativo en contraposición al de Contrato de la Administración, así tenemos a Brewer-Carías (2013), quien define al primero como:

Aquel acuerdo bilateral de voluntades realizado entre dos o más personas jurídicas, una de las cuales es la Administración Pública actuando en función administrativa, con la finalidad de servicio

público y el efecto de crear una situación jurídica individual y subjetiva (p. 13).

En mayor detalle sobre cada elemento de esta descripción, Araujo-Juárez (2011) indica que la jurisprudencia ha establecido como componentes necesarios de los contratos administrativos, para ser considerados como tales, el hecho que una de las partes contratantes sea un ente público; en segundo lugar, que el objeto del contrato sea la prestación de un servicio público; y por último, y como consecuencia de lo anterior, la aplicación de cláusulas exorbitantes, aun cuando no estén incorporadas como parte de la redacción del texto del contrato.

Como ya indicamos la doctrina venezolana ha tratado de diferenciar al Contrato Administrativo del Contrato de la Administración, destacando los elementos que los separan, ello en virtud que existen casos en que los contratos que realiza la Administración no se distinguen de los que se efectúan entre particulares, es decir, están sometidos al régimen jurídico del derecho privado o común.

En consecuencia, se observa que pueden analizarse dos grupos de contratos bien definidos, distinción fundamental sobre la cual se ha apoyado la doctrina imperante, en atención a la teoría de los contratos públicos, para dividir a los Contratos Administrativos propiamente dichos, por un lado; y, por el otro, los contratos de derecho privado o común, celebrados por la Administración Pública.

Con relación a lo anterior, puede indicarse que existen dos aspectos fundamentales que, la discriminación entre los Contratos Administrativos y los Contratos de la Administración, trae consigo. El primero de ellos se refiere al régimen jurídico aplicable a cada uno, ya que a los Contratos de la Administración están sometidos a las normas del derecho privado o común, las que por lo general se encuentran en el Código Civil o en el Código de Comercio; y, por su parte, las reglas que rigen a los Contratos Administrativos son las propias del Derecho

Administrativo, desarrolladas fundamentalmente, por la doctrina administrativista y por la jurisprudencia de los tribunales contencioso administrativos.

Otro aspecto que reviste mucha importancia, como resultado del análisis comparativo entre estos dos tipos de contrato, es el de la competencia, en virtud que, a los Contratos de la Administración, por pertenecer a un sistema de derecho privado o común, les corresponde su conocimiento a los tribunales ordinarios; y en el caso de los Contratos Administrativos, son los tribunales contencioso administrativos los que deben conocer de sus causas.

En este contexto, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en 2004⁹, se modificó sustancialmente los principios de la jurisdicción contencioso administrativa; en consecuencia, la necesidad de determinar si el contrato objeto de alguna controversia es o no de carácter administrativo, para precisar si su conocimiento debía ser competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, quedó sin aplicación jurídica práctica.

En atención a esta modificación de carácter adjetivo, novedad de la Ley del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, Hernández (2008) destaca que:

Dentro de la regulación poco sistemática que la Ley introdujo, se ha definido el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa en atención a las pretensiones deducidas por y contra las Administraciones Públicas, incluso si se trata de contratos administrativos, con lo cual esta distinción pierde peso como criterio delimitador de competencia (p. 364).

En concreto, el concepto de Contrato Administrativo en la LCP, no tiene un tratamiento específico; más aún, no se le nombra de ese modo, denominándolo ahora

⁹ Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.942 del 20 de mayo de 2004.

contrato público en la ley, la cual, en su artículo 1, solamente aborda el régimen jurídico de los contratos de adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras, celebrados por los sujetos descritos en el artículo 3 *ejusdem*, sin determinación de su objeto, que como hemos visto, ha sido el criterio dominante para calificar a un contrato como administrativo.

Chile.

Con relación al sistema jurídico chileno puede decirse que, el tratamiento que se le ha dado al Contrato Administrativo como institución jurídica ha ido creciendo progresivamente. En las constituciones del siglo XIX, aparecieron las primeras menciones a contratos celebrados por el Estado; más como una preocupación adjetiva, que otorgó competencia a tribunales especiales, que como un intento de reglamentar las negociaciones efectuadas por la Administración.

En el contexto adjetivo sobre el cual ha sido desarrollado el concepto de Contrato Administrativo, opina Bass (2013) que “a lo largo de la historia política el sistema contencioso administrativo de nuestro país siempre ha sido reaccionario. Es decir, responde ante las necesidades que se presentan, a los problemas que vive nuestra sociedad” (p. 335).

En esa etapa la jurisdicción contencioso administrativa fue conferida al Consejo de Estado; no obstante, este órgano constitucional no concedía el debido trato de igualdad e imparcialidad requerido para este tipo de atribuciones, ya que no era independiente del Poder Ejecutivo y además solamente tenía presencia en la capital chilena.

Por estas razones, los particulares interponían la mayoría de las acciones contra el Estado ante los tribunales ordinarios de justicia, y estos tribunales, en virtud que la jurisdicción contencioso administrativa no tenía una estructura desarrollada y establecida a lo largo del país, conocían y decidían de estas causas.

A pesar de lo anterior, este Consejo de Estado dictó algunos conceptos de importancia que definieron algunos rasgos en la contratación pública moderna de Chile; entre estas ideas está, la imposibilidad de ceder a los privados bienes nacionales con la sola convención de la Administración o el reconocimiento del derecho de los particulares a solicitar una indemnización cuando se sientan lesionados por la ejecución de los contratos públicos.

En el año 1874, se produce en Chile una reforma constitucional¹⁰, que retira al Consejo de Estado la jurisdicción contencioso administrativa, en virtud de ello, los tribunales ordinarios publican nuevas sentencias, sobre asuntos que hoy son considerados como situaciones cotidianas de la contratación administrativa, con el interés de resolver problemas en materia de contratos públicos.

Con esta reforma constitucional de 1874, la jurisdicción contencioso administrativa fue otorgada a la Corte Suprema, órgano que ejerció esta competencia hasta 1902, cuando por vía legislativa fue concedida a las Cortes de Apelaciones, quedando aquélla solamente para conocer de los recursos de casación.

Esta época de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, se caracterizó por la especial atención de la doctrina a los asuntos referidos a la habilitación legal requerida para contratar; y, en consecuencia, comprometer al Estado, en un intento por compensar las evidentes deficiencias normativas que prevalecían en esta materia.

En esta etapa, la doctrina chilena realiza algunas aproximaciones a una definición del Contrato Administrativo, en este sentido, Depassier (como se cita en Moraga, 2009) los define como “aquellos en los que una de las partes está representada por el Estado o Administración y cuyo objeto es proveer al buen

¹⁰ En fecha 13 de agosto, mediante reforma a la Constitución Política vigente desde el 25 de mayo de 1833.

funcionamiento de los servicios públicos o a la ejecución de las obras públicas” (p. 398).

Como ya habíamos expresado, los Contratos Administrativos en el sistema jurídico chileno comienzan a considerarse como una necesidad adjetiva y no con el objeto normativizar su funcionamiento; no obstante, esta descripción evidencia que, éstos a pesar que estaban aún sometidos a lo establecido en el derecho privado o común para los contratos entre particulares, ya eran vistos como medio para satisfacer el interés de la colectividad y las necesidades sociales.

Se destacan también de esta definición, dos elementos diferenciadores de los Contratos Administrativos; el primero de ellos es el fin público, ya que se busca de manera directa el buen funcionamiento de un servicio público o la construcción de una obra pública; y como consecuencia de esto, las prerrogativas públicas, que implican la facultad de terminación o modificación unilateral del contrato, así como el poder disciplinario y el contralor.

Posteriormente, llegarían nuevos aportes al estudio de la figura del Contrato Administrativo, así en 1936, basado en un enfoque objetivo, Merino (citado en Moraga, 2009) diría que “el objeto en los contratos, que es producir una obligación de dar, de hacer o de no hacer, tiene el carácter de administrativo cuando la prestación se refiere a un servicio público o a una obra pública” (p. 400).

La característica que se intenta resaltar en esta definición es objetiva; no obstante, este elemento sirvió de apoyo para ir delimitando los elementos que eventualmente determinaron el régimen especial de derecho público o de derecho privado o común que sería aplicado con preferencia en cada caso.

Paralelamente, otros autores contribuyeron en el análisis del Contrato Administrativo como institución jurídica, en este caso, Iribarren (como se cita en Moraga, 2009) lo describió como “todo acuerdo de voluntades, generador de

obligaciones, celebrado por la Administración, con el fin de proveer directa e inmediatamente a la satisfacción de un interés público” (p. 406).

Este autor plantea en su definición, los aspectos subjetivo y objetivo, para explicar la existencia del Contrato Administrativo, tomándolos como elementos diferenciadores de otro tipo de contratos. Estas características explican la posibilidad de la Administración de ajustar el contrato celebrado en atención al objeto o finalidad de interés general.

En una etapa posterior de avance de la doctrina chilena, en torno al Contrato Administrativo, para mediados del siglo XX Aylwin (citado en Moraga, 2009) los definía como “actos administrativos bilaterales”, y en un trabajo posterior se refiere a ellos como “actos de gestión pública” (p. 418).

Es oportuno destacar que, en esta etapa media del siglo XX, gracias a los aportes realizados por Aylwin, se explica que las potestades exorbitantes de la Administración, guardan proporción al derecho de los particulares, intervinientes en el Contrato Administrativo, a solicitar la aplicación de los elementos contemplados en la teoría de la imprevisión.

Con una tendencia a analizar a los Contratos Administrativos desde la teoría de las concesiones públicas, Varas (como se cita por Moraga, 2009) observa que “la institución del contrato civil no es adecuada para configurar un marco jurídico de la concesión de servicio público, desde el momento que se impedirá a la Administración buena parte de sus potestades” (p. 411).

Con esta observación, se advierte la necesidad de que los Contratos Administrativos sean tratados de manera diferenciada a los contratos civiles, ya que la posibilidad de ver a la Administración limitada en sus potestades, restringiría el alcance del interés general.

Con un evidente esfuerzo en delimitar al Contrato Administrativo, a través de los elementos que lo integran, Silva (citado en Moraga, 2009), realiza la siguiente enumeración:

1° Es preciso un acuerdo de voluntades entre la Administración y un particular; 2° El acuerdo de voluntades tiene por objeto la creación de una obligación jurídica de prestación de cosas materiales o de servicios personales, mediante una remuneración; 3° La prestación que suministrará el individuo está destinada a asegurar el funcionamiento de un Servicio Público; 4° Las partes, por una cláusula expresa, por la misma forma dada al contrato, por el género de cooperación solicitada al contratante, o por cualquier otra manifestación de voluntad, han entendido someterse al régimen especial del Derecho Público (p. 420).

Como se aprecia, al establecer el acuerdo de voluntades como rasgo fundamental, se les califica como contratos en su sentido más llano, sumado luego los elementos, como adquirir materiales o solicitar servicios con el objeto de prestar un servicio público y una remuneración; adicionalmente, el incorporar de manera expresa el sometimiento de estos contratos al régimen de derecho público, atendiendo a la concurrencia voluntaria de los particulares, busca que éstos participen en calidad de colaboradores del Estado en el alcance del interés general.

Una nueva etapa en el desarrollo de la doctrina de la institución del Contrato Administrativo surgió con la contribución de Soto, quien (citado en Moraga, 2009) expresa que “será administrativo aquel contrato que tenga relación con los fines específicos que la ley ha atribuido al órgano de la Administración en su esfera competencial, y más ampliamente con los fines públicos propios de la función administrativa estatal” (p. 424).

De esta definición puede precisarse claramente una inquietud en que prevalezca el carácter objetivo del Contrato Administrativo, en cuanto al logro de los fines del Estado; y en el aspecto subjetivo, se destaca el carácter de contribución con el que participan los particulares.

De todas las descripciones y definiciones que se han expuesto de la doctrina chilena sobre el Contrato Administrativo, sobresale como aspecto común, el intento por diferenciar a éste de los contratos de derecho privado, tomando como referentes diferenciadores las dimensiones objetivas y subjetivas que forman parte de todo tipo de contrato.

En atención a la caracterización que la doctrina chilena ha hecho de los Contratos Administrativos, Camacho (2008) plantea que:

Se acepta la naturaleza administrativa de estos contratos tomando como único criterio referencial la regulación especial que el legislador ha establecido en cada caso, siendo paradigmático en este sentido lo que sucede con los contratos de obra pública, de concesión de servicio público y de concesión de obra pública, no existiendo hasta el momento una regulación general de los contratos administrativos, que establezca los principios generales de la contratación pública (p. 363).

Como consecuencia de lo anterior, es preciso concluir que el sistema jurídico chileno si permite diferenciar, como categorías disimiles a los Contratos Administrativos de los contratos de derecho privado o común celebrados por la Administración. Prueba de ello, lo constituye precisamente la ley N° 19.886, instrumento normativo que, desde el título, revela su intención de regular el funcionamiento de este singular tipo de contrato.

La ley N° 19.886, establece en la primera parte del artículo 1° que:

Los contratos que celebre la Administración del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, se ajustarán a las normas y principios del presente cuerpo legal y de su reglamentación. Supletoriamente, se les aplicarán las normas de Derecho Público y, en defecto de aquéllas, las normas del Derecho Privado.

De esta descripción legal, puede obtenerse finalmente la definición más cercana a la verdadera naturaleza jurídica del Contrato Administrativo, ya que al mismo tiempo que destaca los mismos elementos objetivo y subjetivo, que hemos venido tratando ampliamente; impone la característica por la cual los particulares obtienen una contraprestación, luego de ayudar decisivamente al cumplimiento de las funciones de la Administración, en atención a la invitación de ésta.

Por último, esta ley perteneciente al sistema de derecho público, con este precepto, resuelve definitivamente el conflicto sobre el régimen jurídico aplicable a los definidos como Contratos Administrativos, al establecer su propio amparo a esta institución, para luego permitir, solo de manera emergente y con carácter prelativo, la intervención del resto de los principios del derecho público y en última instancia los de derecho privado o común.

III. Elementos Objetivos y Subjetivos que Conforman la Ley de Contrataciones Públicas de Venezuela y la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios de Chile

Las leyes especiales, tales como las que son objeto de análisis en este trabajo, se sustentan en dos aspectos fundamentales; el primero, es su dimensión objetiva, la cual pretende explicar el alcance y fines de cada cuerpo normativo. La segunda dimensión es subjetiva, y permite identificar los sujetos susceptibles de la aplicación de estas disposiciones.

Elemento Objetivo

Venezuela.

En atención al artículo 1 de la LCP, puede entenderse que, entre los objetivos de esta ley está la regulación de los requerimientos contractuales del Estado, la preservación del patrimonio público, el fortalecimiento de la soberanía, el desarrollo de la capacidad productiva y, como fin ulterior, apoyar el crecimiento sostenido y diversificado de la economía.

Sobre el ámbito de aplicación y alcances de esta ley, se puede extraer de la explicación realizada por Esteves (2009) que:

La LCP tiene por finalidad regular los requerimientos contractuales del Estado mediante la selección pública de contratistas para la adquisición de bienes muebles, la prestación de servicios comerciales y la construcción de obras civiles, metalmecánicas y otras similares y a través de esta regulación se estaría preservando el patrimonio público, es decir, se estaría conociendo y controlando el destino que el

Poder Público y otros órganos o entes del Estado les darían a los fondos del Estado (p. 22).

Hecha esta precisión, conviene aclarar que, a pesar de su nombre la LCP, no regula todos los contratos que celebra el Estado, tomando en cuenta la descripción de Contratación Pública que ya hemos analizado. En este sentido, encontramos en su artículo 6, numeral 5 que, el tipo de contrato sometido a las disposiciones de esta ley es el “instrumento jurídico que regula la ejecución de una obra, prestación de un servicio o suministro de bienes”.

De esta descripción legal se desprenden los tres tipos de contratos que son objeto de regulación por parte de la LCP, el primero de estos es el contrato de adquisición de bienes; luego encontramos al contrato que regula la prestación de servicios no profesionales; y, por último, el contrato de ejecución de obras.

Es preciso indicar que, en todos los instrumentos que han sido sucesivamente derogados hasta llegar a la actual LCP, estos tres tipos de contrato han sido regulados de manera continua y constante; complementada por reglamentos dictados al efecto. La única excepción fue la contratación de ejecución de obras, actividad que fue regulada principalmente por las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras emitidas por el Ejecutivo Nacional en el año 1996¹¹, instrumento que posteriormente, fue fusionado en sus principales disposiciones con la novedosa LCP de 2008¹², para ser finalmente derogado directamente por el Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas de 2009¹³.

¹¹Publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.096 Extraordinario de fecha 16 de septiembre de 1996.

¹²Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.895 de fecha 25 de marzo de 2008.

¹³Publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.181 de fecha 19 de mayo de 2009.

Con el fin de delimitar con mayor precisión el objeto de regulación de la LCP, utilizando la herramienta de la interpretación en contrario, es conveniente señalar las excepciones de aplicación de esta ley, es decir, los contratos que, a pesar de ser propios de la Contratación Pública, no se rigen por las disposiciones establecidas en estas normas.

Se deduce entonces que, los contratos no enumerados en el artículo 1 de la LCP, ya indicado, no están sometidos a sus regulaciones, tales contratos, según expone Brewer-Carias (2014), pueden ser “los contratos de concesión de servicios públicos, los contratos de concesión de obra pública, los contratos de empréstito público, los contratos de venta de bienes públicos (...) [y] los contratos de arrendamiento de bienes” (p. 45).

Al referirnos a contrataciones públicas a las que no han de aplicárseles las normas de la LCP, debe hacerse mención al artículo 4 de este cuerpo normativo, disposición por medio de la cual se excluyen los contratos, del tipo que ya hemos analizado, referentes a bienes, servicios y obras, que se encuentren en el marco de la celebración de acuerdos internacionales de cooperación entre la República y otros Estados, incluyendo la contratación de empresas mixtas.

Por su parte el artículo 5 de la LCP, añade una lista de contrataciones exceptuadas de la aplicación de esta ley, conformada por lo que suponen, entre otros, contratos de empleo, servicio de pago de nómina y contratación de seguros, derechos de autor, servicio de internet o servicio de electricidad.

Es conveniente destacar una importante diferencia entre las contrataciones exceptuadas en el artículo 4 de la LCP y las establecidas en el artículo 5 *ejusdem*. Tal diferencia consiste en que las primeras dejan sin aplicación la totalidad de las normas contenidas en esta ley; por el contrario, en el segundo caso, la desaplicación es parcial

y se refiere solo a las modalidades de selección, es decir, deben someterse al resto de sus disposiciones regulatorias.

Chile.

Con referencia a la legislación chilena, en particular a la ley N° 19.886, ya hemos hecho referencia al artículo 1 de esta ley, para extraer una definición del Contrato Administrativo; en este caso, también es útil para delimitar el ámbito objetivo de aplicación, el cual, en palabras de Vergara (2013) incluye:

A grandes rasgos, a los contratos que celebre la Administración del Estado a título oneroso, para el suministro de bienes muebles y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones. Excluye, sin embargo, una serie de contratos que están regulados en estatutos especiales, que no tiene que ver con suministro de bienes o la prestación de servicios o que son incompatibles con los procesos de licitación, como los convenios que celebren los órganos y servicios de la Administración del Estado entre sí, y la compra que realice las empresas públicas creadas por ley (p. 485).

Esta demarcación propia de la ley N° 19.886, contiene varios elementos, sobre las cuales conviene hacer un análisis. El primer aspecto a considerar, es el carácter oneroso que deben ostentar los contratos que sean objeto de esta regulación, que según el Código Civil Chileno¹⁴ en su artículo 1.440, se trata de aquellos que crean obligaciones recíprocas e interdependientes y su celebración genera provecho a ambas partes.

El desarrollo de los contratos enumerados en el artículo 1 de la ley N° 19.886, se complementa en el artículo 2 *ejusdem*, el cual describe al contrato de suministro

¹⁴Publicado en el Diario Oficial de la República de Chile de fecha 30 de mayo de 2000, cuya última modificación es del 22 de octubre de 2015.

como “el que tiene por objeto la compra o el arrendamiento, incluso con opción de compra, de productos o bienes muebles”; por su parte, el contrato de prestación de servicios lo encontramos descrito en el reglamento de esta ley, donde se establece que es “aquel mediante el cual las entidades de la Administración del Estado encomiendan a una persona natural o jurídica la ejecución de tareas, actividades o la elaboración de productos intangibles”.

Es necesario destacar sobre este punto que, según el reglamento de la ley N° 19.886, son considerados también contratos de suministro aquellos que, teniendo asociados servicios, éstos no constituyen más del 50% del valor total estimado de la contratación. El mismo principio se aplica a aquellos contratos de servicios que también contienen bienes, pero en menor proporción, los cuales, en este caso, se consideraran como contratos de prestación de servicios.

Sobre el último aspecto previsto en el artículo 1 de la ley N° 19.886, concerniente a que los contratos objeto de la regulación de esta ley, deben tener la finalidad de desarrollar las funciones propias del contratante, Barra y Celis (2015), expresan que:

Se trata entonces de un requisito común a toda contratación administrativa en sentido estricto o restringido, que encuentra su fundamento en el principio de servicialidad del Estado en función de la obtención del bien común acorde a su rol instrumental en pro de la dignidad de la persona y de sus derechos fundamentales (p. 36).

Una vez efectuado un análisis sobre los Contratos Administrativos sometidos a las regulaciones de la ley N° 19.886, luce imperioso referirse a continuación, al artículo 3 de esta ley, disposición que indica, de manera que consideramos enunciativa, las exclusiones en la aplicación de esta ley en los contratos con las características para ser considerados como administrativos.

La primera de estas excepciones, está referida a la contratación de “personal de la Administración del Estado reguladas por estatutos especiales y los contratos a honorarios”. La razón que impone la desaplicación de la ley en este caso, está establecida en el mismo texto del literal “a”, cuando revela que estos contratos están sometidos a regímenes especiales.

Los contratos a honorarios están exceptuados por el mismo motivo que los contratos de personal, es decir, a pesar que la ley no lo expone directamente, éstos contratos también responden a procedimientos y disposiciones propias. Vale la pena mencionar sobre estos dos tipos de contratos que, la excepción en el caso de los primeros es total; no obstante, para los otros, subsiste el deber de registro en el Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración, en atención a los artículos 18, 19 y 20 de la ley N° 19.886.

Los contratos interadministrativos, son otra de las excepciones a la aplicación de esta ley; éstos, son los celebrados por dos entes u órganos estatales, o simplemente, por instituciones consideradas como pertenecientes al sector público.

De igual forma, están excluidas las contrataciones “que tienen por objeto ejecutar o cumplir programas que cuentan con financiamiento externo, proveniente de aportes o créditos otorgados por organismos internacionales en virtud de contratos financieros o económicos internacionales” (Barra y Celis, 2015, p. 49).

Sobre otra de las excepciones, en específico la contenida en el literal “d” del artículo 3 de la ley N° 19.886, nos encontramos que el Código de Comercio de Chile¹⁵, califica a los contratos de compraventa, transferencia de valores negociables o de otros instrumentos financieros como operaciones mercantiles, las cuales están consideradas como actividad empresarial del Estado, es decir, están regidas por el

¹⁵Publicado en el Diario Oficial de la República de Chile de fecha 23 de noviembre de 1865, cuya última modificación data del 10 de octubre de 2014.

derecho mercantil y financiero; por lo cual, además de pertenecer al derecho privado o común, en definitiva, tienen sus propias leyes regulatorias.

Una interesante excepción a la aplicación de la ley N° 19.886, es la de los contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas, sobre los cuales, en atención a dictamen emanado de la Contraloría General de la República de Chile, expresan Barra y Celis (2015) que:

Ha de entenderse comprensiva de todos aquellos relativos a la confección de obras de naturaleza inmueble, construidas o financiadas por el Estado y destinadas a cumplir una finalidad pública, ejecutadas mediante cualquiera de los sistemas que contempla la ley incluido el de concesiones (p. 56).

En este sentido, es importante indicar que, este tipo de contratos se encuentran regulados por las disposiciones contenidas en la ley N° 458 o Ley General de Urbanismo y Construcciones¹⁶, emitida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo como decreto-ley, y en la ley N° 15.840 o Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas¹⁷.

Sobre los contratos de obras y su no sometimiento a la aplicación de la ley N° 19.886, es necesario señalar que, tal excepción es limitada, en virtud de lo cual, estos contratos están sometidos a todo lo concerniente al Tribunal de Contratación Pública, contenido en el capítulo V de esta ley; y de manera supletoria, al resto de sus disposiciones.

Finalmente, encontramos las excepciones que tienen que ver con contrataciones relativas a material de guerra; aquéllas celebradas por las Fuerzas

¹⁶Publicado en el Diario Oficial de la República de Chile de fecha 13 de abril de 1976, cuya última modificación data del 19 de agosto de 2016.

¹⁷Publicado en el Diario Oficial de la República de Chile de fecha 9 de noviembre de 1964.

Armadas o por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, referentes a vehículos especiales de uso militar o policial, equipos y sistemas de información de tecnología, computacionales y de inteligencia utilizados en sistemas de comando, control, comunicaciones, entre otras, necesarias para prevenir riesgos a la seguridad nacional o pública.

Por último, es conveniente mencionar que, con excepción de las contrataciones de personal, ya indicadas, todas las contrataciones efectuadas por la Administración, incluyendo las excluidas por la misma ley N° 19.886, deben ser reportadas en su información básica en el Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración, a menos que sean declaradas como de carácter secreto, reservado o confidencial. Ello responde, al espíritu, propósito y razón de esta ley, la cual pretende dar el máximo alcance a los principios de transparencia y publicidad, en todas las operaciones contractuales de la Administración.

Elemento Subjetivo

Venezuela.

En la amplia aproximación que hace la LCP, en el numeral 1 de su artículo 3, se nombra al Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, Central y Descentralizado, como sujeto de derecho para la aplicación de esta ley. Esta descripción, a pesar de su brevedad, contiene varias contradicciones e incongruencias, que en atención a lo expresado por Brewer-Carias (2013), consisten en que:

En sí misma es totalmente incorrecta, ya que de acuerdo con la Constitución no existen ni pueden existir “órganos del Poder Público”, porque éste (el Poder Público) no es un “ente” público sino una potestad estatal, por lo que en realidad lo que existen son “órganos que ejercen el poder público” (Art. 137), es decir, la potestad estatal.

Por otra parte, no existe en Venezuela, como se expresa en la norma, un Poder Público “Central o Descentralizado”, sino que lo que hay es una distribución territorial del Poder Público, como potestad estatal, en tres niveles de gobierno nacional, estatal y municipal. En cambio, lo que sí existe es una “Administración Pública” central o descentralizada en los términos establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, al regular la descentralización funcional (p. 41).

No obstante, lo expuesto anteriormente, podemos tomar como referencia el artículo 136 de la CRBV, el cual con mayor exactitud define el Poder Público, y en atención a esta descripción, Esteves (2009) expresa:

Ese Poder Público Nacional [del numeral 1 del artículo 3 de la LCP] deberá leerse según el artículo 136 constitucional, los Poderes Ejecutivo (y sus órganos de adscripción y los organismos y entes sujetos a aquéllos; la Procuraduría General de la República), Legislativo, Judicial, Electoral, Ciudadano (Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y de las Fuerzas Armadas, Fiscalía General de la República (...)). Se incluye dentro de este numeral al Poder Público Estatal y Municipal -Estados y Municipios-. La Administración Central -Presidencia, Vicepresidencia de la República, Ministerios y unidades u órganos adscritos a los mismos-; y la Descentralizada funcionalmente (y los órganos o unidades desconcentradas), los Institutos Autónomos, empresas del Estado, los servicios autónomos sin personalidad jurídica, es decir la Administración Pública regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública (p. 24).

En la composición de los numerales que forman parte del artículo 3 de la LCP, ha influido la valoración de preservar el patrimonio público, en virtud que, todos los elementos nombrados, tienen como factor común el manejo de fondos públicos. Llama la atención la incorporación de empresas, asociaciones civiles y fundaciones, cuya participación mayoritaria pertenezca a la República o a cualquiera de los señalados en el mismo artículo. El mismo principio es aplicado a la novedosa figura de los Consejos Comunales y a otras organizaciones comunitarias de base.

Chile.

Por su parte, la legislación chilena para determinar el ámbito de aplicación orgánico de la ley N° 19.886, remite directamente al artículo 1 de la ley N° 18.575, estableciendo al mismo tiempo una excepción, dirigida a las empresas creadas por ley. Este artículo enumera de manera general y enunciativa los entes y órganos que constituyen la Administración del Estado; en este sentido, el aspecto subjetivo de esta ley, está conformado por:

Los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, [y] las Municipalidades.

En la estructuración del listado de entes y órganos, a los cuales ha de aplicársele la ley N° 19.886, está claro que prevalece un criterio que responde a la procedencia de los recursos a utilizar para realizar las contrataciones, es decir, se intenta cumplir con los principios de transparencia y publicidad al momento de disponer de los fondos públicos.

Prueba de ello, la encontramos en la excepción hecha sobre las empresas públicas creadas por ley, las cuales cuentan, entre otras características muy

importantes, con patrimonio propio y autonomía para gestionarlo. Estas empresas son calificadas como públicas porque el Estado o sus órganos, poseen participación mayoritaria en sus acciones, pero no necesariamente tienen poder de decisión en su administración.

No obstante, esta determinación subjetiva del ámbito de aplicación de la ley N° 19.886 ya realizada, sobre la excepción de las empresas públicas creadas por ley, según expresa Pérez (2013) “deja fuera (...) a una serie de entidades que operan en general y efectúan adquisiciones con fondos cuyo origen es público, y en las que están presentes los mismos elementos de dispersión normativa” (p. 486).

En el mismo sentido, siguiendo lo expuesto por Pérez (2013), se sostiene que la ambigüedad con la que ha sido planteada esta excepción, contraría el criterio por medio del cual se pretende amparar los fines de interés general de algunas empresas que, no están sometidas a las regulaciones de esta ley N° 19.886, y sin embargo, “en tales personas jurídicas existe un interés público asociado a su creación, cumplen y desarrollan funciones relacionadas con tal interés público y en sus actuaciones se sujetan -o deben sujetarse- a diversos procedimientos que están dispuestos en la ley” (p. 487).

Por último, se estima conveniente referirse a un interesante mecanismo previsto en la legislación chilena, que consiste en que, por medio de las leyes de presupuesto, “los órganos del sector público que no estén regidos por la mencionada Ley N° 19.886 y las personas jurídicas receptoras de fondos públicos que indica, pueden adherirse voluntariamente al Sistema de Información de Compras y Contratación Pública” (Pérez, 2013, p. 499).

Aprovechando esta posibilidad, quizá la incorporación más importante haya sido la del Poder Judicial, en el año 2011, el cual según afirman Barra y Celis (2015): “[el Poder Judicial] ingresó voluntariamente al Sistema de Compras y Contrataciones

Públicas como parte de su política de transparencia y optimización de los recursos que, anualmente, le entrega el Estado para cumplir con su misión constitucional de administrar justicia” (p. 29).

IV. Estructura y Organización que Presta Apoyo a la Aplicación de la Ley de Contrataciones Públicas de Venezuela y la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios de Chile

Composición y Alcance de sus Funciones y Atribuciones

La Administración Pública, se vale de una organización para llevar a cabo las tareas que la legislación nacional le impone; esta estructura facilita el alcance de las funciones y atribuciones que, en el desarrollo de la actividad administrativa, el Estado tiene conferidas.

En este sentido, las contrataciones públicas, como parte de la gestión económica de la Administración, cuenta con un conjunto de órganos como medios de realización. Cada uno de ellos es creado por las leyes especiales que rigen la materia que, tienen atribuidas competencias específicas que intentan impulsar la implementación de sus normas, en articulación con los participantes de los sistemas de contrataciones públicas.

Venezuela.

La más reciente reforma a la LCP, puso especial énfasis en actualizar y fortalecer el ámbito de las funciones y atribuciones del Servicio Nacional de Contrataciones (SNC) como órgano técnico, haciendo hincapié en sus dos áreas medulares, es decir, el Registro Nacional de Contratistas (RNC) y el Registro Nacional de Contrataciones del Estado (RNCE).

Servicio nacional de contrataciones.

La LCP, en sus artículos 35 y siguientes establece que, el SNC es un órgano desconcentrado, con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa, financiera y ordenadora de pagos. Adicionalmente, habilita este artículo para que, el SNC cree

dentro de su organización, áreas de supervisión, control y apoyo a los contratistas y contratantes, así como un sistema de capacitación en materia de Contratación Pública.

A este órgano, la LCP le otorga igualmente, la autoridad técnica en los aspectos que en ella se regulan, conjuntamente con el objetivo de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado, mediante el desarrollo e impulso de políticas públicas y herramientas, orientadas al desarrollo de capacidades, a la organización y articulación de los participantes en los procesos propios de la Contratación Pública.

Para el alcance particular y específico de estos objetivos, la LCP le confiere al SNC un variado esquema de competencias administrativas, con la intención que, su ejercicio se traduzca en mayor cumplimiento de la normativa. En este contexto, el SNC está facultado para proponer, desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas en la materia de Contrataciones Públicas, con el fin de cooperar con el mejoramiento de los sistemas de control en la ejecución de contrataciones de bienes, servicios y obras.

Del mismo modo el SNC está habilitado para diseñar y coordinar programas de capacitación, haciendo especial énfasis en los encargados de realizar estas actividades en los entes y órganos contratantes, así como formar y acreditar a los miembros de cada Comisión de Contrataciones de las instituciones del Estado, brindando de este modo apoyo al resto de la Administración Pública.

El SNC, también tiene conferida la función de diseñar y coordinar los sistemas de información y procedimientos a los que se refiere la LCP para su aplicación. Al mismo tiempo, puede establecer políticas y condiciones de seguimiento y evaluación de esos sistemas de información, teniendo la posibilidad de establecer tarifas por sus publicaciones o el suministro de información.

En el ámbito del desarrollo de nuevas tecnologías, el SNC debe dar prioridad a la implementación de medios electrónicos en sus procesos internos y sus relaciones con los particulares u otros entes y órganos de la Administración; en específico, tiene la función de desarrollar, administrar y operar el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado.

Para dar pleno apoyo al Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado, el SNC, puede establecer las políticas y condiciones de uso, seguimiento y evaluación de los sistemas de información y contrataciones electrónicas o digitales. Asimismo, tiene la posibilidad de implementar mecanismos que permitan la conversión de los expedientes y archivos físicos o impresos, en mensajes de datos.

En cuanto a competencias de tipo sancionatorio, el SNC puede imponer y aplicar sanciones a infractores de la LCP, entre las que pueden contarse medidas preventivas de suspensión de certificados de registro. Para otros casos, según corresponda, puede igualmente denunciar ante la Contraloría General de la República, actuaciones que puedan ser generadores de responsabilidad administrativa.

Registro nacional de contratistas.

Los artículos 41 y 42 de la LCP, describe al Registro RNC como una dependencia administrativa del SNC, cuyo objeto es centralizar, organizar y suministrar en forma eficiente, veraz y oportuna la inscripción e información necesaria para la calificación legal y financiera, experiencia técnica y clasificación por especialidad, de las personas naturales o jurídicas, nacionales y extranjeras, públicas o privadas, que deseen contratar con el Estado.

Con el fin de alcanzar el objeto atribuido al RNC, está así mismo habilitado para emitir y otorgar los certificados de inscripción y calificación que habilitan a los inscritos para contratar con el Estado en todos los procedimientos de contratación,

una vez que ha sido verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LCP para participar en las modalidades de selección.

Adicionalmente, el RNC debe sistematizar, organizar y consolidar la base de datos del Registro Nacional de Contratistas y el Registro Público de Contratistas, de manera de poder suministrar a los contratantes, la información correspondiente a las personas inscritas y calificadas.

Registro nacional de contrataciones del estado.

El RNCE, según los artículos 52 y 53 de la LCP, es una dependencia administrativa del SNC, el cual tiene por objeto garantizar y mantener un sistema de información de las contrataciones del Estado, así como de su demanda de bienes, servicios y obras para la conformación del presupuesto anual. La información recibida, además de proveer información a cualquier interesado, permite realizar la adquisición planificada de tales requerimientos.

Este cuerpo, para lograr el objeto para el cual fue creado, está facultado para consolidar la información recibida de la programación anual de compras y de la rendición trimestral de las contrataciones realizadas a través de los mecanismos previstos en la LCP, así como de los procedimientos excluidos de las modalidades de selección.

El RNCE, debe proponer al SNC actividades orientadas a optimizar la captación de la información que deben remitir los entes y órganos de la Administración Pública y, al mismo tiempo, incentivar a éstos para la oportuna rendición de la información requerida.

Finalmente, resulta oportuno indicar que, el RNCE es el encargado de publicar en la página web del SNC, los llamados a participar en los concursos abiertos y concursos abiertos anunciados internacionalmente.

Chile.

Dirección de compras y contratación pública.

En el caso de la legislación chilena, la ley N° 19.886, contempla en sus artículos 28 y siguientes, todo lo concerniente a la creación, organización y funciones de la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP). Se establece que se crea como un servicio público descentralizado, sometido a la supervisión del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y cuyo domicilio será la ciudad de Santiago.

Entre las funciones asignadas a la DCCP, se cuenta el asesoramiento a los organismos públicos en la planificación y gestión de sus procesos de compras y contrataciones, utilizando como medio idóneo para ello, convenios de asesorías de diseño de programas de capacitación y de calificación y evaluación contractual. La DCCP, puede igualmente suscribir convenios con entidades públicas y privadas, a los efectos de recabar información para complementar el registro electrónico oficial de contratistas y proveedores de la Administración.

Entre otra de las funciones conferidas a la DCCP, está la de licitar la operación del Registro de Contratistas y Proveedores, así como la del sistema de información y de otros medios para la compra y contratación electrónica de los organismos públicos, así como velar por su correcto funcionamiento y actuar como contraparte del operador de estos sistemas. Adicionalmente, debe licitar de oficio o a solicitud de uno o más organismos públicos, los bienes y servicios mediante la suscripción de convenios marco.

Al respecto, es necesario indicar que, en relación a la adquisición de los bienes y servicios objeto de tales convenios marco, los organismos públicos sometidos a las regulaciones de la ley N° 19.886, están obligados a comprar bajo estos convenios, debiendo relacionarse con el contratista a través de la DCCP, a

menos que, obtengan por cuenta propia condiciones más ventajosas; en tal circunstancia, los organismos públicos deben informar a la DCCP, para que ésta tome las acciones conducentes a lograr que estas condiciones sean extendidas al resto de la Administración.

Una de sus funciones más importantes, la compone el deber de promover la competencia en todos los actos de contratación de la Administración de la manera más amplia posible, desarrollando iniciativas que logren incorporar la mayor cantidad de oferentes; igualmente, debe ejercer la difusión y promoción, dirigida a los proveedores actuales y potenciales, sobre las normativas, procedimientos y tecnologías utilizadas para las contrataciones.

Por último, le está conferido a la DCCP, la obligación de establecer las políticas y condiciones de uso de los sistemas de información y contratación electrónicas o digitales que estén disponibles. En este sentido, podrá imponer tarifas por el acceso a estos sistemas de información y de otros medios para la compra y contratación electrónica, sin que estos costes limiten o restrinjan las facultades consagradas por leyes especiales, a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, al General Director de Carabineros y al Director General de la Policía de Investigaciones.

Portal web www.chilecompra.cl.

La ley N° 19.886, le otorga un lugar se suma importancia a los sistemas de información digitales y al manejo de datos electrónicos, este aspecto está reflejado claramente en su artículo 18, el cual establece que:

Los organismos públicos regidos por esta ley deberán cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras a que alude la presente ley, utilizando solamente los

sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública.

(...)

Los organismos públicos regidos por esta ley no podrán adjudicar contratos cuyas ofertas no hayan sido recibidas a través de los sistemas electrónicos o digitales establecidos por la Dirección de Compras y Contratación Pública. No obstante, el reglamento determinará los casos en los cuales es posible desarrollar procesos de adquisición y contratación sin utilizar los referidos sistemas.

Como se observa, la casi totalidad de las funciones y atribuciones conferidas a la DCCP, descrita en la sección anterior, deben ser desarrolladas a través de medios electrónicos; en tal virtud, se puede afirmar que este portal de internet es su manifestación digital.

A través de este medio, se concreta el registro electrónico oficial de contratistas de la Administración, contemplado en el artículo 16 de la ley N° 19.886, donde se establece igualmente que, en éste se inscribirán todas las personas naturales y jurídicas, chilenas y extranjeras que no estén inhabilitados para celebrar contratos con el Estado; en razón de lo cual, los organismos públicos contratantes pueden exigir a los proveedores su registro para suscribir los contratos definitivos.

Por último, se amplía la posibilidad para la existencia de otros registros para órganos, servicios o categorías de contratación específicas, los cuales, podrán ser electrónicos o no; en caso de serlo, deberán guardar compatibilidad con el formato y las características del registro anteriormente descrito. En cualquier caso, los registros serán siempre públicos, con excepción de los referidos a las Fuerzas Armadas y las de Orden y Seguridad Pública, instituciones que podrán mantenerlos con carácter de reserva o secretos.

V. Procedimientos Administrativos y Procesos Jurisdiccionales Procedentes en la Ley de Contrataciones Públicas de Venezuela y la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios de Chile

La Contratación Pública es entendida como parte de la actividad administrativa de gestión económica y, en este ámbito, como en cualquier otro donde la Administración desarrolle sus acciones, corre el riesgo de emitir actos administrativos ilegales que, en consecuencia, causen daños y perjuicios a particulares, así como a personas jurídicas privadas y públicas.

En atención a esta situación generadora de conflictos, las legislaciones han establecido un sistema de protección para los administrados, que permita la revisión de actos administrativos que se alejen de la legalidad, ofreciendo para esto vías de impugnación. Así tenemos que existen dos vías; la vía administrativa, a través de los recursos administrativos; y, la vía jurisdiccional, la cual se impulsa con una acción en la jurisdicción contencioso administrativa.

El ejercicio de estas vías de impugnación, puede ser alternativo, en los casos cuando se le otorga al particular eventualmente agraviado, la posibilidad de recurrir a una u otra, según su conveniencia. En otras ocasiones tiene carácter preclusivo, resultando necesario el agotamiento de la vía administrativa para ejercer una acción de orden jurisdiccional.

Venezuela

La legislación venezolana ha tomado al ejercicio de los recursos administrativos como requisito obligatorio para intentar una acción ante un órgano jurisdiccional, es decir, ha sido necesario el agotamiento de la vía administrativa como requisito indispensable para emprender una acción jurisdiccional; no obstante,

tanto la doctrina como la jurisprudencia se han pronunciado sobre la conveniencia de mantener este sistema y sobre las ventajas de abandonarlo.

De manera preliminar, es conveniente aclarar, sobre las diferencias entre la vía administrativa y la jurisdiccional, lo expresado por Araujo-Juárez (2010), según el cual:

La vía administrativa no supone forzosamente la existencia de un acto de la Administración Pública, ya que en los procedimientos de su formación, lo que se pretende es, precisamente, provocar que se dicte aquel acto. La vía contenciosa exige, en cambio, no solo la existencia de un acto administrativo, sino, además, que ese acto ya no sea impugnado en vía administrativa, esto es, que cause estado (p. 37).

Adicionalmente, puede agregarse que este encauzamiento a recurrir en primer término a la vía administrativa, como mecanismo de articulación de los recursos contra los actos administrativos, según afirma Faría (2009), se basa en que:

El fundamento principal del agotamiento de la vía administrativa se encuentra en la potestad de autotutela que posee la Administración Pública. Tal privilegio le permite a la misma dirimir sin intervención de un tercero independiente e imparcial los conflictos que surjan con los Administrados (p. 47).

Ahora bien, la doctrina que respalda al agotamiento de la vía administrativa, afirma que, ésta se justifica por ser una garantía que beneficia a los administrados, en virtud que, permite dilucidar controversias con la Administración de manera más expedita y menos costosa, permitiendo la revisión del acto, no solo por motivos de legalidad sino también por razones de mérito.

Por otro lado, se encuentra una parte de la doctrina que, considera al agotamiento obligatorio de la vía administrativa como un complejo sistema compuesto por los recursos de revisión, jerárquico y de revisión, los cuales no logran brindar equilibrio ante el carácter de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos; y que, del mismo modo representa un retraso en el acceso a la justicia.

Existe una tercera posición doctrinaria, que observa que los recursos administrativos no comportan un inconveniente; en virtud que, le permiten al administrado impugnar un acto administrativo, sin las formalidades de un proceso judicial. En este caso, el problema lo representa la obligatoriedad en el agotamiento de la vía administrativa para acceder al sistema judicial; ya que, los recursos administrativos no se yerguen como una garantía, en cambio, se transforman en una pesada carga para los particulares.

La jurisprudencia emanada de los tribunales nacionales también se ha pronunciado con relación a este tema; no obstante, no han sido uniformes las decisiones tomadas por éstos y, en consecuencia, las sentencias emitidas oscilan entre las posibilidades de la obligatoriedad, la eliminación y la opcionalidad del agotamiento de la vía administrativa.

El criterio que prevaleció durante muchos años fue el de la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa, en virtud que éste, se planteaba con el fin el dar mayor seguridad jurídica al permitir una clara diferenciación entre el procedimiento administrativo y el proceso contencioso.

No obstante, con la entrada en vigencia de la CRBV, a la luz de su artículo 257; el cual consagra al proceso como instrumento fundamental para el alcance de la justicia, advirtiendo que la omisión de formalidades no esenciales no podrá ser excusa

que justifique su falta de realización; se dio inicio a un debate sobre el mecanismo que daría mayor amplitud a los novedosos principios constitucionales.

En tal sentido, en algunas sentencias se han esgrimido argumentos que exponen que las disposiciones constitucionales pretenden garantizar una expedita justicia, permitiendo el libre y universal derecho de acceder a la tutela judicial efectiva con aplicación inmediata sin más limitaciones que la misma CRBV establece.

Al mismo tiempo, otros tribunales persistían en la idea de preservar al agotamiento de la vía administrativa, como requisito de acceso a la vía jurisdiccional, explicando que los recursos en sede administrativa fueron pensados como medio garantizador de la esfera jurídica de los particulares y que, la percepción que se tiene de los mismos como una carga para el administrado, se debe al mal manejo que los funcionarios públicos han hecho de este medio de resolución de conflictos.

Por último, conviene indicar que, posterior a la entrada en vigencia de la Ley del Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en el año 2004, se generó la tendencia entre los tribunales de ofrecer a la vía administrativa como una opción, motivado a la desaparición del requisito de obligatoriedad en la ley señalada con respecto a su antecesora. Sobre esta consideración, expresa Faría (2009) que, en atención al artículo 26 de la CRBV:

Es preciso aclarar que, por cuanto los actos administrativos inciden en la esfera jurídica de sus destinatarios desde que son dictados, por su carácter de ejecutividad y ejecutoriedad el interesado tiene la posibilidad de dirigirse a la sede judicial sin necesidad de agotamiento de la vía administrativa, pues esto último constituiría una interpretación contraria al principio constitucional *pro actione* (p. 60).

En el tratamiento de este tema, la legislación ha tenido una intención más evidente de otorgar al administrado la posibilidad de acceso a una verdadera tutela judicial efectiva; no obstante, es necesario recordar que la imposición legal del agotamiento de la vía administrativa proviene de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.818 Extraordinario de fecha 1 de julio de 1981, aún vigente, que establece en sus artículos 92 y 93 que una vez interpuesto el recurso de reconsideración o jerárquico, no se podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa hasta que éstos sean decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes.

Esta previsión legal se creó en total sintonía con el numeral 2 del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia¹⁸, donde se imponía que los Juzgados de Sustanciación no admitieran recurso de nulidad alguno, cuando no se hubiere agotado la vía administrativa.

Con la derogatoria de esta ley, y la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en el año 2004, a la que ya hemos hecho referencia, desaparece el impedimento para los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, de admitir recursos que no hayan agotado la vía administrativa previamente. Tal circunstancia se mantiene en su reforma, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.991 Extraordinario de fecha 29 de julio de 2010.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública¹⁹, confiere en el numeral 9 del artículo 7, el derecho a los particulares de:

¹⁸Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 1.893 Extraordinario de fecha 30 de julio de 1976.

¹⁹Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001.

Ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren procedentes para la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones u omisiones de la Administración Pública, de conformidad con la ley.

No obstante, la misma ley condiciona la aplicación de esta norma en particular, al incorporar en su disposición transitoria séptima que entrará en vigencia al mismo tiempo que la ley que regule la jurisdicción contencioso administrativa, la cual deberá establecer las normas conducentes al eficaz y adecuado ejercicio de este derecho.

Esta condición suspensiva desaparece en la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.890 Extraordinario de fecha 31 de julio de 2008, criterio ratificado en una posterior reforma, contemplada en el Decreto N° 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.147 Extraordinario de fecha 17 de noviembre de 2014, dándole plena vigencia y aplicación a este derecho en todo lo que la legislación relacionada a ella lo permita.

Por último, con la publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.451 de fecha 22 de junio de 2010, entro en vigencia la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuerpo normativo en el cual no se menciona al agotamiento de la vía administrativa como causal de inadmisibilidad, ni en ningún otro aspecto de la ley, consagrando de manera definitiva el principio constitucional de acceso a la justicia.

Al respecto, la LCP que actualmente se encuentra vigente, nada dice sobre estos procedimientos y procesos; no obstante, versiones anteriores de esta ley

dedicaban un capítulo completo a los recursos administrativos. Su exclusión puede deberse a la obviedad del tratamiento de estos aspectos, donde se repetía lo ya establecido en las normas generales que regían la materia o simplemente remitía a ellas directamente.

Para entender la importancia de la aplicación de estos recursos, es necesario comprender que se pueden distinguir dos etapas en el procedimiento de selección de contratistas, una primera etapa conformada por la convocatoria, sustanciación y adjudicación; y una segunda etapa representada por la ejecución del contrato. El hito entre estas etapas lo encarna la suscripción del contrato.

En este contexto, al tomarse cada una de las decisiones de los entes y órganos contratantes como actos administrativos y, de considerarse éstos como lesivos a los intereses de los particulares, son recurribles como hemos revisado, de manera opcional ante la vía administrativa o ante la vía jurisdiccional, atendiendo al mecanismo que mayor protección ofrezca a los derechos de los interesados.

En la etapa posterior a la firma del contrato, es decir, al momento de la ejecución del mismo, todas las controversias o conflictos derivados de su puesta en marcha, han de resolverse acudiendo obligatoriamente a los tribunales pertenecientes a la jurisdicción contencioso administrativa, atendiendo a los criterios de competencia contemplados en la ley que rige la materia.

Chile

El desarrollo de la jurisdicción contencioso administrativa como institución jurídica, ha sido escaso en la legislación chilena; y, en consecuencia, los tribunales contencioso administrativos de competencia general han sido los grandes ausentes dentro del ordenamiento jurídico chileno, por cuanto su creación ha estado suspendida desde la consagración de Chile como república (Muñoz, 2013).

Esta preocupación por crear la jurisdicción contencioso administrativa y fomentar la apertura de sus tribunales, nace de la idea que afirma que la justicia administrativa debe ser impartida por tribunales distintos a los ordinarios, ya que así, se alcanza el principio de separación de poderes, en el aspecto donde los jueces ordinarios no intervienen en los asuntos entre los particulares y la Administración, por considerarse una intromisión en las cuestiones propias del Poder Ejecutivo.

Al respecto, sobre el conocimiento de causas de impugnación contra actos de la Administración, toma mucha importancia lo expresado por Costa (2014), quien sostiene que:

La objeción al ingreso del juez generalista a cuestiones de política pública obedece a una consideración de la democracia, en la que la decisión tomada por la Administración que ha sido elegida democráticamente debe tener un peso específico mucho mayor que la consideración que de dicha decisión tenga un juez, funcionario llamado a aplicar la ley y que no goza de la legitimidad de una elección popular. En ese sentido entonces, la revisión de las actuaciones de la administración en el mejor de los casos debería llevarse a cabo por un organismo especializado, pero no por la el juez generalista (p. 153).

La primera aproximación a estas ideas fue plasmada en la constitución de 1833, donde, como se ha expresado en capítulos anteriores, se confirió al Consejo de Estado el conocimiento de disputas que se suscitaren sobre contratos o negociaciones celebradas por la Administración. El otorgamiento de esta atribución a este ente, reflejó evidentes rasgos del sistema francés de la etapa posterior a la revolución de finales del siglo XVIII.

En los años posteriores no se produjeron cambios significativos en el desarrollo constitucional de la jurisdicción contencioso administrativa. Para el año de 1925, la constitución vigente para entonces, crea tribunales especializados en materia administrativa, es decir, tribunales contencioso administrativos; separándose ya de las ideas importadas del sistema francés, ya que fueron concebidos como parte integrante del Poder Judicial.

No obstante, es conocido que la ley que regulaba la organización y atribuciones de estos tribunales, nunca pasó más allá de los proyectos de ley (Muñoz, 2013). Dicho de otro modo, en los años de vigencia de la constitución de 1925, los tribunales no fueron creados; esta situación generó una expectativa pesimista hacia el futuro con relación a la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual se vio reflejada en posteriores reformas de la constitución chilena, así lo afirma (Costa, 2014), al expresar que:

La Constitución de 1980 no vino a cambiar radicalmente ese escenario en principio, porque mantuvo en su redacción la mención a los tribunales contencioso-administrativos. Sin embargo, sí tuvo visos de cambio en cuanto fue redactada de tal manera que los asuntos recayeran en la jurisdicción ordinaria a falta de dichos tribunales (p. 154).

En esta versión de la constitución, queda eliminada la competencia absoluta del Poder Judicial para conocer, resolver y hacer cumplir lo resuelto sobre los asuntos contencioso administrativos, siendo consagradas sólo las causas civiles y criminales en el actual artículo 76 de la Carta Fundamental; luego, junto con la exclusión de los tribunales contencioso administrativos de la esfera judicial, éstos fueron trasladados al capítulo que regula a la Administración, incorporándolos en el inciso segundo del artículo 38 (Muñoz, 2013).

Finalmente, con la reforma constitucional de 1989, se suprimieron concretamente las palabras “contencioso administrativo”, dejando la redacción vigente que, según palabras de Urbano (citado en Costa, 2014) “ha alejado indefinidamente la posibilidad de contar con una justicia especial en lo administrativo. Ella tampoco se compensó con la implantación de un procedimiento contencioso-administrativo, al abrir la competencia en este campo de la Justicia Ordinaria” (p. 154).

En definitiva, la naturaleza jurídica de la jurisdicción contencioso administrativa, encuentra su fundamento en el artículo 38 de la CPRC, el cual establece en su único aparte que:

Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.

De lo anterior se evidencia que este basamento es indirecto, ya que, como se ha advertido, la CPRC no hace referencia específica a tribunales en el área del contencioso administrativo, es decir, no exige que sea necesariamente un tribunal en lo contencioso administrativo quien deba resolver la contienda de un particular contra la Administración.

Esta situación ha generado que las controversias que regularmente corresponden a la jurisdicción de los tribunales en materia contencioso administrativa, se resuelvan con los elementos que los operadores jurídicos encargados de estas tareas han tenido a su alcance, en este caso, la jurisdicción ordinaria.

Ahora bien, en sede administrativa la ley N° 19.880, dispone la articulación del procedimiento administrativo aplicable a los actos de la Administración, estableciendo igualmente los recursos administrativos por medio de los cuales los particulares pueden impugnar los actos administrativos lesivos de sus intereses.

Adicionalmente, esta ley instruye que en los casos en que se establezcan procedimientos administrativos especiales, serán éstos los que se apliquen con preferencia, quedando los propuestos en la ley N° 19.880 con carácter supletorio. Tal es el caso de la ley N° 19.886, que crea su propio tribunal y procedimiento administrativo.

Así tenemos que, los recursos administrativos, entendidos como aquellos de los que se derivan controles ejercidos por una unidad propia o externa al órgano administrativo, pero que, en cualquier caso, forma parte de la Administración; además que se encuentran en aumento, están contemplados en varios cuerpos legales. Esta dispersión provoca que la ley general creada para este tipo de recursos, quede en un segundo plano y se use solo de manera supletoria respecto de estas leyes especiales. Se observa que, el verdadero inconveniente lo genera la diversidad de recursos con sus distintos procedimientos, medios de prueba y lapsos de presentación y caducidad (Muñoz, 2013).

En lo atinente a la ley N° 19.886, es menester indicar que, ésta dispone en sus artículos 22 y siguientes, la conformación del Tribunal de Contratación Pública (TCP) con asiento en la ciudad de Santiago, sometiéndolo a la dirección correccional y presupuestaria de la Corte Suprema y a la provisión de infraestructura, apoyo técnico, material y humano de la DCCP.

Es conveniente destacar que, el TCP a pesar de estar subordinado a la Corte Suprema, no pertenece al Poder Judicial, en virtud que, como se ha señalado, la legislación chilena permite la conformación de tribunales con competencias

jurisdiccionales especialísimas, tanto por la materia de la que conocen, como por el régimen estatutario y regulatorio al cual están sometidos. El TCP, no es el único de esta especie, ya que se han creado también tribunales tributarios, aduaneros y ambientales, entre otros.

Según la ley N° 19.886, el TCP es competente para conocer de las acciones de impugnación contra actos administrativos o sus omisiones, ilegales o arbitrarias, ocurridos entre la aprobación de las bases de licitación y la adjudicación de los procedimientos administrativos de selección de contratistas, que efectúen los entes y órganos públicos regulados por esta ley.

El otorgamiento de esta competencia al TCP, directamente por la ley, constituyéndolo como un tribunal contencioso administrativo de licitaciones de carácter precontractual, despeja cualquier duda sobre las posibilidades de recurrir a la vía administrativa o judicial, en virtud que, tomando el momento de la adjudicación como diferenciador, todas las controversias sobre actos provenientes del procedimiento administrativo de contratación, deben ser conocidas por el TCP, que es un tribunal administrativo; por otro lado, las reclamaciones relacionadas con la ejecución y términos de los contratos, una vez suscritos, deben ser resueltas ante los tribunales ordinarios de justicia, pertenecientes al Poder Judicial.

Sobre el particular del alcance de la competencia de este tribunal y los elementos incluidos o excluidos de su amparo, Vergara (2013) expresa que:

La competencia del Tribunal se puede considerar en extremo estricta, siendo objeto de su conocimiento única y exclusivamente los procesos de licitación, pública y privada, dejándose fuera toda contratación realizada por medio de trato directo. A su vez, se excluyen los actos posteriores a la adjudicación, como la ejecución y termino anticipado

del contrato celebrado, los cuales quedan bajo la competencia de los Tribunales Ordinarios de Justicia (p. 497).

Este tribunal, además de las competencias otorgadas por la ley, tiene atribuciones propias de los procesos judiciales, lo que le permite sustanciar las causas sometidas a su conocimiento con mayor abundancia de medios, así lo explican Lara y García-Huidobro (2013), al aseverar que:

Como bien se puede advertir, se trata de un órgano jurisdiccional especializado llamado a conocer los vicios de legalidad y/o arbitrariedad sucedidos en los procesos licitatorios y, como tal, dotado de amplias facultades para decretar medidas cautelares, fijar puntos de prueba, adoptar medidas para mejor resolver y otras muchas atribuciones necesarias para juzgar las ilegalidades y arbitrariedades sucedidas dentro de los procedimientos licitatorios (p. 413).

Sobre los derechos de los particulares que este sistema jurisdiccional pretende amparar, es preciso comentar sobre el principio de doble instancia, el cual se cumple con lo dispuesto en el artículo 26 de la ley N° 19.886, que permite que la parte agraviada con el resultado de alguna sentencia. pueda interponer el recurso de reclamación por ante la Corte de Apelaciones de Santiago, solamente en efecto devolutivo y teniendo en cuenta que, contra la decisión de esta corte no procederá recurso alguno.

Como hemos visto, el TCP tiene conferida competencias en los asuntos previos a la suscripción del contrato que se produce del procedimiento administrativo de selección de contratistas. En consecuencia, los conflictos sobrevenidos a esta etapa son conocidos por los tribunales ordinarios de administración de justicia, en vista que en Chile no existen aún tribunales contencioso administrativos propiamente dichos.

Esta situación trae consigo varias consecuencias, ya que la ejecución, interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos quedan en manos de los tribunales ordinarios, lo que, según plantean Lara y García-Huidobro (2013):

Es de gran importancia si consideramos que los contratos administrativos, de acuerdo con el artículo 1° de la ley [N° 19.886], se rigen por las normas y principios que ella contiene, supletoriamente por normas de derecho público y, en defecto de aquellas, por normas del derecho privado. Por lo tanto, tribunales sin un conocimiento especializado en derecho administrativo estarán encargados de su cumplimiento y ejecución, con todas las desventajas que tal situación puede originar, por la probable aplicación lisa y llanamente del derecho común privado que harán en tales situaciones (p. 423).

Por último, resulta interesante hacer referencia a dos aspectos relacionados a decisiones que ha tomado el TCP, restringiendo su propia competencia. El primero se trata de la limitación a abrogarse la facultad de adjudicar contratos, ya que se considera que solo los entes u órganos contratantes deben hacerlo; y, la segunda versa sobre la inviabilidad de declarar responsabilidades civiles o penales a funcionarios envueltos en actividades irregulares, por la extralimitación de competencia que el aplicar una medida de este tenor representaría.

Conclusiones

Del estudio comparativo de las leyes objeto de análisis en este informe, se observan semejanzas y diferencias en el desarrollo de las legislaciones nacionales en general y, en particular, en la manera de seleccionar contratistas para ejecutar los contratos que la Administración requiere. En atención a los elementos contrastados en esta descripción, se pueden destacar los siguientes resultados:

- En ambos países la Contratación Pública está regida por principios constitucionales equivalentes y, legislativamente, también son principios muy similares los que dirigen esta actividad de la Administración. Los principios de mayor vigencia en un ordenamiento jurídico, pueden ser aplicados en el otro, ya que no son ajenos a ninguno de los dos sistemas.

Como característica diferenciadora, solo vale la pena mencionar el desarrollo del principio de interpretación conforme a la constitución, el cual, en la legislación chilena, es una vía para la directa sujeción a las disposiciones constitucionales de todas las normas legales y sublegales y, se constituyó como consecuencia del significativo aporte de la doctrina; en el caso venezolano, los mismos efectos que produce la aplicación de este principio, en cuanto a la plena eficacia de la constitución, se alcanzó mediante las decisiones del máximo tribunal, en interpretación jurisprudencial de las previsiones de la reciente constitución.

- La capacidad de contratar por parte de la Administración ha sido reconocida en las legislaciones venezolana y chilena, desde el siglo XVIII y, en ningún caso ha sido objeto de debate o motivo de dudas; no obstante, con relación al Contrato Administrativo, el tratamiento ha sido muy diferente.

En el caso venezolano, se observa que ha perdido vigencia la distinción entre Contrato Administrativo y el Contrato de la Administración, ya que, en la LCP, no se nombra al primero y, además la jurisdicción contencioso administrativa se ha abrogado el conocimiento de ambos tipos de contrato, dejando sin utilidad práctica

lo que significaba uno de sus principales criterios de separación. En Chile, la doctrina, la jurisprudencia y la legislación, han desarrollado continuamente a la institución del Contrato Administrativo, basándose fundamentalmente en otro de sus criterios de diferenciación de otra clase de contratos, como lo es el conjunto de normas que le son aplicables; esta situación ha traído como consecuencia, que su análisis en específico cobre cada vez mayor importancia.

- El tratamiento de los elementos objetivos y subjetivos en las dos leyes bajo análisis es muy similar; no obstante, hay en cada conjunto de elementos una característica diferenciadora de la otra legislación. Entre los elementos objetivos, la diferencia más importante la constituye la incorporación de los contratos de obras en la LCP, los cuales, no son objeto de regulación en la ley N° 19.886; por otra parte, sobre los elementos subjetivos, las empresas públicas o del Estado están claramente reguladas en la ley venezolana; siendo que, del lado chileno, este régimen está parcialmente reglado.
- La complejidad y altísimos objetivos que las leyes especializadas en Contratación Pública pretenden alcanzar, exigen la composición de organismos que puedan lograr estas metas y, tanto el SNC como la DCCP, fueron concebidas para estos fines. El rasgo diferenciador en este caso viene dado, por la obligatoriedad que impone la ley chilena, para que los procedimientos de selección de contratistas se sustancien y decidan solo por medios electrónicos o digitales, dejando como una excepción muy restringida otros medios de adquisición y contratación; por su parte, la ley venezolana, también permite el uso de medios tecnológicos para desarrollar estos procedimientos, pero solo como alternativa de uso.
- El aspecto que mayores diferencias trajo a este análisis, fue el de los recursos administrativos y judiciales y la jurisdicción contencioso administrativa. En este sentido, se observó que el sistema jurídico chileno no tiene tribunales contencioso administrativos, por lo que, las controversias objeto de esta materia, son conocidas

por la jurisdicción ordinaria; por otro lado, existe una ley de procedimientos administrativos, similar a la venezolana, donde rige el agotamiento de la vía administrativa, pero que no aplica para los procedimientos de selección de contratistas; ya que, la ley N° 19.886, crea sus propios procedimientos y tribunal de carácter administrativo, que ha sido la manera que ha encontrado el legislador chileno para enfrentar la completa carencia de una jurisdicción contencioso administrativa.

Por su parte, la legislación venezolana, a pesar de no contar con todos los tribunales contencioso administrativos que contempla la ley, tiene tradición jurídica en esta materia, y es a este conjunto de tribunales a los que les corresponde conocer de las controversias surgidas de la ejecución de los contratos adjudicados en atención a las previsiones contenidas en la LCP; pueden conocer igualmente, de las acciones de impugnación contra los actos administrativos emanados de los entes u órganos contratantes, durante la sustanciación de los procedimientos de selección de contratistas, sin que sea necesario el agotamiento de la vía administrativa, ya que, es optativo para el particular ejercer, contra un acto administrativo, los recursos administrativos o los recursos jurisdiccionales.

Referencias

- Abarca, K. (2013). Los principios de no formalización y estricta sujeción a las bases en los procedimientos de contratación pública. En *Procedimiento administrativo y contratación pública: Estudios a diez años de la entrada en vigencia de las leyes 19.880 y 19.886* (pp. 291-332). Santiago: Thomson Reuters.
- Araujo-Juárez, J. (2010). *Derecho administrativo general: Procedimiento y recurso administrativo*. Caracas: Ediciones Paredes.
- Araujo-Juárez, J. (2011). *Derecho administrativo general: Acto y contrato administrativo*. Caracas: Ediciones Paredes.
- Barra, N. y Celis, G. (2015). *Contratación administrativa bajo la ley de compras*. Santiago: Thomson Reuters.
- Bass, C. (2013). Contrataciones bajo la ley N° 19.886: Análisis jurisprudencia de estipulaciones, prácticas irregulares y su relación con los principios de la contratación pública. En *Procedimiento administrativo y contratación pública: Estudios a diez años de la entrada en vigencia de las leyes 19.880 y 19.886* (pp. 333-374). Santiago: Thomson Reuters.
- Brewer-Cariás, A. (2013). *Contratos administrativos, contratos públicos y contratos del estado*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Cariás, A. (2014). Los contratos del estado y la ley de contrataciones públicas: Ámbito de aplicación. En *Ley de contrataciones públicas* (pp. 11-47). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Camacho, G. (2008). Los contratos administrativos, en especial el contrato de suministro. En *Derechos administrativo: 120 años de catedra* (pp. 357-391). Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Celis, G. (2008). Principios constitucionales en la ley de compras. *Nomos – Universidad de Viña del Mar*, 1, 71-106.
- Costa, E. (2014). Los tribunales administrativos especiales en Chile. *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile*, 27 (1), 151-167.
- Esteves, C. (2009). *Comentarios al régimen jurídico administrativo de la ley de contrataciones públicas y a otros sistemas de selección de contratistas conexos*. Caracas: Ediciones Liber.

- Faría, I. (2009). Agotamiento opcional de la vía administrativa en Venezuela. *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta*, 3 (1), 43-67.
- Hernández, J. (2008). El contrato administrativo en la ley de contrataciones públicas. *Revista de Administración Pública*, (176), 363-381.
- Hernández-Mendible, V. (2014). El régimen jurídico del procedimiento de selección y del expediente administrativo de contratación. En *Ley de contrataciones públicas* (pp. 49-94). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- García-Huidobro, L y Lara, J. (2013). Aspectos críticos de la solución de controversias en la contratación administrativa bajo la ley N° 19.886: El caso del tribunal de contratación pública. En *Procedimiento administrativo y contratación pública: Estudios a diez años de la entrada en vigencia de las leyes 19.880 y 19.886* (pp. 405-448). Santiago: Thomson Reuters.
- Lares, E. (2010). *Manual de derecho administrativo*. Caracas: Sucesión de Eloy Lares Martínez y Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.
- Linares, A. (2014). Los principios que rigen los procedimientos administrativos de selección de contratistas. En *Ley de contrataciones públicas* (pp. 125-166). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Mónaco, M. (2014). Modalidades de selección de contratistas en la ley de contratación pública. En *Ley de contrataciones públicas* (pp. 93-124). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Moraga, C. (2009). Los contratos administrativos en la doctrina chilena (1895-2009). En *Derecho administrativo: 150 años de doctrina* (pp. 379-427). Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Moraga, C. (2013). La Contraloría General de la República y la contratación administrativa. *Revista de Derecho Público*, 78, 79-95.
- Muñoz, D. (2013). Algunas ideas sobre los tribunales contencioso-administrativos de competencia general. *Revista de Filosofía y Ciencias Jurídicas*, 2 (2), 1-31.
- Oelckers, O. (1983). Los principios informadores de la contratación administrativa. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (7), 151-163.

- Pérez, D. (2013). Extensión del ámbito de aplicación de la ley de compras públicas, un desafío pendiente. En *Procedimiento administrativo y contratación pública: Estudios a diez años de la entrada en vigencia de las leyes 19.880 y 19.886* (pp. 481-510). Santiago: Thomson Reuters.
- Torres, G. (2008). *La contratación pública en Venezuela*. Acarigua: Aythaima Grupo Editor.
- Vergara, A. (2013). Bases jurídicas de los contratos administrativos en Chile y de su tribunal especial. *XII Foro iberoamericano de derecho administrativo: Contratación pública, doctrina nacional e internacional* (pp. 477-501). Arequipa: Adrus D&L Editores.