

# SOBRE LOS CONTRATOS PÚBLICOS EN VENEZUELA Y SU CONTROL PARLAMENTARIO\*

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor emérito de la Universidad central de Venezuela*

## I. LOS CONTRATOS PÚBLICOS O CONTRATOS ESTATALES Y LOS CONTRATOS DE INTERÉS PÚBLICO

En Venezuela, las expresiones contratos públicos, contratos del Estado o contratos estatales se utilizan indistintamente para identificar a los contratos en los cuales una de las partes (pueden ser las dos –contratos interadministrativos-) es una *persona jurídica estatal*,<sup>1</sup> es decir, que está integrada en la organización general del Estado, sea que se trate de una persona jurídica de derecho público territorial (República, Estados, Municipios), o no territorial (pe. los institutos autónomos o públicos) o de una persona jurídica de derecho privado estatal (como por ejemplo las sociedades anónimas del Estado o empresas del Estado). En relación con estos contratos del Estado, en general la Constitución utiliza, para identificarlos, la expresión histórica de “contratos de interés público” (nacional, estatal o municipal) (arts. 150, 151), y en algunas escasísimas leyes, algunos de ellos fueron denominados como “contratos administrativos.”

En virtud de que Venezuela está organizada como un Estado federal (Art. 4, C.) con tres niveles de gobierno (nacional, estatal, municipal) (Art. 136 C.), la intención de la regulación de los “contratos de interés público” en el artículo 150 de la Constitución,<sup>2</sup> conforme a la previsión similar de la Constitución de 1961, con modificaciones conforme

---

\* Trabajo preparado para el *Libro Homenaje al Profesor Carlos Delpiazzo*, 2023.

<sup>1</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Sobre las personas jurídicas en la Constitución de 1999” en *Derecho Público Contemporáneo: Libro Homenaje a Jesús Leopoldo Sánchez*, Estudios del Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, enero-abril 2003, Volumen 1, pp. 48-54.

<sup>2</sup> *Artículo 150*. La celebración de los contratos de interés público nacional requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley. / No podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estatal o nacional, o con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional. / La ley podrá exigir en los contratos de interés público determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías.”

a nuestra propuesta,<sup>3</sup> fue su clasificación en “contratos de interés público *nacional*”, “contratos de interés público *estadal*” y “contratos de interés público *municipal*,” incluyendo en ellos los contratos suscritos, no solo por las personas territoriales sino por sus entidades descentralizadas, es decir, respectivamente, por entidades públicas nacionales, entidades públicas estadales y entidades públicas municipales, sean de la Administración central o de la Administración descentralizada.<sup>4</sup>

En consecuencia, la intención de la regulación constitucional a los efectos de la intervención contralora mediante autorización o aprobación por parte del órgano legislativo nacional (Asamblea Nacional)<sup>5</sup> fue considerar como contratos de interés público *nacional*, a aquellos concernientes al nivel nacional de gobierno (diferente a los niveles estadales y municipales de gobierno), porque son suscritos por entidades públicas nacionales, es decir, por la República o institutos autónomos nacionales o empresas del Estado nacionales.

El anterior es, en nuestro criterio, el sentido de las previsiones de la Constitución conforme al texto de su artículo 150, en el cual se establecieron *dos casos de control parlamentario* en relación con la celebración de contratos de interés público, mediante la necesaria “*aprobación de la Asamblea Nacional,*” en *primer lugar*, respecto de los contratos de interés público *nacional*, “*en los casos que determine la ley;* y en *segundo lugar*, en cuanto a los “contratos de interés público *municipal, estadal o nacional*” cuando

---

<sup>3</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo II, Caracas 1999, pp. 173 ss.

<sup>4</sup> Tal como lo hemos sostenido desde 1981, y reiteramos en 1992, “no hay complicación alguna en señalar que contrato de interés público, en la Constitución, es todo contrato suscrito por los entes públicos territoriales, cualquiera que sea su naturaleza y contenido, es decir, por la República, los Estados y los Municipios, y aún más, también, por los entes descentralizados de derecho público de esos tres niveles. Por tanto, un contrato suscrito por un instituto autónomo nacional, estadal o municipal, también puede considerarse como contrato de interés público.” Véase Allan R. Brewer-Carías, “Los contratos de interés nacional y su aprobación legislativa», en *Estudios de Derecho Público (Labor en el Senado)*, Tomo I, Ediciones del Congreso, Caracas 1983, pp. 183-193; “La aprobación legislativa de los contratos de interés nacional y el contrato Pdvsa-Veba Oil», en *Estudios de Derecho Público (Labor en el Senado)*, Tomo II, Ediciones del Congreso, Caracas 1983, pp. 65-82; “*Los contratos de interés público nacional y su aprobación legislativa*” en *Revista de Derecho Público*, N° 11, Caracas, 1982, pp. 40-54; y *Contratos Administrativos*, Caracas, 1992, pp. 28-36.

<sup>5</sup> Nuestra primera aproximación al tema la hicimos en 1964 en el estudio: Allan R. Brewer-Carías, “La formación de la *voluntad* de la Administración Pública Nacional en los contratos administrativos,” en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 28, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1964, pp. 61-11.

los mismos se suscriban “con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades *no domiciliadas* en Venezuela.”

Lo anterior implica, *primero*, respecto de la aprobación legislativa por la Asamblea nacional de los contratos de interés público nacional “*en los casos que determine la ley*,” que tiene que haber una ley que expresamente indique que determinados contratos deben ser sometido a la aprobación legislativa, poniendo así fin, la Constitución de 1999, a las discusiones que en el pasado existieron en el país sobre cuándo la intervención parlamentaria era necesaria según su importancia del contrato. En consecuencia, de acuerdo con el primer supuesto de la norma constitucional, los contratos de interés público estatal o municipal en ningún caso requieren aprobación por la Asamblea Nacional, y en cuanto a los contratos de interés público nacional solo lo requieren, cuando lo determine expresamente una ley.

Y *segundo*, la Constitución también exige que en todo caso de “contratos de interés público municipal, estatal o nacional” que vayan a celebrarse con “Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades *no domiciliadas* en Venezuela,” o cuando vayan a traspasarse a ellos, los mismos deben someterse a la autorización de la Asamblea Nacional, sin necesidad, en este caso, de que deba haber alguna ley que lo exija.

De lo anterior resulta entonces, específicamente en cuanto a la intervención del órgano legislativo en materia de celebración de “contratos de interés público,” que la Constitución distingue tres supuestos:

Primero, la aprobación por la Asamblea Nacional solo es necesaria respecto de “contratos de interés público *nacional*,” en los casos en los cuales así se establezca expresamente en una ley, e independientemente del criterio que se utilice para la definición;

Segundo, la autorización por la Asamblea Nacional, en todo caso, de “contratos de interés público *municipal, estatal o nacional*” cuando la contraparte en los mismos sean “Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades *no domiciliadas* en Venezuela,” y

Tercero, igualmente la autorización de la Asamblea Nacional es necesaria en todo caso de “contratos de interés público *municipal, estatal o nacional*” ya suscritos, cuando vayan a traspasarse a “Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades *no domiciliadas* en Venezuela.”

Ahora bien, en relación con estos tres supuestos de intervención legislativa en materia de control parlamentario respecto de contratos de interés público, como se ha indicado, además de los casos de “aprobación” parlamentaria a que se refiere el artículo 150 de la Constitución, el artículo 187.9 de la misma Constitución también se refirió al tema, pero utilizando la expresión “autorizar” en lugar de “aprobar,” al disponer entre las competencias de la Asamblea Nacional, la de “*autorizar* al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés *nacional*, en los casos establecidos en la ley”; y además, la de “*autorizar* los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades *no domiciliadas* en Venezuela.”

Del uso indiscriminado de las expresiones “aprobar” (artículo 150) y “autorizar” (artículo 187.9) y teniendo en cuenta que conforme a principios generales de derecho, la acción de aprobar es un mecanismo de control *a posteriori* y, en cambio, la acción de autorizar es un mecanismo de control *a priori*, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 2241 de 24 de septiembre de 2002 Caso: *Andrés Velásquez y otros, nulidad parcial artículo 80 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del sector Público*) se refirió al tema en cuanto a lo previsto en los dos mencionados artículos 150 y 187.9 de la Constitución, sentando como criterio que en los casos de control parlamentario respecto de los contratos de interés público nacional *cuando así lo determine la ley*, la “aprobación” a la cual se refiere la Constitución debe otorgarla la Asamblea Nacional con posterioridad a la suscripción del contrato; en cambio, en los casos de control parlamentario respecto de los contratos de interés público nacional que vayan a suscribirse con *Estados o empresas extranjeras no domiciliadas en el país*, la “autorización” a la cual se refiere la Constitución debe otorgarla la Asamblea Nacional con anterioridad a la suscripción del contrato. La Sala en efecto argumentó como sigue:

“En el encabezado y en el primer aparte del artículo 150 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se consagraron dos supuestos de hecho distintos, que dan lugar a dos mecanismos de control por parte de la Asamblea Nacional sobre los contratos de interés público nacional celebrados por el Ejecutivo Nacional, correspondiendo el primero de ellos al ejercido por el órgano legislativo nacional con posterioridad a la celebración del contrato -como condición de eficacia de la contratación- sólo en aquellos casos en que expresamente lo determine la ley; y el segundo, al ejercido por el órgano legislativo nacional con anterioridad a la celebración del contrato -como condición de validez de la contratación- en todos aquellos casos en que la República (así como los Estados y Municipios) a través del Ejecutivo Nacional, suscriba contratos con Estados, entidades oficiales extranjeras y sociedades no domiciliadas en Venezuela.”<sup>6</sup>

Es decir, concluyó la Sala que en el segundo caso:

“en virtud de la expresión “no podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estatal o nacional...” contenida en la primera de las referidas disposiciones constitucionales (artículo 150), debe concluirse que este segundo mecanismo de control consiste en una autorización que debe ser otorgada en forma previa a la celebración del contrato de interés público nacional, estatal o municipal por el órgano legislativo nacional, al efecto de que la contratación a celebrar pueda reconocerse como válida, de acuerdo con la Constitución.”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Véase el texto de la sentencia de la Sala Constitucional en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/2241-240902-00-2874%20.HTM>.

<sup>7</sup> *Idem*. La Sala, en este punto citó lo expuesto por Jesús Caballero Ortíz: “si el contrato no puede celebrarse, evidentemente, se trata de una autorización, de una *condicio iuris* para su validez, y el texto mismo de la norma confirma que se trata de un acto previo, pues –insistimos- el contrato <no podrá celebrarse>. Entonces, la disposición contenida en el artículo 187, numeral 9 es la que debe prevalecer y aparece correctamente redactada: corresponde a la Asamblea Nacional autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional y autorizar los contratos de interés municipal, estatal y nacional con Estado o entidades nacional extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.” Véase, Jesús Caballero Ortíz, “Los contratos administrativos, los contratos de interés público y los contratos de interés nacional en la Constitución de 1999,” en *Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela, Caracas*, TSJ, 2001, p. 147.

## II. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES Y EL SUPERADO ARGUMENTO DE LA “IMPORTANCIA” INTRÍNSECA DEL CONTRATO PARA SU CALIFICACIÓN COMO CONTRATO DE INTERÉS PÚBLICO

Debe señalarse, en contraste con las previsiones de la Constitución de 1999, que durante la vigencia de la Constitución de 1961, y en virtud de la redacción que entonces tenía la norma del artículo 126 (al hacer referencia “contratos necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública”) surgieron discusiones doctrinales sobre la noción de contratos de interés público nacional, al considerar algunos autores que a la noción formal antes mencionada debía agregarse una noción material sobre la “importancia” nacional del objeto de los contratos para poder ser calificados como tales contratos de “interés nacional” y someterse control parlamentario. Esta discusión la recordó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia la antes indicada sentencia No 2.241 del 24 de septiembre de 2002 (caso: *Andrés Velásquez, Elías Mata y Enrique Márquez, nulidad del artículo 80 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público*),<sup>8</sup> a pesar de la nueva redacción de la norma constitucional sobre los contratos de interés nacional y su control parlamentario, expresando lo siguiente:

“...la noción de contrato de interés público, expresión que aparece por primera vez en la Constitución de 1893 y se mantiene en los Textos Constitucionales de 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1947, 1951, 1961, hasta la vigente de 1999, la doctrina nacional ha propuesto distintas interpretaciones, como la desarrollada por el autor Eloy Lares Martínez, quien al referirse a la expresión examinada, para entonces contenida en el artículo 126 de la Constitución de 1961 señaló: ‘existe una expresión genérica –la de contratos de interés público- que consideramos administrativo y expresiones específicas que son: contratos de interés nacional, contratos de interés estatal y contratos de interés municipal, ya que el interés público puede ser nacional, estatal o municipal’

---

<sup>8</sup> Véase el texto de la sentencia de la Sala Constitucional en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/2241-240902-00-2874%20.HTM>.

(‘Contratos de Interés Nacional’, en *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Caracas, UCV, 1981, p. 117).

En tal sentido, para el autor citado es necesario, pero no suficiente, que una de las partes en la contratación fuera la República, debiendo además exigirse que el contrato celebrado tuviera por finalidad el atender, de modo inmediato y directo, requerimientos de interés general (Cfr. *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, UCV, 1996, p. 321).

Un sector de la doctrina, en armonía con la actual regulación constitucional de los contratos de interés público, ha sostenido, atendiendo a la división en tres niveles político-territoriales del Poder Público, que los contratos de interés público constituyen el género mientras que los contratos de interés público nacional, estatal y municipal constituyen especies de aquél (Cfr. Allan R. Brewer Carías, *Estudios de Derecho Público*, Tomo I, Caracas, 1983, pp. 186 y 187), mientras que otro sector, apartándose de las interpretaciones precedentes, y haciendo énfasis en aspectos cuantitativos, ha expresado que cuando en los textos constitucionales se adopta la fórmula contrato de interés público, ha sido para referirse a aquellas ‘grandes contrataciones’ susceptibles de comprometer gravemente el patrimonio económico de la República, de exponerla a pérdidas graves o inclusive a reclamaciones internacionales que pudieran llegar a atentar contra la soberanía o la integridad del país (Cfr. José Melich Orsini, “La Noción de Contrato de Interés Público,” en *Revista de Derecho Público* n° 7, Caracas, 1981, p. 61).

Profundizando en el criterio cuantitativo acogido por la última de las interpretaciones referidas, se ha advertido en distintos análisis respecto del sentido que ha de atribuírsele que la noción de contrato de interés público, que la gran preocupación del constituyente, al aprobar los textos de las Constituciones antes indicadas, ha girado en torno a cuestiones como los compromisos económicos o financieros que pueden resultar a cargo del Estado, el temor a que se malgasten o dilapiden los fondos públicos, la necesidad de conservar los bienes patrimoniales o los recursos naturales del Estado, o que los mismos no sirvan para beneficiar a unos pocos en detrimento de todos, los requerimientos, inherentes a todo sistema democrático de

gobierno, de control sobre los poderes de la Administración, para evitar abusos, favoritismos, etc. (Cfr. Gonzalo Pérez Luciani, “Contratos de Interés Nacional, Contratos de Interés Público y Contratos de Empréstito Público,” en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*, Tomo I, Caracas, 1984, p. 103).

La discusión doctrinal existente durante la vigencia de la Constitución de 1961, entre las expresiones contrato de interés público y contrato de interés nacional, ha sido, como se indicara previamente, resuelta por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que en su artículo 150 estableció claramente la relación de género-especies que existe entre la noción de contrato de interés público y las nociones de contrato de interés público nacional, estatal y municipal, en las cuales lo determinante sería la participación de la República, los Estados o los Municipios.”<sup>9</sup>

Sin embargo, esa relación género / especie a la que nos hemos referido, que desglosa a los contratos de interés público en contratos de interés público nacional, contratos de interés público estatal y contratos de interés público municipal, si bien apunta a contratos celebrados en los tres niveles territoriales del Poder Público, no implica como hemos dicho, que solo se refieran a contratos con determinada importancia económica o estratégica ni a los solo celebrados respectivamente por “la República, los Estados o los Municipios,” sino que en realidad se refieren a todos los celebrados en los tres niveles territoriales por los sujetos de derecho estatales que en cada uno existen, y que además de República, los Estados o los Municipios, son los institutos autónomos y las empresas del Estado que existan en cada uno de esos niveles, y que forman la Administración descentralizada en los mismos.

Ello es así, además, porque, en definitiva, en el derecho administrativo contemporáneo, lo más normal y común es que quienes celebran, por parte del Estado, contratos públicos, son los entes descentralizados, siendo más bien la excepción que sean directamente suscritos por la República, los Estados o los Municipios.

Debe señalarse, que la antes mencionada sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, No. 2.241 del 3 de septiembre de 2000, que declaró la

---

<sup>9</sup> Véase el texto de la sentencia de la Sala Constitucional en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/2241-240902-00-2874%20.HTM>.



nulidad del artículo 80 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público, en todo caso, solo mencionó a los contratos suscritos con “la participación de la República, los Estados o los Municipios,” sin hacer referencia a los contratos celebrados por sus entidades descentralizadas, a los que no tenía que referirse pues el artículo 80 impugnado se refería a un contrato de interés nacional celebrado por la República directamente, refiriéndose el argumento central de la Sala al tema de la autorización parlamentaria previa en relación con los contratos de deuda pública suscritos *por la República* con compañías no domiciliadas en el país, que fue lo que motivó la anulación de la norma.

Y para tomar esa decisión anulatoria, por supuesto nada tenía que argumentar la Sala Constitucional sobre la “noción” de contrato de interés público, que no era parte del *thema decidendum*, no pudiendo derivarse de la sentencia que la Sala hubiera *excluido* de la noción de contratos de interés público, a los suscritos por los entes territoriales (República, Estados y Municipios); y menos con “carácter vinculante,” pues lo único vinculante de la sentencia fue la anulación del artículo 80 de la mencionada ley, que como toda sentencia anulatoria tiene efectos obligatorios *erga omnes*.<sup>10</sup>

La Sala Constitucional, sin embargo, como se dijo, hizo referencia a las discusiones doctrinales del pasado sobre la “importancia” del contrato, agregando que:

“estarán incluidos dentro de la especie de contratos de interés público nacional, todos aquellos contratos celebrados por la República, a través de los órganos competentes para ello del Ejecutivo Nacional *cuyo objeto sea determinante o esencial para la realización de los fines y cometidos del Estado venezolano en procura de dar satisfacción a los intereses individuales y coincidentes de la comunidad nacional y no tan solo de un sector particular de la misma*, como ocurre en los casos de contratos de interés público estatal o municipal, en donde el objeto de tales actos jurídicos sería determinante o esencial para los habitantes de la entidad estatal o

---

<sup>10</sup> Sobre esta sentencia véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “La mutación de la noción de contratos de interés *público* nacional hecha por la Sala Constitucional, para cercenarle a la Asamblea Nacional sus poderes de control político en relación con la actividad contractual de la administración pública y sus consecuencias,” en *Revista de Derecho Público*, No. 151-152, (julio-diciembre 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 376-377.

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

Toda esta precisión terminológica que se hizo en la sentencia, y la referencia que se hizo al analizar la noción de los contratos de interés público, mencionando solo a los celebrados por la República, los Estados y los Municipios, sin incluir ni enumerar a los contratos de interés público celebrados por los institutos autónomos y las empresas del Estado; como se dijo, en realidad no tenía ninguna justificación o necesidad de ser expresada para resolver lo que se había demandado, que era solo la nulidad del último párrafo del artículo 80 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público porque la misma permitía que se pudieran celebrar contratos de interés público *nacional* con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, sin la autorización previa de la Asamblea Nacional.

Lo único que ésta argumentación de la Sala Constitucional originó, en realidad, fue confusión, pues con la inconveniente enumeración de solo los entes territoriales (República, estados y municipios), en relación con los contratos de interés público nacional, podría pensarse que habrían quedado reducidos a los celebrados solo por la “República,” excluyéndose de dicha categoría de contratos de interés público nacional, a los que puedan celebrar las entidades descentralizadas, como los institutos autónomos y empresas del Estado, los cuales, por lo demás, como se dijo, en la mayoría de los casos son los más numerosos e importantes, siendo casi excepcional que los grandes contratos del Estado se firmen directamente por el Ejecutivo Nacional, teniendo como contraparte a la República. Piénsese solo en el campo de la industria nacionalizada más importante del país, que es la actividad más importante del Estado, que es la industria petrolera, en la cual todos los contratos se celebran de parte del Estado, por Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales, en tal carácter de empresas del Estado nacionales. Sin embargo, si se adoptase un criterio restrictivo como el que resulta de la limitada enumeración hecha por la Sala Constitucional, esos contratos no serían

contratos de interés público nacional lo que no tiene mayor sentido en derecho administrativo venezolano.

En todo caso, sobre esa problemática hemos advertido, como señal de alarma, que la forma de argumentación de la Sala podía conducir a excluir “de la denominación a los contratos públicos suscritos por los institutos autónomos o empresas del Estado; doctrina que no compartimos,” indicando que:

“Al contrario, en nuestro criterio, los contratos suscritos, por ejemplo, por institutos autónomos o empresas del Estado nacionales, tienen que ser considerados como “contratos de interés público nacional” conforme al artículo 150 constitucional. Lo contrario no tiene sentido, y conduciría a considerar de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo que, por ejemplo, un contrato suscrito por Petróleos de Venezuela (PDVSA) no podría considerarse como un contrato de interés público nacional, lo que, insistimos, no tiene sentido alguno. A pesar de esa errada doctrina, sin embargo, y sin duda, ese contrato es un contrato de interés público, es decir, es un contrato de interés público nacional suscrito por una entidad pública estatal, en particular, una empresa del Estado o persona jurídica de derecho privado estatal.”<sup>11</sup>

### **III. LA AUSENCIA DE “INTERPRETACIÓN VINCULANTE” EN LA SENTENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE 2004 SOBRE EL SENTIDO Y ALCANCE DE LA NOCIÓN DE CONTRATOS DE INTERÉS NACIONAL**

En todo caso, y a los efectos de dejar clarificado lo resuelto en la antes mencionada sentencia de la Sala Constitucional N° 2241 de 24 de septiembre de 2002, hay que insistir en que lo que se discutió en el juicio que la originó fue la nulidad de la última parte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público vigente

---

<sup>11</sup> Véase en Allan R. Brewer-Carías, “Nuevas consideraciones sobre el régimen jurídico de los contratos del Estado en Venezuela”, en *VIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías. Contratos Administrativos. Contratos del Estado*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo FUNEDA, Caracas, 2006, pp. 449-479; “Sobre los contratos del Estado en Venezuela,” en *Revista Mexicana Statum Rei Romanae de Derecho Administrativo*, N° 6, Homenaje al Dr. José Luis Meilán Gil, Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, Enero-Junio 2011, pp. 207-252; y en *Revista de Derecho Administrativo (RDA)*, Círculo de Derecho Administrativo (CDA), Año 1, N° 2, Lima Diciembre 2006, pp. 46-69; y “Los contratos del Estado y la Ley de Contrataciones Públicas. Ámbito de aplicación,” en Allan R. Brewer-Carías et al, *Ley de Contrataciones Públicas*, Editorial Jurídica Venezolana, 2ª. Edición, Caracas 2009, pp. 13 ss.

para ese momento, pero no en relación con alguna supuesta aprobación parlamentaria de cada contrato de crédito público como contrato de interés público nacional, como había ocurrido en el pasado, lo que no se estableció en dicha la Ley Orgánica; sino en relación con el mecanismo de intervención parlamentaria previsto en dicha Ley Orgánica consistente en dos fases: primero, la sanción de una ley anual de endeudamiento conjuntamente con la sanción de la ley de presupuesto, y segundo, un sistema de información periódica -y no de autorización previa- por parte del Ejecutivo Nacional a la Asamblea Nacional de las operaciones de crédito público. Y en dicha norma se estableció, en su último aparte, que:

*Artículo 80. [...] Una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional procederá a celebrar las operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informará periódicamente a la Asamblea Nacional”*

Este último párrafo del artículo fue el que fue demandado en nulidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Supremo de Justicia, por los Sres. Andrés Velásquez, Elías Mata y Enrique Márquez, por considerar que la norma violaba los artículos 150 y 187.9 de la Constitución, al estimar que la misma facultaba “al Ejecutivo Nacional a realizar, sin necesidad de autorización previa por parte de la Asamblea Nacional, operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse, una vez sancionada la ley de endeudamiento anual,” aun cuando se tratara de contratos de crédito público celebrados con “Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades *no domiciliadas* en Venezuela.”

En la sentencia, la Sala Constitucional consideró que:

“la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público únicamente puede autorizar al Ejecutivo Nacional a celebrar operaciones de crédito público mediante la sola aprobación de la Ley de Endeudamiento para el Ejercicio Fiscal respectivo, sin necesidad del control consagrado en los artículos 150 y 187, numeral 9, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando tales operaciones consistan en, por ejemplo, la emisión o colocación de títulos o la

celebración de contratos de interés público nacional con sociedades domiciliadas en Venezuela, pero no cuando tales operaciones impliquen la celebración de contratos de interés público nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, pues en tales casos es ineludible la aplicación del sistema del control previo o autorización para la contratación por parte de la Asamblea Nacional.”

De ello, concluyó entonces la Sala, en su sentencia, anulando la última parte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, por considerar que mediante la misma había resultado “vulnerado el sentido, propósito y razón de las disposiciones constitucionales” contenidas en los artículos 150 y 187.9 de la Constitución, al no haberse fijado una excepción o referencia al control preceptivo (autorización) por parte de la Asamblea Nacional sobre la celebración por parte del Ejecutivo Nacional en el marco de operaciones de crédito público de contratos de interés público nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o sociedades *no domiciliadas* en Venezuela, sino en lugar de ello preverse “una autorización general mediante la aprobación de la Ley de Endeudamiento Anual y un régimen de información periódica a la Asamblea Nacional.”

Es decir, la Sala consideró que el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, contrariaba:

“en forma directa y manifiesta lo establecido en los artículos 150, primer aparte, y 187, numeral 9, segunda parte, de la Constitución, al no consagrar la obligación constitucional del Ejecutivo Nacional de requerir la autorización de la Asamblea Nacional para la celebración de contratos de interés público nacional, en el marco de operaciones de crédito público, cuando dichos contratos sean celebrados con Estados, entidades oficiales extranjeras o sociedades *no domiciliadas* en Venezuela.”

Y en consecuencia, como la norma citada preveía que el Ejecutivo Nacional, “una vez sancionada la Ley de Endeudamiento Anual, podía efectuar operaciones de crédito público que no implicaran la celebración de contratos de interés público nacional con Estados, entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, las

cuales son fundamentales para el normal funcionamiento de los órganos y entes que conforman el Estado,” la Sala anuló el párrafo impugnado del artículo 80 de la mencionada Ley, con efectos *erga omnes*, resolviendo que dicha norma a partir de la sentencia “quedó redactada,” sin duda con carácter vinculante como consecuencia de la anulación, como sigue:

*Artículo 80.* [...]. Una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional podrá celebrar operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informará periódicamente a la Asamblea Nacional, salvo aquellas que impliquen la celebración de contratos de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, en cuyo caso se requerirá la autorización previa de la Asamblea Nacional.”

Para llegar a esta conclusión, es claro y evidente que no era necesario para la Sala entrar en una disquisición, como la que hemos comentado antes, sobre la noción de contratos de interés nacional refiriéndose a los mismos solo mencionando a la República, lo que sin embargo, se podría justificar porque el artículo 80 de la Ley que se anulaba solo se refería a los contratos suscritos por el Ejecutivo Nacional, y por tanto, sin referencia alguna a los contratos de interés nacional que celebren los entes descentralizados nacionales.

Sin embargo, y a pesar de que en su argumentación la Sala no excluyó expresamente de la categoría de contratos de interés nacional a los celebrados por los institutos autónomos y empresas del Estado, la sentencia al solo enumerar los entes territoriales como eventuales contratantes, lo que logró, como se dijo, fue sembrar confusión, quizás buscando reducir los poderes de control de la Asamblea Nacional sobre el gobierno y la Administración Pública, lo que se acrecentó cuando la oposición en 2016 comenzó a controlar la Asamblea nacional.

Como ello implicó la posibilidad de que efectivamente el órgano legislativo comenzara a efectuar actividades de control político respecto de las acciones del gobierno y de la Administración Pública; lo que había dejado de realizar en la década precedente por el control mayoritario que desde 2005 el gobierno había ejercido respecto

de la Asamblea, el gobierno, utilizando al Tribunal Supremo como instrumento político, procedió a anular a la Asamblea Nacional, truncándole todas sus funciones, lo que en su momento calificamos como la implantación de una “dictadura judicial.”<sup>12</sup>

Afortunadamente, sin embargo, al formular sus innecesarias consideraciones sobre el tema de los contratos de interés nacional, la Sala Constitucional en el caso de la sentencia N° 2241 de 24 de septiembre de 2002, *no estableció ninguna “interpretación” sobre dicha noción de contratos de interés público que hubiera sido ni sea “vinculante” conforme al artículo 335 de la Constitución – norma que ni siquiera se menciona en la sentencia - y que pudiera conducir a considerar que los contratos suscritos por entes descentralizados del Estado no entrarían en dicha categoría y que los mismos habrían quedado reducidos solo a los celebrados por la República, los Estados y Municipios.*

La sentencia N° 2241 de 24 de septiembre de 2002, en efecto, solo es vinculante en cuanto a los efectos de la anulación de una norma de la Ley impugnada, pero *no contiene interpretación vinculante alguna conforme al artículo 335 de la Constitución*, sobre el sentido y alcance de la noción de contratos de interés nacional ni sobre ningún otro concepto. Sobre ello nadie en Venezuela ha escrito ni argumentado, habiendo sido sin embargo solo alegado, sin fundamento doctrinal serio, en una Corte Federal de Nueva York en 2020, por los representantes de los titulares de unos bonos de deuda pública emitidos por Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), en la demanda de nulidad de dichos bonos intentada por la Junta Ad Hoc de PDVSA precisamente por no haber sido la operación objeto de aprobación legislativa en Venezuela.<sup>13</sup>

Por mi parte, sobre ello, debo puntualizar que nunca he aceptado y mucho menos afirmado o argumentado en ninguno de mis múltiples trabajos en los que he comentado

---

<sup>12</sup> Véase en relación con todas las sentencias dictadas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo cercenándole las funciones a la Asamblea Nacional: Allan R. Brewer-Carías, *La consolidación de la Tiranía Judicial. El Juez Constitucional controlado por el Poder Ejecutivo, asumiendo el poder absoluto*, Colección Estudios Políticos, N° 15, Editorial Jurídica Venezolana International. Caracas / New York, 2017; y. *La Dictadura Judicial y la perversión del Estado de derecho. El Juez Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (Prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial IUSTEL, Madrid 2017.

<sup>13</sup> Véase los documentos del caso *Petróleos de Venezuela S.A , PDVSA Petróleo S.A and PDV Holding, Inc., against Mufo Union Bank, N.A., and Glas Americas LLC*; en: <https://www.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.nysd.525475/gov.uscourts.nysd.525475.119.2.pdf>; y en <https://www.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.nysd.525475/gov.uscourts.nysd.525475.162.0.pdf>.

la decisión N° 2241 de 24 de septiembre de 2002, que la misma contenga decisión vinculante alguna sobre la noción de contrato de interés público nacional. Sobre dicha decisión, al comentarla brevemente por primera vez en 2005 en un trabajo general sobre contratos públicos en Venezuela, en una “nota al pie de página” en la cual me referí críticamente a la sentencia,<sup>14</sup> luego de citarla y mencionar el carácter “restrictivo” de la aproximación efectuada por la Sala Constitucional, quedó agregado inadvertidamente, como error material el calificativo de “vinculante”, pues no agregué argumentación alguna en el sentido de que a lo único que se podía aplicar era a los efectos de la *anulación* de un artículo de la Ley impugnada la norma; no pudiendo extenderse tal carácter al alcance de la noción de “contrato de interés público” pues además de no ser cierto, ello no respondía a mi propio criterio sostenido desde 2000, sobre cuándo y cómo es que la Sala Constitucional establece interpretaciones “vinculantes” en los términos del artículo 335 de la Constitución,<sup>15</sup> lo que no existe en el caso de la sentencia No. 2241 de 2002.<sup>16</sup>

La referencia sin precisión a la sentencia, como “vinculante” (que es solo respecto de la anulación que decretó) en el pie de página, fue reproducido *verbatimum* en otras publicaciones realizadas posteriormente, en las cuales se recogió literalmente el texto del estudio de 2005, sobre todo fuera de Venezuela<sup>17</sup> y, asimismo, en igual forma

---

<sup>14</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Nuevas consideraciones sobre el régimen jurídico de los contratos del estado en Venezuela” en *VIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan R. Brewer-Carías*, TOMO II, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas 2005, p. 451.

<sup>15</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 84-87.

<sup>16</sup> Por ello, al criticar la sentencia en todos mis trabajos sobre la misma, en ninguna parte indique que en la misma se hubiera establecido interpretación vinculante alguna sobre el contenido y alcance del artículo 151 de la Constitución. Véase por ejemplo, la primera edición de Allan R. Brewer-Carías, *Administrative Law in Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, 2013, p. 119; y en Allan R. Brewer-Carías, “La mutación de la noción de contratos de interés público nacional hecha por la Sala Constitucional, para cercenarle a la Asamblea Nacional sus poderes de control político en relación con la actividad contractual de la administración pública y sus consecuencias,” in *Revista de Derecho Público*, No. 151-152, (julio-diciembre 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 376-377. Available at: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/01/RDP-151-152-PARA-LA-WEB-9789803654412-txt.pdf>.

<sup>17</sup> El texto del estudio de 2005 se reprodujo literalmente con posterioridad y con diversos propósitos académicos (junto con la mención errada en la nota), en diversas Revistas y Obras colectivas, entre otras, en la *Revista Mexicana Statum Rei Romanae de Derecho Administrativo*, No. 6, Homenaje al Dr. José Luis Meilán Gil, Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, Enero-Junio 2011, pp. 207-252; en el libro colectivo dirigido por Juan Carlos Cassagne (Director), *Tratado General de los Contratos Públicos*, Ed La Ley, Buenos Aires 2013, Tomo II, pp. 8-66; en mi *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica. Tomo III. Los actos administrativos y los contratos administrativos*, Editorial Civitas Thomson Reuters, Madrid 2013; Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013,



inadvertida, apareció reproducida en la primera edición de mi libro sobre *Sobre las nociones de contratos administrativos, contratos de interés público, servicio público, interés público y orden público, y su manipulación legislativa y jurisprudencial* de 2019.<sup>18</sup>

En este último caso, la inadvertencia de la mención simple del calificativo de “vinculante” sin precisar que ello solo se podía referir a *la anulación* del artículo de la ley impugnado y no a ningún otro aspecto, no podía ser objeto de duda, sobre todo si se tiene en cuenta que en dicha misma edición, no sólo critiqué la sentencia sino que me referí extensamente al tema de cuándo es que la Sala Constitucional establece interpretaciones vinculantes, lo que no ocurrió en la sentencia No. 2241 de 24 de septiembre de 2002, en la cual la Sala Constitucional, como he dicho, no estableció ninguna interpretación vinculante sobre el artículo 150 de la Constitución ni sobre la noción de contratos de interés público nacional.

En realidad, cualquier lector más o menos conocedor de mi obra hubiera podido haberse percatado de que yo no había ni he considerado que la sentencia tenía o tenga interpretación de carácter vinculante sobre la noción de contrato de interés público, ni respecto del contenido o alcance del artículo 150 de la Constitución.

Sin embargo, el tema fue alegado en el referido juicio en la Corte Federal de Nueva York, en los alegatos formulados por los abogados de las entidades demandadas con base al Informe Legal Experto que presentaron, precisamente de un exalumno y colaborador, profesor de derecho administrativo (cuyo nombre no puedo mencionar por prohibición decretada por la Corte neoyorquina de nombrarlo en relación con el caso),

---

pp. 833, 893, 878; en la primera edición de la obra *Contratos Administrativos, Contratos Públicos, Contratos del Estado*, Colección Estudios Jurídicos, No. 100, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 316, 370, 388.

<sup>18</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Sobre las nociones de contratos administrativos, contratos de interés público, servicio público, interés público y orden público, y su manipulación legislativa y jurisprudencial*, Caracas 2019, notas número 37 y 90, pp. 86 y 119); libro en el cual incluso también elaboré sobre el tema de cuándo es que una sentencia de la Sala Constitucional puede considerarse que contiene una “interpretación vinculante” (pp. 147-157), lo cual evidentemente no se aplica a la sentencia No. 2241. Por ello, en ninguno de los análisis críticos que sobre esa sentencia comencé a escribir a partir de 2013 (Ver, por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, *Administrative Law in Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, 2013, p. 119; y en Allan R. Brewer-Carías, “La mutación de la noción de contratos de interés público nacional hecha por la Sala Constitucional, para cercenarle a la Asamblea Nacional sus poderes de control político en relación con la actividad contractual de la administración pública y sus consecuencias,” en *Revista de Derecho Público*, No. 151-152, (julio-diciembre 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 376-377), hice mención alguna a que dicha sentencia hubiera establecido interpretación alguna de carácter vinculante sobre la noción de contratos de interés público.

quien yo debía presumir que conocía sobre mi pensamiento distinto. Aún cuando no creo haber estado equivocado sobre ello, lo cierto es que llegó incluso a alegar – sin duda sin convicción -, que yo supuestamente me estaba contradiciendo.<sup>19</sup> En realidad, y debe saberlo en su conciencia, no hubo contradicción alguna, pues nunca antes, ni después, he argumentado que esa sentencia tenía o tenga tal carácter de vinculante sobre la noción de contrato de interés público, como no lo podía tener conforme a mi propio criterio expresado respecto de cuándo es que la Sala Constitucional establece, con base en el artículo 335 de la Constitución, esas interpretaciones vinculantes.

En todo caso, en relación con el tema, no sólo nadie en Venezuela ha argumentado que la sentencia N° 2241 de 24 de septiembre de 2002 tenga carácter vinculante más allá de los efectos de la anulación efectuada, sino que lo que ha habido son argumentos contrarios como el expresado por Rafael Badell Madrid al indicar que al dictarla, la Sala Constitucional señaló expresamente que su examen se concretaba a determinar si “el Ejecutivo Nacional al realizar operaciones de crédito público puede celebrar contratos susceptibles de ser incluidos en la noción de contratos de interés público nacional...”, por lo que:

*“No estaba sometido a la consideración de la Sala Constitucional, en el referido recurso de nulidad por inconstitucionalidad, dilucidar el alcance del artículo 150 Constitucional, ni determinar si las personas jurídicas de la administración pública funcional pueden suscribir contratos de interés público. El caso subjudice se refería a contrataciones de la República y de allí que el fallo se limitó a la consideración de los contratos de interés público a ser suscritos por la República.*

---

<sup>19</sup> Véase los escritos que presenté como *Testigo Legal Experto* ante la *United States District Court, Southern District of New York*, en el juicio *Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA Petróleo S.A and PDV Holding, Inc., against Mufo Union Bank, N.A., and Glas Americas LLC*; cuyos textos son públicos y están disponibles en los documentos del juicio en: <https://www.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.nysd.525475/gov.uscourts.nysd.525475.119.2.pdf>; y en <https://www.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.nysd.525475/gov.uscourts.nysd.525475.162.0.pdf>. En todo caso, no puedo sino agradecer que el referido error material haya sido llevado a mi conocimiento en el curso de dicho proceso, pues ello me ha dado la oportunidad, de *ratificar el criterio que siempre he tenido* en el sentido de que la sentencia N° 2241 de 24 de septiembre de 2002 *no contiene interpretación vinculante alguna sobre nada*, y menos sobre el artículo 150 de la Constitución y la noción de contratos de interés público nacional, y su único contenido vinculante se refiere a los efectos de la anulación de la norma impugnada.

Por otra parte, el alcance del recurso de nulidad por inconstitucionalidad, previsto en el artículo 336.1 de la Constitución, se concreta en la declaratoria de nulidad o validez de la norma impugnada con efectos *erga omnes*. En este caso, se decidió la nulidad con efectos *ex nunc*. *No se trató de un recurso de interpretación de la norma constitucional que regula los contratos de interés público, caso en el cual habría podido disponer el tribunal en la parte dispositiva del fallo el carácter vinculante de la interpretación, como lo permite el artículo 335 de la Constitución.*

En este caso, *el dispositivo se limita a anular la norma*, al no haberse fijado una excepción o referencia al control preceptivo de la Asamblea Nacional sobre la celebración por parte del ejecutivo nacional, en el marco de operaciones de crédito público, de contratos de interés público nacional, sino en lugar de ello una autorización general mediante la ley de endeudamiento anual y una información posterior.

De manera que con vista a la materia debatida, el contenido de los motivos del fallo, la naturaleza del recurso decidido y el texto de la dispositiva, puede afirmarse que la sentencia Andrés Velásquez, Elías Mata y otros estableció criterios, que han sido reiterados en fallos posteriores por el máximo tribunal, según se desarrollará a continuación, *pero que en ningún caso puede entenderse como un criterio vinculante de exclusión de los entes de la administración funcionalmente descentralizada como posibles sujetos de los contratos de interés público, sometidos por tanto a la autorización parlamentaria.* Esto explica que, en fallos posteriores, aun reiterando afirmaciones del caso Andrés Velásquez, Elías Mata y otros, el máximo tribunal haya admitido, expresa o implícitamente, como se verá de seguidas, que un ente descentralizado funcionalmente puede suscribir contratos que se consideran de interés público, si se cumplen las otras características cuantitativas mencionadas, en cuyo caso, sería pertinente la aplicación del régimen constitucional de autorización parlamentaria.”<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Véase Rafael Badell Madrid, “Contratos de interés público,” en *Revista de Derecho Público*, No. 159-160, *Editorial Jurídica Venezolana*, Segundo semestre de 2019, p. 15.

## V. SOBRE LA FORMA Y MANERA EN LA CUAL LA SALA CONSTITUCIONAL PUEDE ESTABLECER “INTERPRETACIONES VINCLANTES SOBRE EL SENTIDO Y ALCANCE DE NORMAS O PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

En efecto, como lo he argumentado anteriormente en múltiples ocasiones, refiriéndome por ejemplo a las sentencias de la Sala Constitucional N° 1658 del 16 de junio de 2003 (Caso *Fanny Lucena Olabarrieta -Revisión de sentencia-*), y la N° 167 de 4 de marzo de 2005 (Caso; *IMEL C.A., -Revisión de sentencia-*),<sup>21</sup> el carácter “vinculante” de una interpretación constitucional sobre el contenido o alcance de las normas constitucionales que se haga en una sentencia de la Sala Constitucional, debe indicarse expresamente en el texto de la sentencia, y debe referirse al *thema decidendum* o médula de lo que se resuelve; no pudiendo recaer sobre cualquier frase o razonamiento interpretativo que contenga la sentencia. Es decir, como hemos dicho, del texto mismo de la sentencia debe derivarse en forma expresa la interpretación de la Sala “sobre el contenido o alcance de las normas constitucionales y principios constitucionales,” que es la parte que tendría tal carácter vinculante “lo que no se extiende a cualquier argumento o frase utilizado en la sentencia para la interpretación normativa.”<sup>22</sup>

Por tanto, como lo hemos indicado antes, la Sala, cuando dicta una sentencia interpretativa de una norma constitucional siempre ha indicado expresa y específicamente que está sentando la referida doctrina “vinculante”<sup>23</sup> y, además, debe

---

<sup>21</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Sobre las nociones de contratos administrativos, contratos de interés público, servicio público, interés público y orden público, y su manipulación legislativa y jurisprudencial*, Caracas 2021, pp. 126 ss.

<sup>22</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La potestad la jurisdicción constitucional de interpretar la constitución con efectos vinculantes,” en Jhonny Tupayachi Sotomayor (Coordinador), *El Precedente Constitucional Vinculante en el Perú (Análisis, Comentarios y Doctrina Comparada)*, Editorial ADRUS, Lima, setiembre del 2009, pp. 791-819.

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo N° 285 de 4 de marzo de 2004, que interpretó “con carácter vinculante” el artículo 304 de la Constitución, en *Revista de Derecho Público*, N° 97-98, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004, pp. 278-279, y en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/285-040304-01-2306%20.htm>. Igualmente, la sentencia N° 794 de la Sala Constitucional de 27 de mayo de 2011 en la cual resolvió con “carácter vinculante para todos los tribunales de la República, incluso para las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia [...] desaplicar por control difuso de la constitucionalidad el artículo 213 de la Ley de Instituciones del Sector Bancario. Véase Caso: Avocamiento procesos penales sobre delitos bancarios. Véase el texto de la sentencia de la Sala Constitucional en <http://www.tsj.gov.ve:80/decisiones/scon/ma-yo/11-0439-27511-2011-794.html>.

hacer referencia a la aplicación del artículo 335 de la Constitución.<sup>24</sup> Ello, como he dicho, lo hemos sostenido desde 2000, al haber indicado que no se pueden considerar como vinculante “los razonamientos o la parte ‘motiva’ de las sentencias, sino sólo la interpretación que se haga, en concreto, del contenido o alcance de una norma específica de la Constitución.”<sup>25</sup> En otros términos, “lo que puede ser vinculante de una sentencia, sólo puede ser la parte resolutive, de la misma, en la cual la Sala Constitucional fije la interpretación de una norma, y ello debe señalarlo expresamente.”<sup>26</sup>

No hay que olvidar que el artículo 335 de la Constitución de 1999, dispone que “las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo y demás tribunales de la República.” Ello implica, ante todo, que para que haya una doctrina vinculante establecida expresamente por la Sala Constitucional, tiene necesariamente que haber una interpretación de una norma constitucional específica. Como lo ha precisado la propia Sala Constitucional, en su sentencia N° 727 de 8 de abril de 2003:

“es propicia la oportunidad para que la Sala insista en que, de un fallo de la Sala Constitucional, lo vinculante es la interpretación sobre el contenido y alcance de las normas constitucionales, como se apresuró a precisarlo en sentencia n° 291 del 03 de mayo de 2000, en estos términos: “... debe puntualizar esta Sala que sus criterios vinculantes se refieren a la interpretación sobre el contenido y alcance de las normas

---

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, Rafael Laguna Navas, “El recurso extraordinario de revisión y el carácter vinculante de las sentencias de la sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia,” en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo en Homenaje al profesor Luis Henrique Farías Mata*, Vol. II, 2006, pp. 91-101.

<sup>25</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2000, p 87.

<sup>26</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia constitucional. Procesos y procedimientos constitucionales*, Editorial Porrúa, México 2007, p. 415. Sobre las reglas que se derivan de la jurisprudencia de la Sala Constitucional para establecer el carácter vinculante de sus decisiones interpretativas del sentido y alcance de una norma constitucional, véase Allan R. Brewer-Carías “Constitutional regime applicable to public national interest contracts and Parliamentary Control,” en José Ignacio Hernández y Allan R. Brewer-Carías, *The Defense of the Rights and Interests of the Veneuelan State by the Interim Govwrnment before Foreign Courts, and their International Recognition 2019-2020*, Editorial Jurídica Venezolana, New York, 2021, pp 328-344.

constitucionales y no sobre la calificación jurídica de hechos, ajenos a las normas constitucionales.”<sup>27</sup>

Por tanto, no puede haber doctrina constitucional vinculante sin que la Sala haga el ejercicio efectivo de interpretar constitucionalmente en forma expresa, con tal carácter, una previsión constitucional. Como lo hemos expresado en otro lugar:

“el carácter “vinculante” de una interpretación constitucional sobre el contenido o alcance de las normas constitucionales que se haga en una sentencia de la Sala Constitucional no puede recaer sobre cualquier frase o razonamiento interpretativo que contenga la misma. Al contrario, de la sentencia debe derivarse en forma expresa la interpretación de la Sala “sobre el contenido o alcance de las normas constitucionales y principios constitucionales,” que es la parte que tiene carácter [vinculante]; lo que no se extiende a cualquier argumento o frase utilizado en la sentencia para la interpretación normativa.”<sup>28</sup>

Por todo lo dicho, por tanto, en el caso de la sentencia N° 2241 de 24 de septiembre de 2002, lo único vinculante de la misma son los efectos de la anulación *erga omnes* del artículo 80 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, y nada más.

New York, julio 2023

---

<sup>27</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, p. 143.

<sup>28</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La potestad la jurisdicción constitucional de interpretar la Constitución con efectos vinculantes,” en Jhonny Tupayachi Sotomayor (Coordinador), *El Precedente Constitucional Vinculante en el Perú (Análisis, Comentarios y Doctrina Comparada)*, Editorial ADRUS, Lima, setiembre del 2009, pp. 791-819.