

MAGISTRADO PONENTE: LEVIS IGNACIO ZERPA
EXP. N° 0840

Mediante escrito presentado el 26 de julio de 2000 por ante esta Sala Político-Administrativa, el abogado Orlando Lagos Villamizar, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 7.555, actuando con el carácter de apoderado judicial del ciudadano **HENRY MATHEUS JUGO**, titular de la cédula de identidad Nro. 2.140.477, interpuso recurso contencioso-administrativo de nulidad contra el acto administrativo contenido en la resolución s/n de fecha 20 de diciembre de 1999, dictada por el **CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**, en virtud de la cual se confirmó el auto de fecha 27 de abril de 1999, proveniente de la Dirección General de Control del Sector Económico y Financiero de la Dirección General de Control de la Administración Central y Descentralizada, mediante el cual se le impuso una multa por un monto de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00).

Del anterior escrito y sus anexos se dio cuenta en Sala el 27 de julio de 2000. En la misma fecha se solicitó el expediente administrativo correspondiente y se remitió el expediente judicial al Juzgado de Sustanciación.

En fecha 17 de octubre de 2000 se admitió el recurso incoado y se ordenaron las notificaciones de ley.

El día 29 de noviembre de 2000, se libró el cartel a que se refiere el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual fue retirado por el apoderado judicial del recurrente y consignado el 07 de diciembre de 2000, un ejemplar de su publicación.

Concluida la sustanciación del caso, el 06 de febrero de 2001 se ordenó remitir a la Sala el expediente contentivo del recurso de nulidad.

En virtud de la designación de los Magistrados Hadel Mostafá Paolini y Yolanda Jaimes Guerrero, y la ratificación del Magistrado Levis Ignacio Zerpa, por la Asamblea Nacional en sesión de fecha 20 de diciembre de 2000, publicada en la Gaceta Oficial Nro.

37.105 del día 22 del mismo mes y año, se reconstituyó la Sala Político-Administrativa el 27 de diciembre de dicho año. Por auto de fecha 13 de febrero de 2001 se dio cuenta en Sala y se designó como ponente al Magistrado Levis Ignacio Zerpa, quien con tal carácter suscribe el presente fallo.

Siendo el 13 de marzo de 2001 la oportunidad fijada para la presentación de los informes, compareció la apoderada judicial de la Contraloría General de la República y consignó el escrito correspondiente.

El día 09 de mayo de 2001 terminó la relación y se dijo “Vistos”.

Por diligencias consignadas en fechas 13-06-01 y 12-06-02, la parte recurrente solicitó de esta Sala la sentencia respectiva.

I

ANTECEDENTES DEL CASO

El conflicto de autos se suscitó a partir de las presuntas irregularidades cometidas por el ciudadano Henry Matheus Jugo, en su condición de Presidente de la Corporación Venezolana del Suroeste, durante el lapso comprendido entre el 15 de septiembre de 1992 y el 22 de abril de 1994.

Los hechos imputados, en este caso, se circunscriben a la supuesta actuación del recurrente, por la cual prescindió del procedimiento de licitación selectiva que, en criterio de la Contraloría General de la República, debió aplicarse en la contratación de las obras “Construcción Carretera Palma Sola - El Vegón” y “Reparación y Reconstrucción de la Carretera Los Monos - Abejales”, la primera, por un monto total de diecinueve millones seiscientos noventa y nueve mil novecientos noventa y nueve bolívares con ochenta y cuatro céntimos (Bs. 19.699.999,84) y la segunda, por veinticinco millones quinientos ochenta y cuatro mil novecientos noventa y siete bolívares con veintisiete céntimos (Bs. 25.584.997, 27).

En ese sentido, se afirma que el recurrente fraccionó las referidas obras a través del otorgamiento, por vía de adjudicación directa, de los contratos de obra identificados con los números PITV-094-4/90-91; PITV-094-6/90-91; PITV-098-91; PITV-098-5/91 y PITV-098-6/91, a las empresas Equipos y Materiales Alonso, C.A. (EQUIMACA), Edificaciones

y Construcciones, S.A., (EDICONSA), Proyectos y Construcciones A y C, C.A., Constructora La Estancia, firma personal del ciudadano Azael Chacón Alviares, titular de la cédula de identidad N° 5.663.364, y Fega-Faga, C.A., cuando en criterio del órgano contralor, los montos expresados hacían procedente la aplicación de la licitación selectiva, de conformidad con lo previsto en los artículos 30, numeral 2, de la entonces vigente Ley de Licitaciones y 70, numeral 2, de su Reglamento.

Los hechos narrados dieron lugar al acto de fecha 27 de abril de 1999, por el cual el Contralor General de la República decidió imponer al recurrente la sanción de multa por un monto de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00), por encuadrar su conducta en la causal contenida en el artículo 64 de la entonces vigente Ley de Licitaciones. La decisión anterior fue objeto de un recurso de reconsideración por ante el máximo jerarca del organismo contralor, el cual declaró sin lugar la procedencia del recurso administrativo, confirmando la sanción pecuniaria antes indicada.

II

FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE NULIDAD

Ante las circunstancias narradas, el apoderado judicial del recurrente procedió a interponer recurso contencioso-administrativo de nulidad contra el acto administrativo emanado del Contralor General de la República, en los siguientes términos:

1.- Adujo, en primer lugar, la prescripción de la multa impuesta a su mandante. Al respecto, y contrariamente al argumento expuesto por la Contraloría General de la República, indicó que existen dos leyes fundamentales aplicables a la prescripción administrativa. En primer lugar, citó el artículo 102 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, el cual hace referencia al cómputo del lapso de prescripción a partir de la cesación en el cargo del funcionario público sancionado, *acudiendo seguidamente al contenido del artículo 1 del Código Orgánico Tributario*. En su criterio, resulta inaceptable que el ente contralor efectúe una interpretación subjetiva, cuando existen disposiciones fundamentales como las señaladas, que aluden directamente a la figura de la prescripción para los funcionarios públicos. Sobre este punto, afirma que el lapso de prescripción comenzó a correr a partir del 22-04-1994, fecha de cesación en el cargo y que desde esta fecha y hasta el 25-05-1999, corrieron de forma ininterrumpida cinco años, un mes y tres

días, por lo cual, insiste en la consumación de la prescripción.

2.- De otra parte, alegó que el órgano contralor incurrió en el vicio de falso supuesto de hecho, al confundir la figura del fraccionamiento de obra con la descomposición de una partida global, traducida en un endeudamiento para el organismo. Al respecto, hizo las siguientes consideraciones: *...el monto de la inversión que se encontraba en la partida global original asignada para las obras ‘Construcción Carretera Palma Sola-El Vegón’ y ‘Reparación y Reconstrucción de la Carretera Los Monos-Abejales’, mediante la ley programa para el Financiamiento del Plan de Inversión durante el período 1990-1994 (Gaceta Oficial Nro. 4.194 Extraordinario del 30-07-90) fueron objeto por parte del organismo, de una descomposición de una partida global que desde luego se traduce en un endeudamiento – y no fraccionamiento- del organismo por haber dispuesto de recursos económicos, definidos en una ley especial como ‘Financiamiento del Plan de Inversión’, que de no llegarse a invertir de la forma expuesta pudo haberse visto afectada la inversión por el retardo de la apertura de un procedimiento licitatorio, resultando gravemente afectada la continuidad de la misma...(omissis).*

III

ARGUMENTOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Las abogadas Mónica Gioconda Misticchio y Margelys Sauce Valdez, inscritas en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los números 47.196 y 47.586 respectivamente, actuando con el carácter de apoderadas judiciales de la Contraloría General de la República, consignaron en la oportunidad fijada el escrito de informes, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, exponiendo sus argumentos en los siguientes términos:

1.- En primer lugar rebaten el argumento de prescripción, afirmando que si bien la multa impuesta al recurrente emanó de la aplicación de la Ley de Licitaciones, vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos, la cual nada prevé sobre el lapso de prescripción de las acciones administrativas que de ella derivan, ante ese vacío, su representada estimó preciso determinar el régimen jurídico aplicable supletoriamente a los procedimientos sustanciados por el incumplimiento de la Ley de Licitaciones, vigente para la fecha de

ocurrencia de los hechos indicados.

Prosiguen señalando que ante tal circunstancia, el órgano contralor determinó que de conformidad con el artículo 102 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, norma aplicable para el procedimiento de averiguaciones administrativas, el lapso de prescripción de esa clase de acciones era de cinco años, el cual, explican, en el caso de los funcionarios públicos, comienza a correr desde la fecha de cesación en el cargo, sin embargo, acotan, que el transcurso de dicho lapso puede quedar interrumpido, entre otros actos, por la citación para rendir declaración sin juramento, por el acto de formulación de cargos, así como por las diligencias *procesales* siguientes.

Concluyen el punto indicando que la citación para rendir declaración bajo juramento, prevista en el artículo 119 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, fue practicada el 15 de noviembre de 1998, de modo que se interrumpió la prescripción que había comenzado a correr el 22 de abril de 1994, fecha en la cual el recurrente cesó en el cargo de Presidente de la Corporación Venezolana del Suroeste.

2.- En relación con el presunto vicio de falso supuesto alegado, las apoderadas judiciales de la Contraloría General de la República señalaron que a los efectos de determinar la procedencia de la multa impuesta al recurrente, el ente contralor precisó los hechos que dieron lugar a la referida sanción, a saber, el fraccionamiento, sin razón justificada, de dos obras que adjudicó directamente a cinco empresas.

Sostienen que la obra “Construcción Carretera T-005 Sector Palma Sola-El Vegón”, fue fraccionada en dos contratos que guardan entre sí identidad en los elementos que la doctrina ha calificado como definidores de la figura técnica del fraccionamiento. Al respecto, mencionan: a) identidad en la naturaleza jurídica de los contratos, por cuanto se refieren a una misma obra, b) identidad en la imputación presupuestaria, pues ambos contratos fueron cancelados con cargo a la partida 70, genérica 710, específica 711, los cuales, explican, provenían de una misma partida denominada “Infraestructura de Apoyo al Desarrollo Fosfatos de Navay”; c) Identidad temporal, fundamentada en que los dos contratos fueron celebrados el 1º de abril de 1993. En iguales términos hacen referencia a la obra “Reparación y Construcción Carretera Los Monos-Abejales”, por lo cual afirman la existencia de dos obras que fueron fraccionadas en los términos anteriormente expuestos.

Concluyen que las obras no fueron sometidas al procedimiento de licitación selectiva, en atención a lo previsto en los artículos 30, ordinal 2º, y 70, ordinal 2º, de la Ley de Licitaciones, sino que la ejecución de las mismas fue adjudicada de forma directa a cinco empresas, ampliamente identificadas en autos. Por razón de los señalamientos expuestos, las apoderadas judiciales de la Contraloría General de la República solicitaron la declaratoria sin lugar del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

IV MOTIVACIÓN

Efectuada la lectura del expediente y examinados los alegatos formulados por la parte recurrente así como por el órgano emisor del acto, pasa esta Sala a decidir el recurso contencioso-administrativo de nulidad ejercido contra el acto administrativo, en virtud del cual se resolvió imponerle multa al funcionario Henry Matheus Jugo. A tal fin se observa:

1.- El apoderado judicial del recurrente, fundamentado en el artículo 102 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, afirmó la prescripción de la multa impuesta a su mandante, alegando que el lapso de extinción comenzó a correr a partir del 22-04-1994, fecha en la cual cesó en el ejercicio del cargo que ostentaba, y que desde esta fecha y hasta el 25-05-1999, fecha de notificación de la resolución sancionatoria, corrieron de forma ininterrumpida cinco años, un mes y tres días, por lo cual, considera consumada la prescripción.

Antes de entrar al examen del presente caso, es preciso señalar que la prescripción, cuyo término ha sido concebido en el derecho de diversas formas, está referido, entre otras, en materia penal, a la extinción de la acción o de la pena, por virtud del transcurso del tiempo. Esto último es importante porque precisa distinguir entre uno y otro caso.

De esta forma, se entiende que la figura de la prescripción resulta diferente según se trate de la acción o de la pena, pues en el primer caso, atiende al transcurso del tiempo desde que ocurrieron los hechos imputados y hasta el momento en que tiene lugar el ejercicio de la acción respectiva; mientras que, en el segundo supuesto, esto es, la prescripción de la pena, ésta opera a partir del momento en que se dicta la decisión y hasta el término que fije la ley en cada caso.

Partiendo de los argumentos señalados y en el sentido que aquí nos ocupa, a saber, la

extinción de la llamada por el recurrente *acción administrativa*; es importante aclarar primero que no existe tal figura, pues la acción es de orden exclusivamente jurisdiccional, por lo que siempre estará referida en este último sentido. Se trata, por el contrario, de la actividad de policía que desempeña la administración con el objeto de establecer responsabilidades administrativas, a través del ejercicio de su potestad sancionatoria.

Dicho esto, se entiende que la prescripción administrativa se consumaría cuando el lapso transcurrido desde la fecha en que sucedieron los hechos imputados y hasta el momento en que se da inicio al procedimiento administrativo correspondiente, supere el lapso establecido en la ley sin haberse ejercido la acción respectiva.

Al respecto, es menester acudir a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, el cual reza así:

“Las acciones penales, civiles y administrativas derivadas de la presente ley, prescribirán por cinco años, los cuales se contarán siguiendo las reglas establecidas en el Código Penal. Sin embargo, cuando el infractor fuere funcionario público, la prescripción comenzará a contarse desde la fecha de cesación en el cargo o función, y si se tratare de funcionarios que gocen de inmunidad, se contará a partir del momento en que ésta hubiere cesado o haya sido allanada”.

La norma transcrita describe el lapso máximo para ejercer las acciones contra los ilícitos de naturaleza civil, penal y administrativa que surjan como consecuencia de la aplicación de la citada ley. En función de ella, cabe ahora precisar los hechos constatados en el expediente administrativo del caso, los cuales se resumen de la siguiente manera:

En fecha 22 de abril de 1994, el ciudadano Henry Matheus Jugo cesó en el cargo que venía ejerciendo como Presidente de la Corporación Venezolana del Suroeste (C.V.S.). Sin embargo, previo a la apertura de la averiguación administrativa correspondiente, destaca al folio 168 de la pieza administrativa, el acta de fecha 11 de agosto de 1994, suscrita por el representante de la Contraloría General de la República y el representante de la Corporación Venezolana del Suroeste, (CVS), en la oportunidad de efectuar el control perceptivo a la obra “Reparación y Reconstrucción de la Carretera Los Monos-Abejales”, en la cual se deja constancia de las presuntas irregularidades observadas en las respectivas contrataciones.

De otra parte, corre inserto al folio uno que el día 22 de enero de 1996, la Directora de Control del Sector Económico y Financiero de la Contraloría General de la República, presentó un informe por el cual ordenó formar el expediente administrativo y practicar las diligencias dirigidas a esclarecer los hechos y responsabilidades a que hubiere lugar.

Efectuadas las investigaciones preliminares del caso, el 22 de mayo de 1996 la Dirección indicada procedió a dictar el auto de apertura del procedimiento administrativo correspondiente.

En fecha 27 de abril de 1999, el Contralor General de la República, con base en el artículo 64 de la entonces vigente Ley de Licitaciones, dictó la resolución de carácter sancionatorio por la cual impuso multa de quinientos mil bolívares al ciudadano Henry Matheus Jugo, por las irregularidades presuntamente cometidas durante el ejercicio comprendido ente el 15 de septiembre de 1992 y hasta el 22 de abril de 1994, fecha en la cual cesó en las funciones desempeñadas.

De todo lo expuesto se deduce que ante el vacío existente en la Ley de Licitaciones, vigente para el momento en que ocurrieron los hechos, y de cuya violación se originó la presunta responsabilidad administrativa, se hizo preciso acudir al cuerpo normativo que, para ese entonces, regulaba las conductas irregulares que atentaran contra el patrimonio público, entre las cuales evidentemente se encontraban enmarcados los ilícitos administrativos cometidos por los funcionarios públicos al servicio del Estado.

Se acudió, entonces, a la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, la cual como antes se indicara, establece la prescripción de cinco años para los funcionarios públicos a partir de la cesación en el ejercicio del cargo. Como quiera que con la prescripción, se persigue extinguir el procedimiento administrativo cuando ha transcurrido un tiempo superior a cinco años, desde que el funcionario cesara en el cargo y hasta que se dictara el auto de apertura de la averiguación administrativa correspondiente, lo que supone el ejercicio de la *acción*; esta Sala, en aplicación supletoria del Código Penal, al cual remite la ley citada *ut supra* en su artículo 108, interpreta que desde el 22 de abril de 1994, fecha en la cual el recurrente cesó en el cargo desempeñado y hasta el momento en que se dictó el auto de apertura de la averiguación administrativa correspondiente, esto es, en fecha 22 de mayo de 1996, transcurrió un lapso de dos años y un mes, lo que notablemente representa

un período de tiempo menor al lapso de prescripción establecido en la ley. En razón de tales argumentos, se desestima el planteamiento de prescripción aducido.

2.- Con relación al falso supuesto de hecho presuntamente cometido por la Contraloría General de la República, al confundir la figura del fraccionamiento de obra con la descomposición de una partida global, traducida en un endeudamiento para el organismo público que representaba el recurrente; cabe previamente señalar que la doctrina distingue entre el falso supuesto de hecho y el falso supuesto de derecho. El primero, entendido como un vicio que tiene lugar cuando la Administración se fundamenta en hechos inexistentes, o que ocurrieron de manera distinta a la apreciación efectuada por el órgano administrativo; mientras que el falso supuesto de derecho se verifica cuando la Administración se basa en una norma que no es aplicable al caso concreto o cuando se le da un sentido que ésta no tiene.

En ambos casos, se trata de un vicio que por afectar la causa del acto administrativo acarrea su nulidad, por lo cual es necesario examinar si la configuración del acto administrativo se adecuó a las circunstancias de hecho probadas en el expediente administrativo, y además, si se dictó de manera que guardara la debida congruencia con el supuesto previsto en la norma legal.

Como quiera que el vicio de falso supuesto alegado guarda relación estrecha con la legalidad del acto impugnado, pasa esta Sala, entonces, a examinar los elementos de juicio presentes, a fin de verificar si el acto administrativo por el cual la Contraloría General de la República impuso multa de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00) al ciudadano Henry Matheus Jugo, se encuentra dictado en estricto apego al principio de legalidad que debe acompañar todo acto administrativo.

Se discute el hecho de que el funcionario sancionado, en su condición de Presidente de la Corporación Venezolana del Suroeste (CVS), celebró cinco contratos para la contratación de dos obras, identificadas como “Construcción Carretera T005 Palma Sola-El Vegón” y “Reparación y Reconstrucción de la Carretera Los Monos-Abejales”, ubicadas en el Estado Táchira; el primero de ellos signado con el número PITV-094/90-91, con la sociedad mercantil Edificaciones y Construcciones, S.A. (EDICONSA), por un monto de nueve millones novecientos noventa y nueve mil, novecientos noventa y nueve bolívares,

con noventa céntimos (Bs. 9.999.999,90); y el segundo, con la empresa Equipos y Materiales Alonso, C.A. (EQUIMACA), por un monto de nueve millones seiscientos noventa y nueve mil novecientos noventa y nueve con noventa y cuatro céntimos (Bs. 9.699.999,94), ambos para la ejecución de la primera de las obras antes señaladas.

Asimismo, suscribió el contrato número PITV-098/91 con la empresa Proyectos y Construcciones A y C, C.A. por la cantidad de ocho millones novecientos noventa y nueve mil novecientos noventa y nueve bolívares con setenta céntimos (Bs. 8.999.999,70); el contrato número PITV-098-5/91 con la Constructora La Estancia, firma personal del ciudadano Azael Chacón Alviares, titular de la cédula de identidad N° 5.663.364, por la cantidad de nueve millones ciento ochenta y cuatro mil novecientos noventa y nueve bolívares con treinta y seis céntimos (9.184.999,36); y el contrato número PITV-098-6/91 con la sociedad mercantil, Fega-Faga, C.A., por un monto de siete millones trescientos noventa y nueve mil novecientos noventa y ocho bolívares con veintiún céntimos (7.399.998,21), relativos estos tres últimos a la ejecución de la segunda obra, identificada como “Reparación y Reconstrucción de la Carretera Los Monos-Abejales”.

En criterio de la Contraloría General de la República, el mencionado funcionario pudo haber celebrado un contrato para cada obra puesto que se trataba de un solo objeto, lo cual evidencia, en palabras del ente contralor, que se trató de un fraccionamiento de contrato, realizado con el objeto de evitar el procedimiento de licitación selectiva, previsto en el artículo 30, numeral 2, de la Ley de Licitaciones vigente para el momento de la ocurrencia de los hechos. Por tal razón, estimó que la conducta del funcionario resultaba susceptible de ser sancionada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 64 y 68 de la entonces vigente Ley de Licitaciones, por lo que procedió a imponerle una multa por quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00).

De los circunstancias narradas, esta Sala pudo constatar los siguientes hechos:

- 1.- Corre inserto al folio 14 del expediente administrativo, el contrato de fecha 01-04-93 identificado con las siglas PITV-094-4/90-91, celebrado entre la Corporación Venezolana del Suroeste (CVS), por medio de su Presidente, Arquitecto Henry Matheus Jugo, y la sociedad mercantil EQUIMACA, C.A., por un monto de (Bs. 9.699.999,94), para la “Construcción de la Carretera T-005 sector Palma Sola- El Vegón”, (Km. 0+000 al

3+000), del Municipio Libertador del Estado Táchira. En el contrato se estableció como fecha de inicio el día 20 de abril de 1993 y como fecha de terminación el día 20 de julio de 1993. Se apreció, de otra parte, que la cancelación de la quinta y última de las valuaciones tuvo lugar el día 17 de marzo de 1995.

2.- Se desprende del folio 50 del expediente administrativo, el contrato de fecha 01-04-93 identificado con las siglas PITV-094-6/90-91, suscrito ente la Corporación Venezolana del Suroeste (CVS), por medio de su Presidente, Arquitecto Henry Matheus Jugo, y la sociedad mercantil EDICONSA, C.A., por un monto de (Bs.9.999.999,90), para la “Construcción de la Carretera T-005 sector Palma Sola-El Vegón” (Km. 3+000 al 5+250) del Municipio Libertador del Estado Táchira. En el referido contrato, al igual que en el caso anterior, se determina como fecha de inicio de la obra el día 20 de abril de 1993 y como fecha de terminación el 20 de julio de 1993. También se aprecia cancelada la quinta y última valuación de la obra el día 17 de marzo de 1995.

3.- Se observa en el folio 87 del expediente administrativo, el contrato de fecha 30-03-93 signado con las siglas PITV-098/91, celebrado entre la Corporación Venezolana del Suroeste (CVS), por medio de su Presidente, Arquitecto Henry Matheus Jugo, y la empresa Proyectos y Construcciones A y C, C.A., por un monto de (Bs. 8.999.999,70), para la ejecución de la obra “Reparación y Reconstrucción de la Carretera Los Monos-Abejales” (Km. 0+000 al 2+000) del Municipio Libertador del Estado Táchira. Se fija como fecha de inicio de la obra el 12 de abril de 1993 y como terminación el día 12 de septiembre de 1993. Se observa el pago de dos valuaciones únicamente, sin que se constate la cancelación final del contrato.

4.- Corre inserto al folio 115 del expediente administrativo, el contrato de fecha 30-03-93 identificado con las siglas PITV-098-5/91, celebrado ente la Corporación Venezolana del Suroeste (CVS), por medio de su Presidente, Arquitecto Henry Matheus Jugo, y la Constructora La Estancia, firma personal del ciudadano Azael Chacón Alviares, titular de la cédula de identidad N° 5.663.364, por un monto de (Bs. 9.184.999,36) para la ejecución de la obra “Reparación y Reconstrucción de la Carretera Los Monos-Abejales” (Km. 2+000 al Km. 4+352) del Municipio Libertador del Estado Táchira. Se apreció que las fechas de inicio y terminación del contrato coinciden con las estipuladas en el contrato

anterior. Tampoco aparece de las actas, la cancelación de la valuación final.

5.- Finalmente consta en el folio 152 del expediente administrativo, el contrato de fecha 28-04-93 signado PITV-098-6/91, suscrito ente la Corporación Venezolana del Suroeste (CVS), por medio de su Presidente, Arquitecto Henry Matheus Jugo, y la empresa FEGA-FAGA, C.A., por un monto de (Bs. 7.399.998,21), para la ejecución de la obra “Reparación y Reconstrucción de la Carretera Los Monos-Abejales” (Km. 4+352 al Km. 6+352) del Municipio Libertador del Estado Táchira. La fecha de inicio establecida para este contrato fue el 03 de mayo de 1993 y su terminación el 03 de septiembre de 1993. Al igual que en los dos últimos casos, no consta el pago de la valuación final, sino únicamente el porcentaje de anticipo correspondiente al veinticinco por ciento establecido en el contrato.

Previamente a la consideración de los hechos, es menester acudir al contenido del ordinal 2º del artículo 30, de la Ley de Licitaciones, vigente para la época, el cual reza así:

“Podrá procederse por licitación selectiva:

2º.- En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado superior a diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00) y hasta treinta millones de bolívares (Bs. 30.000.000,00)...(omissis)”.

Asimismo, el artículo 61 *eiusdem* establece:

“Sólo por causas debidamente justificadas, a juicio de la máxima autoridad administrativa o del órgano superior de administración del ente contratante, según el caso, podrá dividir en varios contratos la contratación de una misma obra o la contratación para la adquisición de bienes o la prestación de servicios.

En todo caso, cuando el monto total de la obra, suministro o servicio, determine que el procedimiento aplicable es el de licitación general o licitación selectiva, se procederá a la selección conforme a esos procedimientos, aun cuando el monto de la contratación sea inferior a los exigidos en los artículos 30 y 33 de esta Ley”.

De acuerdo a la normativa transcrita, se tiene la exigencia de aplicar el procedimiento de licitación selectiva a aquéllos casos en los cuales la construcción de la obra se ubique

entre un monto de diez millones y treinta millones de bolívares.

El sistema de contrataciones así diseñado persigue como regla la prohibición de dividir en varios contratos una misma obra, lo que la doctrina ha denominado “fraccionamiento del contrato”, y cuya finalidad consiste en eludir el procedimiento natural de selección de contratistas para la adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecución de obras. En efecto, si bien la división en varios contratos es justificada en ciertos casos por la ley, debe quedar claro que constituye una excepción sólo admisible bajo supuestos debidamente justificados.

Tal es el caso del antes citado artículo 61 de la Ley de Licitaciones, el cual plantea la excepción al permitir a la máxima autoridad administrativa la posibilidad de dividir en varios contratos, y solo por causas debidamente justificadas, la contratación de una misma obra o la contratación para la adquisición de bienes o la prestación de servicios.

Expuesto lo anterior, se desprende de autos que la realización de las dos obras identificadas como “Construcción de la Carretera T-005 sector Palma Sola-El Vegón”, por una parte, y “Reparación y Reconstrucción de la Carretera Los Monos-Abejales”, por la otra, superan cada una en su proyección, la cantidad de diez millones de bolívares, lo que en principio, exigiría el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 61 de la entonces vigente Ley de Licitaciones, a saber, el procedimiento de licitación selectiva, el cual obviamente no consta efectuado en las actas que componen el expediente.

Asimismo, llama poderosamente la atención el hecho de que tratándose de una misma obra, a saber, la “Construcción de la Carretera T-005 sector Palma Sola-El Vegón”, los contratos alusivos a tal obra se suscribieran con distintas empresas, en igual fecha, esto es, el primero de abril de 1993, además, con idéntica fecha de inicio y terminación.

Lo mismo sucede con la segunda obra: “Reparación y Reconstrucción de la Carretera Los Monos-Abejales”, pues se aprecia el mismo día la celebración de dos contratos para esta obra con dos sociedades mercantiles diferentes, con fecha de inicio y terminación idéntica, por montos similares, que unidos superan los diez millones de bolívares exigidos por la norma para el procedimiento de licitación selectiva.

Los aspectos narrados, sin duda, demuestran, el fraccionamiento en dos contratos de la primera obra y en tres contratos, la segunda de las obras ya señaladas; sin que exista en el

expediente constancia alguna que, según la entonces vigente Ley de Licitaciones, justifique el fraccionamiento de los referidos contratos.

Así, el Presidente de la Corporación Venezolana del Suroeste (CVS), debió someter cada uno de los proyectos antes señalados, al procedimiento de licitación selectivo establecido en el ordinal 2º del artículo 30 de la entonces vigente Ley de Licitaciones, dado que cada proyecto en su conjunto supera con creces el monto mínimo establecido para proceder al mecanismo señalado, esto es, diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00); quedándole, en todo caso, la posibilidad de acudir al supuesto de excepción de la regla señalada, previsto en el artículo 61 *eiusdem*, mediante el cual podía proceder al fraccionamiento de los respectivos contratos, siempre que mediaran razones que justificaran la procedencia de tal medida.

Dicho esto, claramente se puede concluir que el referido funcionario no dio cumplimiento a esta exigencia impuesta por la normativa que regía la materia, toda vez que adjudicó de forma directa y sin fundamentar previamente por acto motivado, las razones que le impulsaron a tomar esa decisión; razón por la cual el órgano contralor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 de la entonces vigente Ley de Licitaciones, así como el artículo 68 *eiusdem*, consideró procedente imponer al recurrente una multa por un monto de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00).

Con base en el indicado artículo y en los razonamientos expuestos, basados en la averiguación administrativa correspondiente, esta Sala Político-Administrativa encuentra infundado el argumento de falso supuesto de derecho planteado; razón por la cual considera ajustada a derecho la decisión de la Contraloría General de la República, mediante la cual se le impuso multa por quinientos mil bolívares al ciudadano Henry Matheus Jugo, por haber contrariado lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 30 de la Ley de Licitaciones, entonces vigente. Así finalmente se decide.

V

DECISIÓN

En virtud de los razonamientos precedentemente expuestos, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara: **SIN LUGAR** el recurso contencioso-

administrativo de nulidad ejercido por el ciudadano **HENRY MATHEUS JUGO**, contra el acto administrativo contenido en la resolución s/n de fecha 20 de diciembre de 1999, dictada por el **CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Archívese el expediente judicial y remítase el administrativo a la Contraloría General de la República.

Dada, firmada y sellada, en el Salón de Despacho de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los diecinueve (19) días del mes de septiembre de dos mil dos. Años 192º de la Independencia y 143º de la Federación.

El Presidente Ponente,

LEVIS IGNACIO ZERPA

El Vicepresidente,

HADEL MOSTAFÁ PAOLINI

YOLANDA JAIMES GUERRERO

Magistrada

La Secretaria

ANAÍS MEJÍA CALZADILLA

EXP. 0840

LIZ/ ah

En veinticuatro (24) de septiembre del año dos mil dos, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 01140.