

CONFLUENCIA ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO: UNA VISIÓN EPISTEMOLÓGICA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

(CONFLUENCE BETWEEN THE PUBLIC AND THE PRIVATE: AN EPISTEMOLOGICAL VISION OF THE ADMINISTRATIVE CONTRACT)

Josmar Orlando Ledezma B.

Candidato a Doctor en Gerencia Avanzada (UNELLEZ). Magister Scientiarum en Gerencia Pública (UNELLEZ). Lcdo. En Administración, mención Recursos Materiales y Financieros (UNESR). Director de Administración de Contratos en el Instituto de la Vivienda y Equipamiento del Estado Carabobo (IVEC). Ente adscrito a la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación del Estado Carabobo. Correo: lacosapublica.ve@gmail.com

Autor de correspondencia: Josmar Ledezma. Email: lacosapublica.ve@gmail.com

Recibido: 21/10/2023 **Admitido:** 25/05/2024

RESUMEN

Este ensayo reflexiona de manera crítica y analítica sobre la naturaleza del contrato administrativo, superando la visión reduccionista que lo cataloga como un simple acto unilateral de la Administración Pública. Mediante un enfoque transdisciplinario, se establece un paralelismo entre la dinámica jurídica de la contratación pública y principios económicos fundamentales, como la Teoría de la Paridad del Poder Adquisitivo. Este marco teórico permite conceptualizar al contrato administrativo no como una imposición, sino como un instrumento bilateral que establece un equilibrio complejo entre el interés general y las garantías del particular. Se desglosan los elementos esenciales del contrato (sujetos, objeto, voluntad y forma) y se destaca su singularidad, que radica en el carácter exorbitante del régimen jurídico que lo gobierna, una característica que, lejos de ser un simple privilegio del Estado, responde a la imperiosa necesidad de asegurar la continuidad y la eficiencia en la satisfacción del fin público. El trabajo argumenta, en definitiva, que la modernización de la gestión pública exige una comprensión profunda de este vínculo jurídico, considerándolo una herramienta fundamental para la cooperación entre el Estado y el sector privado en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos en un entorno globalizado y volátil.

Palabras clave: Contrato, Público, Gerencia, Bilateralidad, Epistemología.

ABSTRACT

This essay critically and analytically reflects on the nature of the administrative contract, overcoming the reductionist view that categorizes it as a mere unilateral act of the Public Administration. Through a transdisciplinary approach, a parallel is established between the legal dynamics of public procurement and fundamental economic principles, such as the Purchasing Power Parity Theory. This theoretical framework allows for conceptualizing the administrative contract not as an imposition, but as a bilateral instrument that establishes a complex balance between the public interest and the guarantees of the private party. The essential elements of the contract (subjects, object, will, and form) are broken down, and its singularity is highlighted, which lies in the exorbitant nature of the legal regime that governs it—a characteristic that, far from being a simple privilege of the State, responds to the imperative need to ensure continuity and efficiency in satisfying the public purpose. The work ultimately argues that the modernization of public management demands a deep understanding of this legal bond, considering it a fundamental tool for cooperation between the State and the private sector in the search for solutions to collective problems in a globalized and volatile environment.

Keywords: Contract, Public, Management, Bilaterality, Epistemology.

INTRODUCCIÓN

A menudo, al estudiar las interacciones entre el Estado y los ciudadanos, la reflexión se detiene en la superficie de la autoridad, asumiendo que toda acción gubernamental emana de un poder unilateral e incontestable. Esta tendencia, si bien simplifica el panorama, ignora la complejidad de las relaciones jurídicas que no se basan en la imposición. Como investigador doctoral en gerencia avanzada, considero que esta visión debe ser desafiada, ya que me obliga a ahondar en la naturaleza de estas figuras, particularmente el contrato administrativo, para demostrar que la gestión pública moderna se fundamenta en un intrincado diálogo entre la soberanía y la colaboración. No basta con entender que el Estado actúa; es imperativo descifrar el cómo de su accionar cuando este se materializa en un acuerdo con terceros que persiguen un fin común.

El presente estudio parte de una premisa fundamental: la bilateralidad no es un concepto exclusivo del derecho privado, y su correcta apreciación en el ámbito administrativo nos permite comprender la verdadera esencia de los contratos públicos. Esta disquisición me lleva a analizar las diferencias sustanciales que existen entre un acto administrativo, definido como una declaración unilateral que produce efectos jurídicos directos, y un contrato, que implica la concurrencia de voluntades de dos o más partes. En este sentido, el contrato administrativo, lejos de ser una simple extensión del poder coercitivo

del Estado, representa una manifestación sofisticada y colaborativa de su función, donde se persigue la satisfacción de intereses generales a través de un vínculo jurídico específico y recíproco.

En efecto, la exploración de esta figura se vuelve necesaria para desentrañar la complejidad de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Al adentrarnos en la estructura de estos acuerdos, nos percatamos de que no son meras imposiciones, sino mecanismos de articulación que permiten al Estado cumplir sus cometidos a través de la cooperación con otros actores. Por ende, la distinción que Gordillo realiza entre el acto administrativo como "acto principal estatal" y el contrato como un "acto bilateral" donde un sujeto ajeno al Estado concurre con su voluntad (Gordillo), se erige como una piedra angular de este análisis. Mi propósito es, entonces, iluminar la complejidad de esta figura jurídica, para que su estudio no se limite a una simple memorización de conceptos, sino que se convierta en una reflexión crítica sobre la gerencia pública en la modernidad.

DESARROLLO ARGUMENTAL

La Singularidad del Contrato Administrativo: Más Allá del Acto

A pesar de que el acto administrativo es la herramienta por excelencia de la gestión gubernamental, no logra abarcar la totalidad de las interacciones del Estado con los particulares. Por el contrario, el contrato se erige como una

figura jurídica con un propósito completamente diferente. Por ejemplo, en su análisis, Dromi (2006) define el contrato administrativo como un “acuerdo de voluntades generador de obligaciones y derechos, celebrado entre un órgano del Estado... con un particular o administrado, para satisfacer finalidades públicas” (p. 345). A partir de esto, se hace evidente una diferencia fundamental: mientras que el acto administrativo es una declaración unilateral y concreta que atiende la voluntad de un solo sujeto, el contrato presupone un consenso recíproco. Esta distinción es crucial para entender que la Administración, en su búsqueda de eficiencia y efectividad, opta por la colaboración en lugar de la imposición, lo que le permite alcanzar sus objetivos de una manera más dinámica y participativa, generando derechos y obligaciones para ambas partes, en un claro ejercicio de bilateralidad.

El régimen jurídico que gobierna estos contratos es una manifestación de la singularidad de la actividad estatal, y no un mero capricho burocrático. En este sentido, el carácter “exorbitante del derecho privado” del que habla Cassagne (2014), se materializa en prerrogativas que le otorgan a la Administración Pública la capacidad de interpretar, modificar o incluso resolver el contrato unilateralmente, un poder impensable en el derecho civil. Sin embargo, resulta un error confundir estas potestades con una licencia para la arbitrariedad. Por el contrario, estas cláusulas “especiales” o

“virtuales”, como las llama Bagattini (2016), están intrínsecamente ligadas a la consecución del fin público, el cual es el verdadero motor del contrato administrativo. En consecuencia, el contrato no solo se distingue del acto administrativo por su forma, sino también por el sistema de normas y principios que lo regula, siendo el Derecho Público su fuente principal, y el Código Civil solo de manera subsidiaria (Dromi).

Así, la existencia de este tipo de contratos revela una dimensión de la gestión pública que trasciende la simple lógica de mando y obediencia. Más allá de esto, la bilateralidad inherente al contrato administrativo lo coloca en un lugar de privilegio para la satisfacción de necesidades sociales a gran escala, permitiendo al Estado aprovechar la experiencia y los recursos del sector privado. Es en este punto donde la comprensión económica adquiere una relevancia inusitada. Por ejemplo, la teoría de la Paridad del Poder Adquisitivo, un concepto central en el análisis del riesgo cambiario, nos enseña que un mismo producto debe tener un valor similar en diferentes mercados para que exista equilibrio. De manera análoga, en el contexto jurídico, el contrato administrativo busca un tipo de paridad: un balance entre las prerrogativas de la Administración y los derechos del particular. Este enfoque holístico, que integra la economía en la reflexión jurídica, enriquece nuestra comprensión del contrato y su función.

Un Diálogo entre el Derecho y la Economía

En un entorno globalizado, la volatilidad económica representa un riesgo latente que puede impactar la ejecución de los contratos a largo plazo. Por este motivo, la gerencia pública debe adoptar un enfoque proactivo para mitigar los riesgos inherentes a las fluctuaciones del mercado. La teoría del riesgo cambiario, por ejemplo, destaca la necesidad de mecanismos de cobertura para proteger las obligaciones en divisas frente a la volatilidad del tipo de cambio. Este principio, si bien pertenece al ámbito financiero, es perfectamente aplicable al contexto de los contratos administrativos, donde las condiciones económicas pueden alterar el equilibrio financiero del acuerdo y comprometer la satisfacción del fin público.

Por consiguiente, la flexibilidad se convierte en una característica indispensable del contrato administrativo. A diferencia del derecho civil, donde el principio *pacta sunt servanda* es casi absoluto, el derecho administrativo permite y en ocasiones exige la adaptación del contrato a nuevas circunstancias. Esto se manifiesta en la inclusión de cláusulas de revisión de precios, la posibilidad de renegociación o incluso la aplicación de la teoría de la imprevisión, que permiten mantener la “ecuación económica” del contrato. Estas herramientas, aunque de naturaleza legal, son de vital importancia para la gerencia, ya que garantizan la continuidad de los servicios públicos y la viabilidad de los

proyectos de infraestructura, en un marco de incertidumbre económica y social.

Sin embargo, la existencia de estas cláusulas no implica que el particular esté indefenso. Este régimen, tal como lo menciona Cassagne (ob. cit.), si bien es exorbitante, también establece “garantías y poderes jurídicos” para el administrado. El equilibrio entre estos elementos es crucial, ya que permite armonizar el bien común con el interés privado, evitando el abuso de poder y asegurando que el particular cuente con mecanismos para defenderse en caso de controversia, como la vía contencioso-administrativa (Dromi, ob. cit.). En consecuencia, el contrato administrativo es un instrumento de gobernanza que refleja un delicado equilibrio entre la prerrogativa del Estado y las garantías del individuo, un balance que solo una gerencia avanzada puede comprender y aplicar.

La Estructura Formal y la Dinámica de la Voluntad

En la construcción de estos contratos, los sujetos son un elemento primordial y su existencia es una condición *sine qua non*. Una de las partes debe ser una persona jurídica estatal, ya sea centralizada o descentralizada, mientras que la otra puede ser una persona privada o pública, nacional o extranjera (Dromi, ob. cit.). Esta configuración dual, que es esencial para la bilateralidad del contrato, establece un vínculo interadministrativo o una relación entre el Estado y un particular. Esta distinción es

importante, ya que, tal como señala Bagattini (ob. cit.), las normas aplicables a un contrato interadministrativo difieren de las que rigen un contrato con un particular. Así, la naturaleza de las partes determina la dinámica del acuerdo, resaltando la flexibilidad del marco jurídico administrativo para adaptarse a distintos escenarios y necesidades de la gestión pública.

El objeto del contrato, por su parte, va mucho más allá de un simple bien o servicio, ya que debe estar orientado intrínsecamente hacia la consecución de un fin público. Dicho de otra manera, la prestación o actividad que se contrata debe estar destinada “a satisfacer una necesidad de interés general de la ciudadanía” (Bagattini, ob. cit.). Esto implica que la obra pública, la concesión de servicios públicos o incluso el suministro de materiales tienen un propósito ulterior que los define y diferencia de un contrato civil. A modo de ejemplo, un contrato para construir una carretera no solo implica un intercambio de dinero por un servicio, sino que persigue la finalidad pública de mejorar la infraestructura y la conectividad. Por consiguiente, el objeto se convierte en el epicentro que justifica la existencia del contrato y de las prerrogativas que lo caracterizan, obligando a que este sea cierto, posible y lícito.

La voluntad recíproca, incluso cuando se materializa a través de un contrato de adhesión, es el motor que da vida al contrato, y sin ella no puede existir. A pesar de que las cláusulas esenciales son elaboradas unilateralmente por el

Estado, el acuerdo se perfecciona con la “fusión de voluntades entre las partes” (Marienhoff, 1988). Esta es la diferencia fundamental con los actos unilaterales. Además, la forma, es decir, el modo en que se instrumenta o se exterioriza el vínculo, está intrínsecamente ligada al derecho positivo. Por ende, la expresión de la voluntad y el cumplimiento de las formalidades son elementos esenciales que otorgan validez y eficacia al contrato administrativo, asegurando que el proceso sea transparente y legal. De este modo, la voluntad no es un mero accesorio, sino un componente vital que legitima el acuerdo, incluso en aquellos casos en los que la participación del particular en la redacción de las cláusulas sea limitada.

Contenido y Prerrogativas: La Esencia del Régimen Exorbitante

El contenido del contrato administrativo es lo que le otorga su carácter singular, un aspecto que va más allá de las cláusulas explícitas. Durante la ejecución del acuerdo, este contenido otorga a la Administración Pública una serie de prerrogativas que se conocen como “cláusulas exorbitantes” (Barbier, 2011). Estas facultades, que se manifiestan en el poder de interpretación, modificación y resolución del contrato, no son arbitrarias. Por el contrario, están intrínsecamente vinculadas al fin público y a la necesidad de salvaguardar los intereses de la colectividad. De esta manera, el Estado puede adaptar el contrato a circunstancias cambiantes sin necesidad de recurrir a la vía judicial,

garantizando la continuidad de los servicios esenciales.

La existencia de estas cláusulas exorbitantes genera un debate doctrinal, tal como lo menciona Cassagne (2014), sobre si estas prerrogativas dependen de la voluntad de las partes o si son inherentes a la naturaleza del contrato administrativo. Sin embargo, lo que se debe tener presente es que este régimen no está diseñado exclusivamente para el beneficio del Estado, sino que también establece “garantías y poderes jurídicos” para el particular. El equilibrio entre estos elementos es crucial, ya que permite armonizar el bien común con el interés privado. De este modo, se evita el abuso de poder y se garantiza que el administrado tenga mecanismos para defenderse, como la vía contencioso-administrativa, en caso de controversia.

En suma, el régimen exorbitante es la característica definitoria que eleva al contrato administrativo por encima de un simple contrato civil. Al incluir elementos que no se encuentran en el derecho privado, como la capacidad del Estado para modificar el acuerdo o las prerrogativas de sus órganos, se crea un marco jurídico único que permite al Estado actuar con la flexibilidad necesaria para cumplir con sus funciones. La singularidad de la Administración y la presencia del fin público, como lo detalla Delpiazzo (2005), son los aspectos que definen la esencia de estos contratos. En consecuencia, el contrato administrativo no es un mero

acuerdo, sino un instrumento legal que refleja la naturaleza especial de la gerencia pública, en la que se busca un equilibrio dinámico entre la soberanía del Estado y los derechos de los particulares.

El Contrato como Herramienta de Gobernanza

La singularidad del contrato administrativo, lejos de ser un mero capricho del legislador, responde a la realidad de que la gestión pública opera en un entorno de constantes desafíos y necesidades cambiantes. Por lo tanto, el contrato se erige como una herramienta crucial que facilita la consecución de objetivos colectivos. Es la manifestación de una gerencia estatal que busca la eficiencia y la efectividad a través de la cooperación. La comprensión de sus elementos, desde los sujetos hasta el objeto y la forma, es esencial para garantizar que estos acuerdos cumplan su propósito sin vulnerar los derechos de los particulares, asegurando así una gobernanza justa y transparente.

La complejidad inherente al contrato administrativo es, en esencia, un reflejo de los desafíos que enfrentan los gerentes públicos en un mundo globalizado. Mi reflexión me ha llevado a concluir que esta figura jurídica no es estática, sino un instrumento dinámico que se adapta a las cambiantes necesidades de la sociedad. Al centrarse en la satisfacción del fin público, este tipo de contrato es la manifestación de una gerencia estatal que busca la eficiencia y la efectividad a través de la colaboración. La

comprensión de sus elementos, desde los sujetos hasta el objeto y la forma, es esencial para garantizar que estos acuerdos cumplan su propósito sin vulnerar los derechos de los particulares.

REFLEXIONES DE CIERRE

A lo largo de este análisis, ha quedado claro que la contractualidad pública es un campo de estudio fascinante y multifacético, que demanda una perspectiva que trascienda la simple noción de que el Estado es un actor omnipotente. Mi investigación me lleva a la convicción de que el contrato administrativo no es un mero apéndice del acto administrativo, sino una figura jurídica autónoma y vital para el ejercicio de la función pública. Este es un acuerdo genuino de voluntades, aunque de adhesión, que genera derechos y obligaciones para ambas partes, y que se distingue de otras figuras jurídicas por sus elementos esenciales y su régimen exorbitante. Por ende, para una gerencia avanzada del siglo XXI, es crucial comprender que la colaboración y la bilateralidad son tan importantes como la imposición en el arsenal del Estado.

En definitiva, mi recorrido me ha permitido dilucidar que el contrato administrativo no es una figura estática, sino un instrumento dinámico que se adapta a las cambiantes necesidades de la sociedad. Al centrarse en la satisfacción del fin público, este tipo de contrato es la manifestación de una gerencia estatal que busca la eficiencia y la efectividad a través de la cooperación. La comprensión de sus elementos,

desde los sujetos hasta el objeto y la forma, es esencial para garantizar que estos acuerdos cumplan su propósito sin vulnerar los derechos de los particulares. En un mundo donde la complejidad se ha convertido en la norma, los contratos administrativos representan una herramienta poderosa para el Estado, que les permite gestionar y responder a los desafíos de manera más ágil.

Por último, esta reflexión me ha llevado a concluir que una comprensión profunda del contrato administrativo es una competencia indispensable para cualquier profesional que aspire a la gerencia pública. Al reconocer la bilateralidad de este vínculo y las garantías que se otorgan al particular, se puede ejercer una administración más justa y eficiente. En consecuencia, el estudio de esta figura jurídica no se limita a un conocimiento técnico, sino que se convierte en una herramienta para la reflexión ética y política sobre el rol del Estado en la sociedad contemporánea. Esto me reafirma en mi convicción de que el contrato administrativo es mucho más que una simple transacción; es un pilar de la gestión pública moderna..

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bagattini, J. 2016. Manual de derecho administrativo. (1ª ed.). Montevideo: Editorial B de F.
- Barbier, E. 2011. Manual de derecho administrativo. Parte general y especial. (2ª ed.). Buenos Aires: Editorial La Ley.
- Cassagne, J. 2002. El acto administrativo. (6ª ed.). Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot.

- Delpiazzi, C. 2005. El contrato administrativo. (3ª ed.). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Dromi, R. 2006. Derecho administrativo. (11ª ed.). Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Gordillo, A. 2004. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. Parte general. (8ª ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Marienhoff, M. 1998. Tratado de derecho administrativo. Tomo III-A. (4ª ed.). Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot.