

EL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTRO

El suministro de bienes muebles en la contratación pública¹

José María Pacori Cari*

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

Sumario: 1. ¿Qué es el contrato de suministro? - 2. El suministro en la contratación pública - 3. ¿Qué es el contrato administrativo de suministro? - 4. Tipos de contratos administrativos de suministro - 4.1. Contrato administrativo de suministro sin cuantía total definida - 4.2. Contrato administrativo de suministro de equipos y sistemas de telecomunicaciones - 4.3. Contrato administrativo de suministro para mantenimiento periódico - 4.4. Contrato administrativo de suministro para fabricación - 4.5. Contrato administrativo de suministro para energía - 5. Modelo de contrato administrativo de suministro.

*Commodum eius esse debet cuius periculum est*². Los contratos administrativos, con o sin procedimiento de selección, están destinados a suministrar bienes a favor de la entidad pública contratante, lo que deriva en prestaciones periódicas o continuadas de bienes por parte del proveedor, *verbi gratia*, el contrato de suministro derivado de un procedimiento de selección por licitación pública o el contrato menor de suministro sin procedimiento de selección.

1. ¿Qué es el contrato de suministro?

Ab initio, el suministro es un contrato civil regulado en el artículo 1604 del Código Civil (Perú) que establece

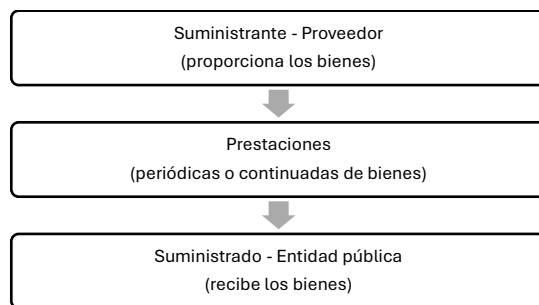
"Por el suministro, el suministrante se obliga a ejecutar en favor de otra persona prestaciones periódicas o continuadas de bienes".

De la lectura de esta definición, tenemos que el contrato de suministro es el acto jurídico bilateral por el cual el suministrante (proveedor) se obliga a ejecutar prestaciones periódicas o continuadas de bienes a favor del suministrado (beneficiario), *verbi gratia*, por un contrato de suministro una empresa proveedora de combustibles suministra gasolina de manera periódica a favor de la Policía Nacional del Perú. Podemos graficar este contrato:

¹ Pacori Cari, José María (2025). El contrato administrativo de suministro. El suministro de bienes muebles en la contratación pública. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VII, abril 2025, pp. 07-14. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.

* Abogado especialista en Derecho Administrativo en el Perú. Contacto: corporacionhramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

² Debe ser la ventaja de quien es el riesgo



El contrato de suministro es una modalidad del contrato de compraventa, donde, en momentos periódicos, el vendedor entrega periódicamente bienes y el comprador paga el precio por estos, como se observará de lo indicado en el Diccionario panhispánico del español jurídico que indica

“El contrato de suministro es una variedad de la compraventa, contrato en el que el vendedor entrega la cosa y el comprador paga el precio en momentos sucesivos hasta completar el objeto del contrato, contrato al que debe aplicarse las normas del contrato de compraventa”.

2. El suministro en la contratación pública

En el anexo I (Definiciones), numeral 86, del Decreto Supremo 009-2025-EF – Reglamento de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas – (Perú) se define al suministro como:

“Suministro: la entrega periódica de bienes requeridos por una entidad contratante para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de funciones y fines”.

Esta definición nos muestra que el objeto del suministro en la contratación pública son los bienes que son entregados **periódicamente** a la entidad pública para cumplimiento de sus funciones, donde entendemos, conforme al Diccionario de la Real Academia Española, por **periódico** aquello “*que se repite con frecuencia a intervalos determinados*”, esto es, que la entrega periódica de bienes a favor de la entidad pública se repite con frecuencia a intervalos determinados en el contrato administrativo, *verbi gratia*, la municipalidad provincial que utiliza el suministro para adquirir periódicamente productos de limpieza necesarios para el mantenimiento de sus unidades orgánicas por todo el ejercicio fiscal. Respecto de la periodicidad del contrato administrativo de suministro, en el artículo 126.5 del Decreto Supremo 009-2025-EF (Perú) se indica

*“Para el caso de suministros, **el requerimiento debe contener el cronograma de entregas, y su distribución, según corresponda.** Para la programación de entregas debe considerarse la capacidad del almacén de la entidad contratante y/o beneficiaria final de la contratación” (el resaltado es nuestro).*

3. ¿Qué es el contrato administrativo de suministro?

Teniendo en cuenta lo indicado, el contrato administrativo de suministro, *in essentia*, es el acuerdo bilateral por el cual el proveedor contratante tiene la obligación de entregar periódicamente bienes a favor de la entidad pública contratante quien, a su vez, se obliga al pago correspondiente. *“El contrato de suministro administrativo es un acuerdo entre una persona jurídica*

de derecho público 'administración' con un individuo o empresa 'contratista o proveedor'. El proveedor se compromete bajo este acuerdo a suministrar a la administración ciertos bienes muebles necesarios para el funcionamiento regular y continuo de la instalación pública, a cambio de un precio específico estipulado en el contrato” (Al-Hendi, N. I, 2020, p 174)³.

Sin embargo, es preciso indagar otras definiciones del contrato administrativo de suministro para establecer la importancia y alcances en el uso de este contrato en la función pública.

a. El artículo 16, inciso 1) de la Ley 9/2017 (España) indica:

“Son contratos de suministro los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles”.

Esta disposición contiene los siguientes objetos del contrato administrativo de suministro:

i. La adquisición de productos o bienes muebles, donde los productos son bienes tangibles resultantes de un proceso de fabricación, mientras que los bienes muebles son bienes tangibles que se trasladan de un lugar a otro.

ii. El arrendamiento financiero o el arrendamiento (con o sin opción de compra) de productos o bienes muebles, *verbi gratia*, el proveedor entrega vehículos por un periodo de nueve (9) meses a la entidad pública, siendo que, al finalizar el contrato, la entidad pública puede optar por comprar los vehículos.

De esta manera, el contrato administrativo de suministro se realiza respecto de bienes muebles, no de bienes inmuebles. *“El contrato de suministro administrativo se distingue por responder a bienes muebles; es decir, el objeto del contrato siempre son materiales muebles, y esto lo diferencia del contrato de obras públicas administrativas, que solo se refiere a bienes inmuebles”*⁴ (Al-Hendi, N. I, 2020, p 174).

b. El artículo 2, primer párrafo, de la Ley 19886 (Chile) establece:

“Para los efectos de esta ley se entenderá por contrato de suministro el que tiene por objeto la compra o el arrendamiento, incluso con opción de compra, de productos o bienes muebles”.

En esta disposición se establece que el objeto del contrato administrativo de suministro es el siguiente:

i. Compra de productos o bienes muebles, al indicarse que la adquisición de los productos o bienes muebles es por compra, esto implica el pago periódico por los productos o bienes muebles adquiridos por la entidad pública.

³ “The administrative supply contract is an agreement between a legal person of the public law 'administration' with an individual or company 'a contractor or supplier'. The supplier undertakes under this agreement to supply the administration with certain movables necessary to run the public facility and ensure that it runs regularly and steadily, in exchange for a specific price specified in the contract”. (Al-Hendi, N. I, 2020, p 174)

⁴ “The administrative supply contract is distinguished by responding to movables; That is, the location of the contract is always movable material, and this is what distinguishes it from the administrative public works contract, which is only returned to real estate” (Al-Hendi, N. I, 2020, p 174).

ii. Arrendamiento (con opción de compra o no) de productos o bienes muebles, *verbi gratia*, el contrato de suministro por el cual el proveedor arrienda a la entidad pública mobiliario (escritorios o sillas) para su uso periódico en las oficinas gubernamentales.

El artículo 83 del Decreto 74-2001 (Honduras) indica

“Contrato de suministro es el celebrado por la Administración con una persona natural o jurídica que se obliga a cambio de un precio a entregar uno o más bienes muebles o a prestar un servicio de una sola vez o de manera continuada y periódica”.

De esta disposición tenemos que el objeto del contrato administrativo de suministro es:

i. Entregar bienes muebles, *verbi gratia*, el suministro de treinta (30) microscopios para la Facultad de Medicina de una Universidad Pública a través de entregas mensuales y pagos periódicos en cada entrega por semestre.

ii. Prestar servicios de manera periódica, *verbi gratia*, la impresión periódica de revistas utilizadas por municipalidades provinciales.

Conforme al análisis realizado, podemos establecer una definición precisa del **contrato administrativo de suministro** (*Administrative Supply Contract*) que es el acuerdo bilateral por la cual un proveedor (persona natural, persona jurídica o patrimonio autónomo) se obliga a entregar periódicamente productos o bienes muebles, o a prestar servicios periódicamente, o a arrendar bienes muebles por un periodo de tiempo a favor de una entidad pública que se obliga a realizar pagos por los bienes, servicios o arrendamientos.

De esta manera, estamos ante un **contrato con prestaciones recíprocas**. En el considerando undécimo de la Resolución 23 (31 de octubre de 2024). Expediente 10663-2022. Perú: Sexta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros de la Corte Superior de Justicia de Lima se indica:

“De lo expuesto, se infiere que atendiendo a la naturaleza jurídica del contrato de suministro en cuanto contrato con prestaciones recíprocas, el suministrante transfiere el dominio del bien al que se obliga”, “siendo la contraprestación a cargo del suministrado, el pago por la cantidad contractualmente acordada”.

Por su parte, en atención a la necesidad de garantizar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, es preciso que la contratación administrativa por suministro garantice entregas a favor de las entidades públicas al mejor precio y en mejores condiciones *“La administración debe observar 'el principio de competencia en todas las adquisiciones de suministros siempre que sea posible y de la manera que la autoridad de adquisiciones considere', y 'los procesos de adquisición deben tener en cuenta los mejores suministros de calidad al mejor precio y condiciones'.”* (Al-Hendi, N. I, 2020, p 175)⁵.

Asimismo, la obligación del proveedor de entregar los bienes muebles o la prestación de servicios periódicos debe ser en el tiempo, lugar y modo pactados en el contrato, atendiendo

⁵ “The administration must observe 'the principle of competition in all supplies procurement whenever possible and in the manner that the procurement authority considers', and 'procurement processes should take into account the best quality supplies at the best prices and conditions'” (Al-Hendi, N. I, 2020, p 175).

a las especificaciones técnicas establecidas, con relación a esto el artículo 86 del Decreto 74-2001 (Honduras) establece:

“El Contratista está obligado a entregar los bienes o a prestar los servicios en el tiempo, lugar y condiciones fijados en el contrato, de conformidad con los requerimientos técnicos y administrativos previstos en el mismo”.

4. Tipos de contratos administrativos de suministro

La utilidad del contrato administrativo de suministro nos permite establecer sus usos a través de una enumeración no taxativa:

4.1. Contrato administrativo de suministro sin cuantía total definida. Son contratos de suministro aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente (artículo 16, inciso 3), literal a) de la Ley 9/2017, España). En este contrato, encontramos lo siguiente: **a) entrega sucesiva de bienes**, donde el proveedor no entrega los bienes de una sola vez, sino de forma periódica o en momentos diferentes, *verbi gratia*, suministros semanales o mensuales; **b) precio unitario**, desde la suscripción del contrato se define el precio por cada unidad del bien suministrado, *verbi gratia*, cada paquete de productos o cada litro de combustible; **c) la cuantía total no está definida al inicio**, a la suscripción del contrato no se puede determinar exactamente cuántos bienes serán entregados en total, por lo que no es posible determinar su costo total, al estar sujetas las entregas a las necesidades de la entidad pública, *verbi gratia*, la entidad pública necesita más bienes en un mes que en otros meses, variando la cantidad final; y, **d) subordinación a las necesidades de la entidad pública**, las entregas están vinculadas a lo que requiera la entidad pública, sujetándose el proveedor a sus necesidades, conforme requiera la entrega de bienes.

Este tipo de contrato es útil cuando las necesidades de la entidad pública son variables y no se pueden prever exactamente al momento de suscribir el contrato, garantizando que la entidad pública reciba los bienes necesarios sin comprometerse a una cantidad fija desde el inicio. Un caso práctico de este tipo de contrato de suministro sería la contratación de la entidad pública de un proveedor para que le suministre papel para impresoras, estando a esto en el contrato se establece, *verbi gratia*, cada paquete de papel costará S/. 20.00 (precio unitario), el proveedor entregará el papel según las necesidades de la entidad pública, tal vez 150 paquetes en noviembre, 100 paquetes en diciembre, siendo que no se puede establecer cuántos paquetes se necesitarán en total durante todo el ejercicio fiscal, porque depende del consumo real de la entidad pública, quien pagará solo por los paquetes efectivamente entregados, no existiendo un monto total definido desde el inicio.

4.2. Contrato administrativo de suministro de equipos y sistemas de telecomunicaciones. Son contratos de suministro los que tengan por objeto la adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas, y la cesión del derecho de uso de estos últimos, en cualquiera de sus modalidades de puesta a disposición, a excepción de los contratos de adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios (artículo 16, inciso 3), literal b) de la Ley 9/2017, España; artículo 2, segundo párrafo, literal a) de la Ley 19886, Chile). En este caso, encontramos tres (3) subtipos de contratos: **a) contratos de adquisición**, tienen por objeto la compra periódica de equipos

y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento periódico de la información; **b) contratos de arrendamiento**, para el arrendamiento de equipos y sistemas por un periodo definido relacionados con telecomunicaciones o tratamiento de la información; y, **c) contratos de cesión del derecho de uso**, respecto de los programas y dispositivos, en cualquiera de sus modalidades de puesta a disposición. En este supuesto, se establece como **excepción** a los contratos de adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios, por cuanto estos programas requieren de un desarrollo especial que los distingue del suministro ordinario.

Un caso práctico de este contrato sería el contrato celebrado para el suministro e instalación de hardware y software destinados a un Sistema de Información Multimedia al Usuario por un periodo de tres (3) meses, también sirve para el suministro periódico de tecnologías, como portátiles y tabletas, a favor de instituciones educativas públicas.

4.3. Contrato administrativo de suministro para mantenimiento periódico. Son contratos de suministro los de mantenimiento de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas cuando se contrate juntamente con la adquisición o arrendamiento (artículo 2, segundo párrafo, literal b) de la Ley 19886, Chile). Este contrato de suministro no se agota en la entrega de bienes, sino en la prestación periódica de servicios, en este tipo de contrato el **mantenimiento**, implica servicios periódicos para garantizar el funcionamiento adecuado de equipos y sistemas informáticos a través de revisiones, actualizaciones de software, reparación de hardware y soporte técnico.

4.4. Contrato administrativo de suministro para fabricación. Son contratos de suministro los de fabricación, por los que la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario deban ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la entidad contratante, aun cuando esta se obligue a aportar, total o parcialmente, los materiales precisos (artículo 16, inciso 3), literal c) de la Ley 9/2017, España; artículo 2, segundo párrafo, literal c) de la Ley 19886, Chile). El objeto de este contrato es la entrega periódica de bienes elaborados conforme a las especificaciones técnicas previamente fijadas por la entidad pública, esto es, que no son bienes genéricos, son diseñados conforme a lo solicitado por la entidad. Asimismo, se puede pactar que la entidad pública proporcione los materiales específicos que el proveedor utilizará para elaborar la entrega periódica de los bienes terminados, *verbi gratia*, la Policía Nacional del Perú contrata a una empresa para fabricar uniformes con características específicas (tela resistente al fuego) para luego entregarlos periódicamente a la entidad, quien proporciona la tela especial.

4.5. Contrato administrativo de suministro para energía. Son contratos de suministro los que tengan por objeto la adquisición de energía primaria o energía transformada. El contrato de suministro por el cual un generador eléctrico suministra continuamente electricidad a una municipalidad de centro poblado (artículo 16, inciso 3), literal d) de la Ley 9/2017, España). El objeto de este contrato es la adquisición de energía, esta energía puede ser primaria (gas natural) o transformada (electricidad), *verbi gratia*, la empresa generadora de electricidad que suministra de electricidad a una municipalidad sin interrupciones durante un plazo convenido.

5. Modelo de contrato administrativo de suministro

¿Cómo adquiere la entidad pública bienes muebles? Una de las formas de adquirir bienes muebles es el contrato administrativo de suministro por el cual el proveedor se obliga a la entrega periódica y continua de bienes muebles a favor de la entidad pública a cambio de pagos. Este es un modelo referencial de este tipo de contrato administrativo que ejemplifica su contenido.

Contrato administrativo de suministro

Conste por el presente documento un contrato administrativo de suministro que celebran, de una parte, la [identificar a la entidad pública contratante], con RUC Nro. [...], debidamente representado por [nombres y apellidos], cargo [indicar el cargo], con domicilio en [indicar la dirección de la sede de la entidad pública], y, de la otra parte, la [denominación o nombres del proveedor], identificada con RUC Nro. [...], debidamente representado por [nombres y apellidos], cargo [indicar el cargo], con domicilio en [indicar el domicilio del proveedor], conforme a las cláusulas y términos siguientes:

Primera. Objeto del contrato. El presente contrato tiene por objeto el suministro de [descripción detallada del bien mueble] requerido por la entidad contratante, conforme a las especificaciones técnicas establecidas en las Bases Integradas del proceso de selección.

Segunda. Documentos que conforman el contrato. El contrato está integrado por: a) las Bases Integradas del proceso de selección; b) la oferta ganadora presentada por el proveedor; y, c) los documentos derivados del proceso que establezcan obligaciones para las partes. En caso de discrepancia, prevalecerá el orden indicado.

Tercera. Obligaciones del proveedor. El proveedor se compromete a:

- a. Suministrar los bienes conforme a las especificaciones técnicas y plazos establecidos.
- b. Garantizar la calidad y cumplimiento de los estándares requeridos.
- c. Presentar la documentación necesaria para la conformidad del suministro.

Cuarta. Obligaciones de la entidad contratante. La entidad contratante se obliga a:

- a. Recibir los bienes conforme a los términos establecidos.
- b. Emitir la conformidad correspondiente dentro del plazo establecido.
- c. Realizar el pago conforme a las condiciones pactadas.

Quinta. Precio y forma de pago. El precio total asciende a [monto en soles], incluido IGV. El pago se realizará mediante transferencia bancaria dentro de un plazo máximo de [número] días hábiles tras la emisión de la conformidad y recepción de la factura correspondiente.

Sexta. Plazo y vigencia del contrato. El contrato tendrá una vigencia inicial de [duración] meses, pudiendo ser prorrogado hasta un máximo total permitido por la normativa vigente, previo acuerdo entre las partes.

Séptima. Penalidades por incumplimiento. En caso de incumplimiento en los plazos o calidad del suministro, se aplicarán penalidades, equivalentes al porcentaje establecido en las Bases Integradas.

Octava. Resolución del contrato. El contrato podrá resolverse por incumplimiento grave [establecer las causales de resolución contractual].

Novena. Jurisdicción competente. Cualquier controversia derivada del presente contrato será resuelta ante los tribunales competentes ubicados en [lugar], conforme a lo dispuesto por la normativa peruana.

Ambas partes firman el presente documento como prueba de conformidad y aceptación.

[firma de la entidad pública contratante] / [firma del proveedor]

Conclusión

Por el contrato administrativo de suministro, la entidad pública contrata con un proveedor la entrega periódica y continua de bienes muebles, arrendamiento de bienes muebles o servicios a cambio de pagos con recursos públicos para el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Referencias

- Al-Hendi, N. I. (2020). The legal system for the administrative supply contract. Journal of Law, Policy and Globalization. Jordan, Applied Science Private University. En <https://doi.org/10.7176/JLPG/98-23>.
- Decreto 74-2001 (17 de setiembre de 2001). Ley de Contratación del Estado. Honduras.
- Decreto Legislativo 295 (14 de noviembre de 1984). Código Civil. Perú.
- Decreto Supremo 009-2025-EF (22 de enero de 2025). Reglamento de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas. Perú.
- Ley 19886 (30 de julio de 2003). Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Chile.
- Ley 9 (8 de noviembre de 2017). Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE. España.
- Resolución 23 (31 de octubre de 2024). Expediente 10663-2022. Perú: Sexta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas Tributarios y Aduaneros de la Corte Superior de Justicia de Lima