

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO

José María Pacori Cari*

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín del Perú. Miembro Honorario del Ilustre Colegio de Abogados del Cusco. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 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. Abastecimiento estatal - 2. Contratación administrativa - 3. Finalidad de la contratación pública - 4. ¿Qué es el contrato administrativo? - 5. Contratos de la Administración Pública - 6. Tipos de contratos administrativos

*Non adimplenti non est adimplendum*¹. Las Administraciones Públicas aseguran la libertad de los administrados a través del servicio público, desde que la Teoría Libertaria del Servicio en el Derecho Administrativo entiende que las entidades públicas, con su conducta de servicio a la sociedad, garantizan la libertad individual de las personas humanas. La prestación de servicios públicos requiere establecer las necesidades de las entidades públicas que administran los recursos públicos de la sociedad, lo que requiere que la entidad se provea de bienes, servicios y obras públicas para satisfacer el interés público de la colectividad. La satisfacción de estas necesidades públicas requiere adquirir bienes, servicios y obras públicas a través de los contratos administrativos, donde la selección del proveedor - contratista se hace a través de los procedimientos de selección.

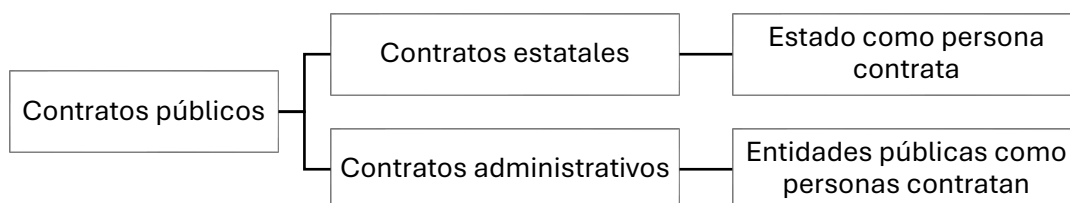
Este tipo de contratación recibe varias denominaciones: contratación pública, contratación estatal o contratación administrativa. Las diversas legislaciones de la región latinoamericana utilizan estas denominaciones como sinónimas. Sin embargo, si bien tomaremos como sinónimas estas denominaciones, es preciso establecer la sutil diferencia entre estas denominaciones. La **contratación pública** engloba a la contratación estatal y administrativa, por cuanto abarca toda forma convencional mediante la cual el Estado (en su expresión externa e interna) obtiene bienes, servicios u obras; incluye incluso relaciones no contractuales estrictas, como serían los convenios de cooperación internacional. La contratación pública se regula por el Derecho Público. La **contratación estatal** se limita a las contrataciones realizadas por el Estado como sujeto de derecho; en esta contratación el Estado usa su personalidad jurídica de derecho público para celebrar

* Cita: Pacori Cari, José María (2026). **Los contratos administrativos en el ordenamiento jurídico administrativo**. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VIII, enero 2026, pp. 21-36. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.

El autor es abogado y jurista especialista en Derecho Administrativo en el Perú. Contacto: corporacionhramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

¹ A quien no cumple, no se le debe cumplir.

contratos con otros Estados, transnacionales u organismos internacionales, *verbi gratia*, los contratos-ley o los contratos de empréstitos públicos. Los contratos estatales se regulan por el Derecho Internacional, Derecho Constitucional y Derecho Político. Por su parte, la **contratación administrativa** incluye a los contratos que realizan las entidades públicas en sus tres (3) niveles de gobierno, como expresión interna del Estado, respondiendo a una finalidad pública concreta, *verbi gratia*, el contrato de suministro (*contratto di fornitura*) de útiles de escritorio mensual para una municipalidad. Estos contratos están sometidos al Derecho Administrativo.



1. Abastecimiento estatal

El Estado cuenta con un sistema administrativo de abastecimiento que regula el uso eficiente y eficaz del ciclo de los bienes, servicios y obras estatales desde que la entidad pública detecta sus necesidades hasta que los bienes se usan, se mantienen y, por último, se dan de baja. Conforme al artículo 4.1 del Decreto Legislativo N.º 1439 (Perú), establece:

“El Sistema Nacional de Abastecimiento es el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de los bienes, servicios y obras, a través de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público, orientadas al logro de los resultados, con el fin de lograr un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos”.

Asimismo, el artículo 3, literal a), de la Ley 2.051 - De Contrataciones Públicas – (Paraguay) indica:

“Adquisiciones. Todo acto jurídico que a título oneroso transfiera a los sujetos de la presente ley la propiedad de un bien mueble o inmueble, incluyendo, enunciativamente, las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, las que sean necesarias para la realización de obras públicas por administración directa o por contrato; las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de los organismos, entidades y municipalidades, cuando su precio sea superior al de su instalación; y la reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles”.

En el ordenamiento jurídico peruano, el Sistema Nacional de Abastecimiento comprende lo siguiente²:

² Cfr. Artículos 11 al 20 del Decreto Legislativo 1439 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento -, Perú.

a. Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras donde, *in essentia*, se determinan los costos de bienes, servicios y obras necesarios, para el funcionamiento y mantenimiento de las entidades públicas, *verbi gratia*, una Corte Superior de Justicia elabora su Programación Multianual 2026-2028 donde identifica que en el año 2026 deberá adquirir computadoras para el personal jurisdiccional, en el año 2027 contratará el servicio de mantenimiento de ascensores; además, estima los costos con valores de mercado. Como se verifica, no se compra nada, solo se decide: ¿qué se necesitará?, ¿cuándo se necesitará?, ¿cuánto costará?

b. Gestión de adquisiciones. Comprende los procedimientos, actividades e instrumentos mediante los cuales se gestiona la obtención de bienes, servicios y obras para el desarrollo de las acciones que permitan cumplir metas y el logro de resultados. Esta gestión comprende las siguientes actividades:

b.1. Contratación. Comprende los procedimientos, actividades e instrumentos mediante los cuales se convoca, selecciona y formaliza la relación contractual para la adquisición de los bienes, servicios y obras requeridos por las entidades públicas, *verbi gratia*, el Ministerio de Salud necesita contratar el servicio de limpieza hospitalaria para un hospital público por lo que aprueba el requerimiento, elabora el expediente de contratación, convoca el proceso de selección, los postores presentan ofertas, la evaluación de requisitos técnicos y económicos, adjudicación de la buena pro, suscripción del contrato. En este caso, se responde a la pregunta: ¿a quién compro?, ¿bajo qué condiciones compro?

b.2. Registro. Comprende los procedimientos, actividades e instrumentos mediante los cuales se registra y formaliza la tenencia o derechos sobre bienes muebles e inmuebles, servicios u obras contratadas por las entidades públicas, *verbi gratia*, la Municipalidad Provincial compra 20 camionetas para fiscalización, luego se registran las camionetas como bienes muebles patrimoniales, se asignan placas internas, se vinculan a las áreas usuarias y se registra quién es el responsable del bien, como resultado las camionetas no solo han sido compradas, sino que son formalmente parte del patrimonio estatal, por cuanto sin registro el bien no existe administrativamente.

b.3. Gestión de contratos. Comprende el monitoreo y administración de la ejecución de contratos de bienes, servicios y obras, hasta su culminación; *verbi gratia*, la entidad contrata la construcción de un colegio público, durante la ejecución, el supervisor verifica el avance de la obra, se aprueban valorizaciones, se aplican penalidades por retraso, se autoriza una ampliación del plazo por lluvias, se recibe la obra y se liquida el contrato. Se asegura que lo contratado se cumpla; implica administrar el contrato.

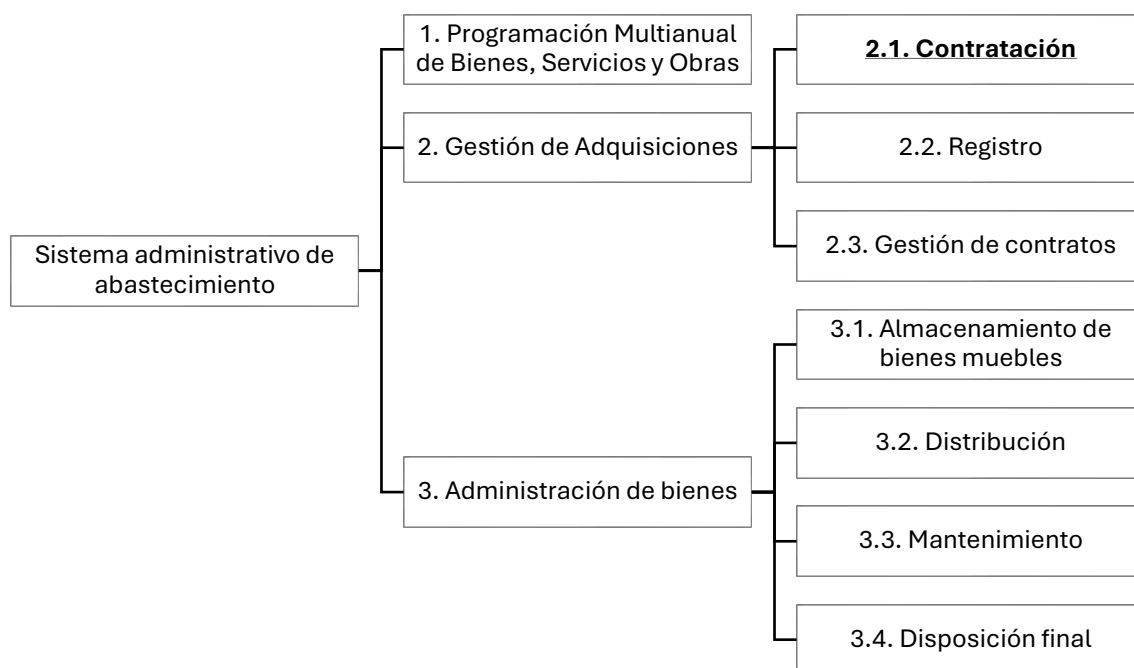
c. Administración de bienes. Comprende las siguientes actividades: i) almacenamiento de bienes muebles, ii) distribución, iii) mantenimiento, y iv) disposición final; *verbi gratia*, respecto del almacenamiento, el Ministerio de Educación compra mobiliario escolar por lo que los bienes llegan al almacén, se verifican cantidades y estado, se registra el ingreso y se custodian hasta su distribución (el almacenamiento evita pérdidas o deterioros); respecto de la distribución, desde el almacén el Ministerio de Educación, distribuye las escritorios a colegios rurales con actas de entrega y responsables designados (los bienes cumplen su finalidad pública); respecto del mantenimiento, la entidad tiene aires acondicionados en sus oficinas por lo que contrata mantenimiento preventivo, programa revisiones semestrales, reemplaza piezas menores, impide fallas mayores (mantener implica proteger la inversión pública); y, respecto de la disposición final, un ministerio tiene computadoras obsoletas por lo que las declara en desuso, realiza la tasación, decide la donación a colegios, subasta pública o baja definitiva (salida del bien del patrimonio estatal de manera legal y ordenada).

Como se observa, la contratación administrativa es un subsistema dentro del sistema nacional de abastecimiento que implica las reglas y procedimientos para seleccionar los proveedores para la contratación de bienes, servicios y obras. El siguiente cuadro nos permitirá establecer qué responde el sistema de abastecimiento y el proceso de contratación administrativa.

Sistema nacional de abastecimiento	¿Qué necesita la entidad?
	¿Para qué necesita la entidad?
Contratación administrativa	¿Cómo compra la entidad?
	¿A quién contrata la entidad?

En conclusión, la contratación administrativa es un subsistema dentro del sistema administrativo de abastecimiento que permite la adquisición contractual oportuna de bienes, servicios y obras. El artículo 1 de la Ley 32069 – Ley General de Contrataciones Públicas – del Perú indica:

*“La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo para efectivizar la contratación oportuna de bienes, servicios y obras, así como regular, **en el marco del Sistema Nacional de Abastecimiento**, la participación de los actores involucrados en el proceso de contratación pública” (el resaltado es nuestro).*



2. Contratación administrativa

La contratación administrativa es el proceso, mientras que el contrato administrativo es el fin. La contratación administrativa es el proceso a través del cual se celebra el contrato administrativo; *ergo*, puede existir contratación administrativa sin que necesariamente se perfeccione el contrato, *verbi gratia*, la declaración de desierto del procedimiento de selección. La contratación administrativa se concreta en los procedimientos de selección del proveedor con el que contratará la entidad pública. El artículo 6, inciso 5), de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador indica:

“Contratación Pública. Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría”.

Sin embargo, pese a que la contratación administrativa es el camino para arribar al contrato administrativo, que es el resultado de la contratación, algunas legislaciones de la región la confunden con el contrato administrativo, como se observa del artículo 3, literal d), de la Ley 2.051 - De Contrataciones Públicas – Paraguay que indica:

“Contratación Pública o Contratación Administrativa. Todo acuerdo, convenio o declaración de voluntad común, por el que se obliga a las partes a cumplir los compromisos a título oneroso, sobre las materias regladas en esta ley, independientemente de la modalidad adoptada para su instrumentación”.

3. Finalidad de la contratación pública

El artículo 3 de la Ley 80 - Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – Colombia indica:

“Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

La contratación administrativa tiene las siguientes finalidades:

- a. El cumplimiento de los fines públicos.
- b. La continua y eficiente prestación de los servicios públicos
- c. La efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con las entidades para el cumplimiento de sus fines.

In essentia, la finalidad de la contratación administrativa es el cumplimiento oportuno de los fines públicos para mejorar las condiciones de vida de los administrados, maximizando el uso de los recursos públicos en la contratación de bienes, servicios y obras. El artículo 2 de la Ley 32069 (Perú) establece:

“La presente ley tiene como finalidad maximizar el uso de recursos públicos en las contrataciones de bienes, servicios y obras por parte del Estado, en términos de eficacia, eficiencia y economía, de tal manera que dichas contrataciones permitan el cumplimiento oportuno de los fines públicos y mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos”.

Determinar la finalidad de la contratación administrativa servirá para la interpretación y ejecución de los contratos administrativos. En efecto, establecer la finalidad de la contratación administrativa servirá para interpretar las cláusulas contractuales, resolver conflictos en la ejecución contractual, justificación del uso de medidas administrativas excepcionales y evaluar la conducta de la entidad o del contratista; *verbi gratia*, un hospital público celebra con una empresa un contrato de suministro de medicamentos por doce (12) meses, estableciéndose la cláusula contractual siguiente: “el proveedor entregará los medicamentos conforme al cronograma mensual aprobado”; sin embargo, a los seis (6) meses, se presenta una emergencia sanitaria (aumento de pacientes), por lo que el hospital solicita a la empresa adelantar y ampliar las entregas, a lo que la empresa se niega, alegando que el contrato no la obliga a modificar el cronograma. Ante este conflicto, siendo que la cláusula indicada no prevé expresamente las emergencias sanitarias, esta debe interpretarse conforme a los fines estatales para la continua y eficiente prestación de servicios públicos de salud para la tutela de los derechos de los administrados (pacientes), por lo que la entidad ordenará al contratista las entregas

extraordinarias bajo advertencia de penalidades, lo que no constituirá abuso de autoridad.

4. ¿Qué es el contrato administrativo?

El artículo 4, literal a) de la Ley 32069 – Ley General de Contrataciones Públicas – del Perú define el contrato:

“Contratos: son acuerdos celebrados entre una entidad contratante y un proveedor, con el fin de asumir obligaciones recíprocas para abastecer a la entidad contratante de bienes, servicios u obras”.

En la definición 19) del anexo I (Definiciones) del Decreto Supremo 009-2025-EF – Reglamento de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas – del Perú se define el contrato:

“Contrato: es el acuerdo para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica dentro de los alcances de la Ley y el Reglamento, según el formato establecido en las Bases Estándar”.

El artículo 2 de la Ley 737 - Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público – de Nicaragua indica:

“Contratos Administrativos. Son acuerdos de voluntad, que crean o modifican derechos y obligaciones contractuales y que tienen como partes a un órgano o entidad perteneciente al Sector Público y a un contratista particular. Estos contratos se regirán por la presente Ley y en lo no previsto, por las disposiciones mercantiles y civiles pertinentes”.

De estas tres (3) definiciones del contrato administrativo podemos establecer las siguientes características:

Naturaleza	Acuerdos voluntarios
Función	Crear, regular, modificar, extinguir relaciones jurídicas
Sujetos	Entidad pública – Proveedor
Finalidad	Asumir obligaciones recíprocas para abastecer a la entidad pública
Objeto	Bienes, servicios u obras

a. Naturaleza. Los contratos administrativos son acuerdos voluntarios, esto es, son actos jurídicos bilaterales; *verbi gratia*, a través de un requerimiento, la entidad pública manifiesta su voluntad de contratar; por su parte, participar en el proceso de selección manifiesta la voluntad del proveedor de contratar. Se entenderá que el contratista suscribe el contrato administrativo por voluntad propia; sin embargo, iniciada la ejecución contractual, se sujeta a las potestades públicas, *verbi gratia*, cláusulas exorbitantes. El contrato administrativo nace voluntariamente con una finalidad pública que se ejecuta a partir de la desigualdad.

b. Función. La función de crear, regular, modificar y/o extinguir relaciones jurídicas nos muestra al contrato administrativo como instrumento normativo concreto destinado a producir efectos jurídicos reales durante su vigencia.

Función	¿Qué es?	Caso práctico
Crear	El contrato administrativo da nacimiento a una relación jurídica nueva entre la entidad y el particular, cuando antes no existía.	La municipalidad que suscribe un contrato de suministro de combustible con una empresa privada, creándose derechos y obligaciones.
Regular	El contrato administrativo organiza una relación jurídica creada, estableciendo en qué condiciones se cumple.	Se suscribe un contrato de obra pública que crea una relación jurídica, respecto de la cual se establecen las reglas contractuales, <i>verbi gratia</i> , plazos de ejecución, sistema de supervisión o penalidades.
Modificar	El contrato administrativo puede alterar la relación jurídica existente, siendo que la modificación puede ser unilateral. El contrato administrativo se adapta.	En un contrato de servicios de limpieza, la entidad amplía el objeto contractual por necesidad del servicio, incrementando el monto dentro de los límites legales y modifica el plazo de ejecución. Esto a través de la adenda contractual.
Extinguir	El contrato administrativo puede poner fin a la relación jurídica, liberando, total o parcialmente, a las partes de sus obligaciones.	La resolución del contrato por incumplimiento del contratista, poniendo fin a la relación jurídica existente. También el vencimiento del contrato pone término a la relación.

De lo indicado tenemos que el contrato administrativo, como abstracción jurídica, es un acto jurídico dinámico en el tiempo, por cuanto puede ir desde el contrato original (suscrito, luego de otorgarse la buena pro) al contrato vigente (luego de las modificaciones contractuales). En efecto, en la definición 20) del anexo I (Definiciones) del Decreto Supremo 009-2025-EF – Reglamento de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas – del Perú se define el contrato original:

“Contrato original: es el contrato suscrito como consecuencia del otorgamiento de la buena pro en las condiciones establecidas en los documentos del procedimiento de selección y la oferta ganadora”.

Asimismo, en la definición 21) del anexo I (Definiciones) del Decreto Supremo 009-2025-EF – Reglamento de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas – del Perú se define el contrato vigente:

“Contrato vigente: el contrato original afectado por las variaciones realizadas por los reajustes, prestaciones adicionales, reducción de prestaciones, o por ampliación o reducción del plazo, u otras modificaciones del contrato”.

c. Sujetos. Los sujetos del contrato administrativo son la entidad pública contratante y el contratante o contratista, también denominado proveedor.

c.1. Entidad pública contratante. Es la entidad pública que suscribe o perfecciona el contrato administrativo conforme a los procedimientos establecidos, las normas constitucionales, legales y reglamentarias. El artículo 2, inciso 20), de la Ley 22 - Regula la contratación pública – de Panamá indica:

“Entidad contratante. Ente público que suscribe un contrato de acuerdo con los procedimientos y las normas constitucionales y legales, previo el cumplimiento del procedimiento de selección de contratista establecido por esta Ley, de un procedimiento excepcional o especial de contratación, de ser procedente”.

Las entidades públicas contratantes pueden ser los poderes del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos, los ministerios, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las universidades públicas, las empresas estatales, órganos desconcentrados, organismos públicos, programas y proyectos especiales y las organizaciones creadas por norma jurídica con autonomía y capacidad para gestionar sus contrataciones. El artículo 3, literal e), de la Ley 2.051 - De Contrataciones Públicas – Paraguay indica:

“Contratante. Todo organismo, entidad y municipalidad que, como consecuencia de un procedimiento de adjudicación, suscriba cualesquiera de los contratos regulados por esta ley”.

c.2. Contratista. Es el particular que suscribe o perfecciona el contrato administrativo para abastecer a la entidad pública contratante de los bienes, servicios y obras necesarios para alcanzar sus fines públicos. El artículo 3, literal f), de la Ley 2.051 - De Contrataciones Públicas – Paraguay indica:

“Contratista. La persona física o jurídica que suscriba con la Contratante, algún contrato para la ejecución de obras públicas, locaciones, o servicios”.

El particular puede ser una persona natural, persona jurídica, patrimonio autónomo u otras formas asociativas, nacionales o extranjeras, domiciliado dentro o fuera del territorio nacional, que contratan o pueden contratar con el Estado. El artículo 2, inciso 13), de la Ley 22 - Regula la contratación pública – de Panamá indica:

“Contratista. Persona natural o jurídica o consorcio o asociación accidental, nacional o extranjero, domiciliado dentro o fuera del territorio de la República de Panamá, que goce de plena capacidad jurídica, vinculado por un contrato con el Estado, producto de ser adjudicatario de un procedimiento de selección de contratista o beneficiario de un procedimiento excepcional o de un procedimiento especial de contratación”.

d. Finalidad. La finalidad del contrato administrativo es asumir obligaciones recíprocas para abastecer a la entidad pública que está obligada a cumplir sus finalidades públicas. La finalidad del contrato administrativo es satisfacer el interés público mediante la colaboración del contratista. Las entidades públicas no contratan con un fin lucrativo, sino para cumplir sus fines públicos, siendo el interés público la esencia del contrato administrativo, no una cláusula; *verbi gratia*, una municipalidad provincial celebra un contrato administrativo de suministro de agua potable en cisternas con la empresa aguas del norte SAC con la finalidad de garantizar el acceso continuo y suficiente al agua potable de la población beneficiaria.

e. Objeto. El objeto de la contratación administrativa son los bienes, servicios u obras.

e.1. Bienes. Las entidades públicas buscan la adquisición o suministro de bienes muebles o inmuebles necesarios para su funcionamiento o la prestación de los servicios públicos; *verbi gratia*, el contrato de suministro de medicamentos para un hospital público, donde los medicamentos son los bienes muebles, o el contrato de arrendamiento de un inmueble para el funcionamiento de una entidad pública, donde la edificación urbana es el bien inmueble.

e.2. Servicios. Son las prestaciones de hacer consistentes en actividades que la entidad pública no puede, no debe o no conviene hacer. Entre otros servicios generales, pueden contratarse servicios de vigilancia, limpieza, impresiones, lavandería, mensajería, soporte informático, mantenimiento y cualquier otra actividad relacionada con el apoyo a las entidades públicas (Cfr. Art. 87 Ley 737, Nicaragua); *verbi gratia*, el contrato de servicio de limpieza y desinfección en hospitales públicos.

e.3. Obras. Es la construcción, rehabilitación o mejoramiento de la infraestructura pública. Se entiende por obra pública los bienes inmuebles que las entidades públicas construyen con la participación de terceros, así como las modificaciones o reparaciones y rehabilitaciones que se hagan a los mismos (Cfr. Art. 80 Ley 737, Nicaragua); *verbi gratia*, el contrato de construcción de una carretera interprovincial.

Los bienes, *in genere*, son cosas que sirven para abastecer a la entidad pública; también se pueden adquirir bienes inmateriales, *verbi gratia*, software, licencias o bases de datos. Los servicios son actividades que sirven para la continuidad del servicio; y las obras son la infraestructura pública para el desarrollo social.

Ergo, el **contrato administrativo** es el acuerdo voluntario entre la entidad pública contratante y el contratista (particular – proveedor) que, según los procedimientos y normas jurídicas aplicables, crea, regula, modifica o extingue relaciones jurídicas para asumir obligaciones recíprocas para el abastecimiento de bienes, servicios u

obras de la entidad pública contratante en aras de satisfacer el interés público, siendo que una de las partes siempre será una entidad pública.

5. Contratos de la Administración Pública

Stricto sensu, el contrato administrativo es el acuerdo voluntario entre una entidad pública y un particular para que este la provea de bienes, servicios y obras; sin embargo, no son los únicos acuerdos voluntarios donde una de las partes siempre es una entidad pública, por lo que se habla, *in genere*, de los contratos de la Administración Pública. Dentro de estos contratos podemos encontrar a los siguiente:

a. Contratos entre entidades públicas. Son acuerdos celebrados entre dos o más entidades públicas, por los cuales se crean obligaciones recíprocas para cumplir fines públicos, sin la intervención de un particular. Estos contratos también se denominan contratos interadministrativos o convenios interinstitucionales. El artículo 2 de la Ley 737 - Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público – de Nicaragua.

“Contratos entre Entes Públicos o Contratos Interadministrativos. Son aquellos contratos celebrados entre dos organismos o entidades pertenecientes al Sector Público. Los contratos interadministrativos se celebran mediante el procedimiento de la contratación simplificada, definida en el numeral 2 del artículo 27 de esta ley. En este tipo de contrataciones, las partes contratantes no podrán invocar, entre sí, prerrogativas exorbitantes del derecho común”.

Estos contratos evitan la tercerización con particulares, a través del aprovechamiento de la capacidad estatal existente, *verbi gratia*, el contrato interadministrativo de prestación de servicios donde el Ministerio de Salud contrata con una Universidad Pública la realización de análisis de laboratorio especializado o el convenio para ejecución de obra pública donde el Gobierno Regional encarga a una Municipalidad Provincial la ejecución de una obra de saneamiento básico, transfiriendo competencias y presupuesto, también el contrato de cesión de uso de bienes públicos donde la Superintendencia Nacional cede en uso un inmueble estatal a otra entidad pública para oficinas administrativas.

b. Contratos internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo. Son acuerdos contractuales que el Estado, a través del Poder Ejecutivo, celebra con Estados extranjeros, organismos internacionales o sujetos de derecho internacional con el fin de obtener bienes, servicios, obras o financiamiento para el cumplimiento de fines públicos. El artículo 2 de la Ley 737 - Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público – de Nicaragua.

“Contratos Internacionales. Son los celebrados por el Poder Ejecutivo los cuales, son sometidos a aprobación legislativa y que deben ser aprobados por la Asamblea Nacional conforme lo establece el artículo 138, numeral 12 de la Constitución

Política de la República de Nicaragua. No son contratos administrativos y no se someten al régimen de la presente Ley”.

No son tratados internacionales, estos tienen naturaleza normativa, mientras que los contratos internacionales tienen naturaleza contractual; *verbi gratia*, el contrato de préstamo internacional cuando un Estado celebra un contrato con el Banco Mundial para financiar una obra pública.

c. Contratos de empleo público. Son contratos a través de los cuales las entidades públicas incorporan a personas naturales para prestar servicios remunerados bajo subordinación con el fin de asegurar el funcionamiento de la entidad y la prestación de servicios públicos; *verbi gratia*, el contrato administrativo de servicios (CAS), el contrato de trabajo a plazo indeterminado o el contrato permanente por servicios personales en el régimen laboral público del Decreto Legislativo 276. El artículo 1 de la Ley 28175 – Ley Marco del Empleo Público – del Perú establece sobre la relación Estado-empleado lo siguiente:

“Es la relación que vincula al Estado como empleador y a las personas que le prestan servicios remunerados bajo subordinación. Incluye a las relaciones de confianza política originaria”.

Los Contratos de la administración pública no son taxativos, por cuanto se adecuan a las necesidades del interés público para satisfacer los servicios públicos dirigidos a los administrados.

6. Tipos de contratos administrativos

Establecer una tipología de los contratos administrativos es referencial, por cuanto al ser acuerdos voluntarios entre entidades públicas y particulares pueden tener diversas formas y modalidades conforme lo requiera el interés público, por lo que la indicación de tipos de contratos administrativos es enunciativa (*numerus apertus*), no taxativa (*numerus clausus*). El artículo 79 de la Ley 737 - Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público – de Nicaragua indica:

*“Tipos de Contratos Administrativos. Los tipos de contratos administrativos regulados por la presente Ley **son enunciativos**, no excluyendo la posibilidad de que se celebre cualquier negocio jurídico en aplicación del postulado de la autonomía de la voluntad” (el resaltado es nuestro).*

Por su parte, el artículo 32 de la Ley 80 - Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – Colombia indica:

*“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, **a título enunciativo**”.*

Estando al carácter enunciativo de los tipos de contratos administrativos, encontramos entre los más importantes a los siguientes:

6.1. Contrato de obra. Es el contrato por el cual las entidades públicas encargan a un tercero, persona física o jurídica, la ejecución de una obra pública consistente en una **cosa inmueble**, por naturaleza o por accesión, en las condiciones convenidas y a cambio de un precio que debe abonar la entidad contratante en su carácter de dueño de la obra (Cfr. Art. 80 Ley 737, Nicaragua). Son los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, reparación, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre **bienes muebles e inmuebles** (Cfr. Art. 32, inciso 1), Ley 80, Colombia; Cfr. Art. 2, inciso 14) Ley 22, Panamá). Cuando hablamos de los contratos de obra, desde la doctrina del derecho administrativo, es un error identificar obra con bien inmueble, por cuanto esta afirmación no es del todo correcta. En efecto, el contrato de obra puede recaer en bienes muebles cuando la prestación consista en una transformación material, técnica o funcional del bien, el cual no solo se entrega o mantiene; *verbi gratia*, el contrato de obra para la construcción de una embarcación estatal donde la entidad contrata la construcción de una patrullera fluvial para control fronterizo, donde la embarcación es el bien mueble, también sería el contrato de obra para la construcción de equipamiento hospitalario complejo para la fabricación de un equipo médico especializado (acelerador lineal oncológico diseñado a medida)

6.2. Contrato de prestación de servicios. Son los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad (Cfr. Art. 32, inciso 3), Ley 80, Colombia). Estos contratos solo podrán celebrarse cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados (Cfr. Art. 2, inciso 15), Ley 22, Panamá). Por este contrato, un tercero, denominado prestatario, se obliga, a cambio de un precio, a prestar un servicio a un órgano o entidad del Sector Público para la satisfacción de una necesidad. Los contratos de servicios generales presuponen la prestación de un servicio de carácter predominantemente material. Son prestados por personas naturales que ejercen la actividad comercial objeto del contrato, jurídicas o pertenecientes al sector público con personalidad jurídica propia (Cfr. Art. 87 Ley 737, Nicaragua). Por este contrato, la entidad encarga a un tercero (persona natural o jurídica) la realización de una actividad, sin generar relación laboral, con la finalidad de satisfacer una necesidad pública que la entidad no ejecuta directamente; *verbi gratia*, el contrato de servicio de capacitación para capacitar a servidores públicos en contratación pública o el contrato de servicio de mantenimiento especializado para el mantenimiento preventivo de equipos médicos. Dentro de este tipo de contratos encontramos los siguientes:

a. Contrato de consultoría. Son los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de

diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión (Cfr. Art. 32, inciso 2), Ley 80, Colombia). Es una modalidad específica del contrato administrativo de prestación de servicios, por el cual la entidad pública contrata el conocimiento especializado, fundamentalmente intelectual, para evaluar, analizar o asesorar, sin ejecutar actividad material ni asumir funciones propias de la entidad; *verbi gratia*, el contrato de consultoría de estudios para la elaboración de un estudio de preinversión para un hospital público

b. Contrato profesional de consultoría. Estos contratos presuponen la prestación de un servicio de carácter predominantemente intelectual. Son prestados por particulares, personas naturales o jurídicas que, por su nivel profesional, reúnen calificaciones y aptitudes especiales, derivadas de sus conocimientos técnicos, profesionales y científicos (Cfr. Art. 88 Ley 737, Nicaragua). Es un contrato *intuitu personae* por el cual la entidad pública contrata a un profesional individual por su idoneidad profesional; *verbi gratia*, el contrato de consultoría jurídica profesional para la emisión de un dictamen sobre la constitucionalidad de una política nacional.

6.3. Contrato de suministro. Aquel relacionado con la adquisición de bienes muebles, con independencia del tipo de bien, la modalidad o característica que revista el contrato, siempre que implique la entrega y/o instalación y/o reparación y/o mantenimiento de bienes en el tiempo y lugar fijados (Cfr. Art. 2, inciso 16), Ley 22, Panamá). Es un contrato traslativo de dominio, en virtud del cual una persona natural o jurídica, denominada proveedor, a cambio de un precio, se obliga a realizar a favor de la entidad contratante o suministrada, una pluralidad de prestaciones autónomas de dar, consistentes en la entrega periódica de cosas muebles, en las fechas y cantidades fijadas en el contrato (Cfr. Art. 81 Ley 737, Nicaragua). Por este contrato se asegura el abastecimiento continuo o periódico de bienes necesarios para el funcionamiento de la entidad pública o la prestación oportuna de los servicios públicos; *verbi gratia*, el contrato de suministro mensual de combustible (bien fungible) para los vehículos de una municipalidad, el contrato de suministro mensual de equipos informáticos (bien no fungible) para las entidades públicas o el contrato de suministro de licencia de software (bienes inmateriales) para la administración tributaria municipal.

6.4. Compraventa administrativa de bienes muebles. Cuando el suministro se ejecutare en un solo tracto, el contrato será tenido como compraventa administrativa de bienes muebles (Cfr. Art. 82 Ley 737, Nicaragua). La entidad pública adquiere la propiedad de bienes muebles a cambio de un precio; *verbi gratia*, la municipalidad que adquiere camiones compactadores de residuos sólidos.

6.5. Contrato administrativo de arrendamiento. Es un contrato mediante el cual una persona natural o jurídica llamada arrendador se obliga a conceder el uso o

goce de un bien inmueble de su propiedad a una entidad pública llamada arrendatario, obligándose este último a pagar un precio determinado y cierto (Cfr. Art. 91 Ley 737, Nicaragua). En este caso, el particular cede el uso y goce de un bien inmueble de su propiedad a la entidad pública a cambio de una renta; *verbi gratia*, una entidad arrienda un local para instalar una oficina de atención ciudadana.

6.6. Contrato administrativo de arrendamiento de equipos o maquinarias. Es un contrato mediante el cual una persona natural o jurídica llamada arrendador se obliga a conceder el uso o goce de equipos o maquinarias de su propiedad por un plazo determinado a una entidad pública llamada arrendatario, obligándose este último a pagar un precio determinado y cierto (Cfr. Art. 93 Ley 737, Nicaragua).

6.7. Contrato de concesión. Son los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden (Cfr. Art. 32, inciso 4) Ley 80, Colombia). La concesión es un contrato administrativo por el cual una entidad pública encarga a un particular la gestión de un servicio público o la explotación de una obra o bien público a cambio del derecho de explotación; *verbi gratia*, una municipalidad concede a una empresa privada la operación del transporte público urbano por diez (10) años.

6.8. Acuerdos marco. Son los realizados por el Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público a través de una licitación pública para establecer las condiciones en que los proveedores ofertan bienes o servicios estandarizados y de uso común, al sector público. Los adjudicatarios de los acuerdos marco se obligan a suministrarlos a la entidad pública que desee contratarlos dentro del plazo establecido en el acuerdo marco (Cfr. Art. 84 Ley 737, Nicaragua). El artículo 2, inciso 19), de la Ley 22 - Regula la contratación pública – de Panamá indica:

“Convenio marco. Aquel en el que se establecen precios y condiciones para la adquisición de bienes y servicios. Los bienes y servicios incluidos en los convenios marco se disponen en una tienda virtual, mediante la cual las entidades estatales acceden directamente, pudiendo emitir una orden de compra a los proveedores, con lo cual se simplifican los procesos de compra”.

Los convenios o acuerdos marco son contratos administrativos normativos o de cobertura; no son contratos de ejecución inmediata, por los cuales la entidad pública establece condiciones generales para futuras contrataciones, sin generar prestaciones exigibles. Es un contrato administrativo marco que prepara otros contratos administrativos; *verbi gratia*, la central de compras estatal celebra un convenio marco de útiles de oficina con varios proveedores.

Conclusión

En conclusión, el sistema administrativo de abastecimiento comprende el proceso de contratación pública donde se perfeccionan, luego de un procedimiento de selección, los contratos administrativos que son acuerdos voluntarios entre una entidad pública y un particular para que este le provea de bienes, servicios u obras para el cumplimiento de las finalidades públicas; estos contratos administrativos son una especie dentro de los contratos públicos y los contratos de la administración pública, siendo que se pueden clasificar enunciativamente en varios contratos administrativos como son: el contrato de obra, el contrato de prestación de servicios o el contrato de suministro de bienes, entre otros.

Referencias

- Decreto Legislativo 1439 (16 de setiembre de 2018). Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento. Perú.
- Decreto Supremo 009-2025-EF (22 de enero de 2025). Reglamento de la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas. Perú.
- Ley 2.051 (21 de enero de 2003). De Contrataciones Públicas. Paraguay.
- Ley 22 (27 de junio de 2006). Regula la contratación pública. Panamá.
- Ley 28175 (19 de febrero de 2004). Ley Marco del Empleo Público. Perú.
- Ley 32069 (24 de junio de 2024). Ley General de Contrataciones Públicas. Perú.
- Ley 737 (19 de octubre de 2010). Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público. Nicaragua.
- Ley 80 (28 de octubre de 1993). Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Colombia.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (4 de agosto de 2008). Ecuador.