

# Las Formas Jurídicas Administrativas y la Contratación Pública sobre Bienes, Servicios y Obras

Ricardo Salazar Chávez

*El presente artículo tiene como propósito específico identificar las formas jurídicas administrativas que se encuentran presentes en la Contratación Pública, en su condición de componentes del itinerario contractual administrativo, así como relacionar la naturaleza de cada forma jurídica administrativa identificada y las normas aplicables, sea porque así lo ha dispuesto expresamente la normativa contractual o por aplicación supletoria de ordenamientos jurídico administrativos especiales o generales. El objetivo general es brindar criterios e instrumentos de análisis que, sin agotar todas las posibilidades, puedan ayudar a los operadores de la Contratación Pública en sus actividades.*

## CONCEPTOS PREVIOS

Para abordar el tema central, es necesario fijar los conceptos básicos acerca de las formas jurídicas administrativas, pues, como se verá más adelante, éstas son figuras que de manera sucesiva integran el itinerario contractual administrativo. Cada componente de tal itinerario puede estar conformado por una de las figuras señaladas o por la concurrencia de dos o más de ellas – siendo esta segunda posibilidad la más frecuente – y entre todas ellas existe una relación de implicancia.

Asimismo, es necesario referirnos a otras figuras jurídicas que están presentes en el itinerario contractual administrativo, sea de manera concurrente o separada de las formas jurídicas administrativas, pero que tienen justificada su presencia en el propósito global de preparar, celebrar o ejecutar un contrato.

A continuación, presentamos de una manera abreviada los aspectos más relevantes de cada una de las formas jurídicas administrativas, necesarias para el propósito de este artículo.

## REGLAMENTO

Es una fuente formal del Derecho Administrativo y su efecto es incorporar materialmente, en el orden jurídico, normas jurídicas cuya finalidad es viabilizar mandatos contenidos en normas con naturaleza de ley, así como llenar de contenido a conceptos que las normas con naturaleza de ley expresan de modo genérico.

Cada reglamento, formalmente, consiste en una declaración unilateral emitida por una entidad de

la Administración Pública y, materialmente, es la norma jurídica que surge como consecuencia de la mencionada declaración, caracterizada dicha norma jurídica por producir efectos jurídicos generales, por cuanto afecta situaciones jurídicas colectivas; aunque circunscribiendo su contenido a la viabilización de mandatos establecidos por normas con naturaleza de ley o llenando de contenido a conceptos que ésta última expresa de manera genérica.

Por ubicarse en el ámbito de las concreciones, la actividad reglamentaria es una de las manifestaciones de la función administrativa.

Se reconoce que existen diferentes tipos de reglamentos en sentido formal (fuente del Derecho Administrativo), según sea la entidad emisora y criterios de competencia como la materia, el territorio, el tiempo y, en determinados casos, la cuantía (no es aplicable el criterio de grado, por ser propio de los procedimientos que dan lugar a actos administrativos). Sin embargo, en todos los casos, tales fuentes formales dan lugar al surgimiento de normas jurídicas que se incorporan al orden jurídico, ubicándose – dentro de un criterio jerárquico – en un plano subordinado al plano de las normas con naturaleza y rango de ley y, obviamente también subordinado al plano de las normas de naturaleza y rango constitucional. Tales normas incorporadas son las normas con naturaleza y rango reglamentario (reglamentos en sentido material).

Para efectos de su impugnación, la normativa prevé que los reglamentos pueden ser impugnados vía el proceso de naturaleza jurisdiccional denominado Acción Popular.

Esquemáticamente, podemos señalar que son características de la forma jurídica administrativa denominada reglamento, las siguientes:

1. Se emite unilateralmente desde la entidad hacia afuera de ella. Existen casos en que la formalidad del reglamento es utilizada para emitir disposiciones al interior de la Entidad – es decir, para sí misma – que, en realidad constituye otra figura como es el acto de administración interna (tal el caso del Reglamento Interno de Trabajo de una entidad).
2. La norma jurídica reglamentaria produce efectos jurídicos generales, pues, afecta situaciones jurídicas colectivas (téngase presente que una situación jurídica colectiva es el conjunto de derechos y obligaciones que una categoría de personas naturales y/o jurídicas tiene en un momento determinado).
3. La validez de las actuaciones que la preceden, así como del Reglamento mismo, pueden ser cuestionada en la vía jurisdiccional, mediante el proceso denominado Acción Popular.

#### ACTO ADMINISTRATIVO

La Ley 27444 sobre Procedimiento Administrativo integra unitaria y orgánicamente todas las reglas preexistentes sobre la materia que, desde la década de los años sesenta se fueron sucediendo en el país (DS 006-67-SC; Ley de Simplificación Administrativa y su Reglamento; Decreto Legislativo N° 757, Título IV y su Reglamento; Decreto Ley N° 26111 y otras normas adicionales); e incorpora conceptos, figuras jurídicas administrativas y estructuras de procedimiento que, si bien existían en regímenes especiales, no existían en el régimen general de los procedimientos administrativos.

En la mencionada Ley se define el concepto de Acto Administrativo, para lo cual es necesario concordar los artículos 1°, inciso 1.1, 5°, inciso 5.1 y 29°, de cuya lectura integral se concluye que la noción de acto administrativo es la de ser éste una declaración unilateral (con diferente contenido posible, tales como declaración de voluntad, declaración de haber tomado conocimiento o participado de un suceso, o declaración de derecho) emitida por la Administración Pública y que produce efectos jurídicos individuales o individualizables de manera directa.

El acto administrativo tiene como requisitos de validez los siguientes: competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular. El incumplimiento de uno o más de los mencionados requisitos, da lugar a la invalidez total o parcial del acto administrativo; habiéndose previsto como soluciones, según sea el caso, la nulidad de pleno derecho, la anulabilidad o la conservación de acto.

Dentro de un procedimiento administrativo, los actos administrativos se pueden clasificar en actos que no agotan la vía administrativa y actos que agotan la vía administrativa. En un procedimiento de única instancia, el acto administrativo emitido al concluir dicho procedimiento, así como el que se emita como consecuencia de la posible interposición del Recurso de Reconsideración, agotan la vía. En el procedimiento de dos instancias, el primer acto administrativo y el que eventualmente se emita como consecuencia de un recurso de reconsideración, no agota la vía administrativa, mientras que el de segunda instancia sí. Y, en un procedimiento de tres instancias, el primer acto administrativo, el que eventualmente se emita como consecuencia de un recurso de reconsideración, así como el de segunda instancia, no agota la vía administrativa, mientras que el de tercera instancia sí la agota.

La Ley N° 27444 establece expresamente una estructura flexible para el procedimiento administrativo, lo cual, debidamente concordado con los principios del procedimiento administrativo, permite marcar una clara diferencia con el proceso judicial.

Dicha ley, además, adiciona al régimen general bilateral de procedimientos administrativos a solicitud del administrado, dos estructuras de procedimientos generales que denomina especiales, como son el procedimiento trilateral y el procedimiento administrativo sancionador. Cabe señalar que en las legislaciones especiales de procedimientos, desde hace muchos años han existido las tres modalidades de procedimientos, pero nuestro régimen general sólo había desarrollado el procedimiento bilateral a solicitud del administrado, lo cual era una gran limitación para los casos en que en defecto de normas en algún régimen especial se debía recurrir al régimen general, pues en muchos casos no había una solución satisfactoria.

Esquemáticamente, podemos señalar que son características de la forma jurídica administrativa denominada acto administrativo, las siguientes:

1. Es emitido unilateralmente desde la Entidad hacia afuera de ella. Al respecto, existen casos borde, pero la regla casi absoluta que nos interesa resaltar es la señalada.
2. Produce efectos jurídicos individuales o individualizables, pues, afecta situaciones jurídicas individuales (téngase presente que una situación jurídica individual es el conjunto de derechos y obligaciones que una personas natural o jurídica tiene en un momento determinado).
3. La validez de las actuaciones que lo preceden y del acto administrativo mismo, pueden ser cuestionados, según sea el caso, en vía administrativa o en vía jurisdiccional a través de la Acción Contencioso-Administrativa. En el primer

«Cada Reglamento, formalmente, consiste en una declaración unilateral emitida por una entidad de la Administración Pública y, materialmente, es la norma jurídica que surge como consecuencia de la mencionada declaración, caracterizada dicha norma jurídica por producir efectos jurídicos generales, por cuanto afecta situaciones jurídicas colectivas»

caso, la declaración de invalidez puede ser declarada de oficio o como consecuencia de la interposición de un recurso administrativo; mientras que en el segundo caso, la declaración de invalidez corresponde a la interposición de una demanda contencioso-administrativa, sea por iniciativa del administrado o, en los supuestos previstos en la normativa, por iniciativa de la entidad administrativa.

### ACTOS DE ADMINISTRACIÓN INTERNA

Se entiende como actos de administración al conjunto de decisiones y actuaciones cuyo impacto inmediato es hacia el interior de las entidades de la Administración Pública y que tienen como propósito que dichas entidades alcancen niveles adecuados de eficiencia y eficacia, de modo que estén en condiciones de ejercer apropiadamente su rol.

Los actos de administración interna están agrupados según el criterio de sistemas administrativos, cada uno de los cuales cumple finalidades específicas, pero en conjunto deben expresar un modelo integrado de sistemas y cuya resultante de actuación debe ser la actuación eficiente y eficaz en todos sus aspectos de cada entidad y de la Administración Pública en general.

Es propio de los actos de administración interna corresponder a ámbitos de gestión interna, en materias como planificación, presupuesto, contabilidad, tesorería, abastecimiento, personal, informática, entre los más difundidos.

Esquemáticamente, podemos señalar que son características de la forma jurídica administrativa

denominada acto de administración interna, las siguientes:

1. Es emitido unilateralmente desde la entidad hacia el interior de ella; es decir, hacia sí misma.
2. En unos casos afecta situaciones jurídicas individuales (tal el caso de la decisión y acto de rotación de una persona de un área a otra dentro de la entidad, asumiendo que dicha rotación es legalmente posible) y en otros afecta situaciones jurídicas colectivas (como es el caso de la disposición sobre horario de ingreso o sobre tiempo de refrigerio).
3. En principio, las actuaciones previas y el mismo acto de administración interna no son impugnables, especialmente en cuanto al sentido de la decisión adoptada y expresada a través de él; sin embargo, no queda excluida, como excepción, la posibilidad de invalidarlos o pedir su invalidación por trasgresión a normas jurídicas.

### CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La noción de contrato, como categoría jurídica general que se extiende en todo el orden jurídico señala que aquél consiste en el acuerdo de dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial. Dicha noción general adquiere peculiaridades, según sea el ámbito del orden jurídico dentro de la cual se manifiesta, debido a que – en cada caso – la relación contractual involucra a actores que expresan intereses de distinta naturaleza y dentro del desarrollo de actividades de interacción respecto de las cuales el orden jurídico prevé la aplicación de principios y normas también diferenciados.

En el ámbito del Derecho Público, la relación contractual vincula a dos (o más) sujetos, aunque en este caso se presentan dos posibilidades: a) uno de ellos ejerce poder (específicamente función administrativa del poder) y el otro su libertad, o b) uno de los sujetos ejerce poder y el otro sujeto también ejerce poder. En tal sentido, la relación subyacente a los contratos de la Administración Pública es la de poder con libertad o la de poder con poder; de lo cual se deriva que la construcción del régimen contractual público debe girar en torno a dichas posibilidades de vinculación, estableciendo los principios y normas que garanticen las facultades, deberes, derecho y obligaciones involucrados en tales relaciones.

La relación entre la categoría contrato y la de contrato de la administración pública es una de género a especie; en virtud de la cual la figura contrato como el acuerdo de voluntades entre dos o más partes destinada a crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de efectos patrimoniales, subyace a la noción de contrato de la

Administración Pública, sin embargo, en este último concepto la nota característica es que por lo menos una de las partes que celebra el contrato es una entidad de la Administración Pública.

El poder se manifiesta a través de las funciones legislativa, jurisdiccional, administrativa y especiales. la función administrativa del poder, cuya naturaleza es la de concretar los fines del poder tiene, a su vez, cinco maneras básicas de manifestarse como son la emisión de normas jurídicas con naturaleza del reglamento material, a través de la forma jurídica reglamento; la emisión de declaraciones de efectos jurídicos individuales, a través de la forma jurídica acto administrativo; la organización interna de las entidades de la administración administrativa, a través de la forma jurídica acto de administración interna; la contratación administrativa, a través de la forma jurídica contrato de la administración pública; y la ejecución material, configurando la forma jurídica de hecho administrativo.

Como puede apreciarse, el contrato de la administración pública, dentro del fenómeno del poder, se ubica como la forma jurídica administrativa que corresponde a una de las manifestaciones de la función administrativa, que es la contratación administrativa. En ese sentido, cuando se produce la contratación administrativa en dicho suceso está presente el poder a través de la función administrativa de éste; lo cual lógicamente implica que será de aplicación directa un conjunto de principios y normas de Derecho Administrativo para regular el conjunto de relaciones a que da lugar la referida contratación.

Asimismo, el contrato de la Administración Pública tiene un carácter instrumental, es uno de los medios de que se vale la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines.

El concepto de contrato de la Administración Pública es el siguiente: "Acuerdo de dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial, en el cual por lo menos una de las partes es una entidad de la Administración Pública".

El contrato de la Administración Pública comprende como elemento subyacente la noción genérica de contrato, pero tiene como componente distintivo el hecho de que por lo menos una de las partes que celebran el contrato es una entidad de la Administración Pública, es decir, una entidad que, ejerciendo función administrativa en una de sus modalidades (acción de contratar administrativamente) establece un vínculo contractual con una o más personas privadas y/o con una o más entidades de la Administración Pública.

Cabe precisar, además, que el factor distintivo del contrato de la Administración Pública no es el he-

cho de que la entidad administrativa que celebra el contrato tenga prerrogativas especiales a su favor, sino que por lo menos una de las partes que celebran el contrato es una entidad de la Administración Pública.

En nuestro país –como sucede en muchos otros en el mundo– la contratación administrativa tiene respaldo en norma constitucional expresa.

La contratación administrativa implica la celebración de contratos sobre cuanto objeto contractual sea necesario para el cumplimiento de los fines de la Administración Pública, sin limitación alguna, pues son múltiples los propósitos específicos cuando ella ejerce la función administrativa. sin embargo; en la práctica la Administración Pública celebra contratos dentro de un conjunto de objetos contractuales que son los más frecuentes, como son los siguientes: adquisición de bienes (sustantivamente es la compra – venta); contratación de servicios generales (sustantivamente es la locación de servicios en cuyas prestaciones prevalecen actividades manuales); contratación de servicios de consultoría (sustantivamente es la locación de servicios en cuyas prestaciones prevalecen actividades intelectuales) y este objeto contractual, a su vez, se desdobra en otros objetos contractuales como la consultoría propiamente tal, la asesoría, la realización de estudios, el gerenciamiento, entre otros; contratación para la ejecución de obras (sustantivamente es la locación de obra); contrato de disposición de bienes del Estado y este objeto contractual, a su vez, se desdobra en otros como la venta (sustantivamente es compra – venta), arrendamiento, afectaciones en uso y otras modalidades afines, sobre disposición de bienes del Estado; contrato de Endeudamiento Externo; contrato de Endeudamiento Interno; contrato de Concesión de Servicios Públicos; contrato de Concesión de Infraestructura; contratos de alianza Público – Privadas; contratos de Estabilidad Jurídica; contratos de Personal (respecto de éstos podría ser más apropiado considerarlos dentro de los contratos de Derecho Social, dada la notoria presencia de elementos de Derecho Laboral).

Cada objeto contractual o grupos de objetos contractuales son regulados por distintos grupos de Leyes y reglamentos. Para efectos del presente artículo nos interesan los objetos contractuales vinculados a bienes, servicios y obras regulados por la Ley de Contrataciones del Estado.

Es necesario adaptar el régimen contractual al nuevo contexto económico, político y social caracterizado por el acercamiento acelerado de las economías en el mundo, la expansión acelerada y abaratamiento de las tecnologías de la información y la presencia en nuestro régimen legal administrativo de los principios y normas de Simplificación administrativa, que plantearon nuevos retos a la gestión pública en su rol promotor, su capacidad

de respuesta y el acompañamiento oportuno a los fenómenos políticos, económicos y sociales que le corresponde.

La estrategia debe incluir a todos los actores directamente involucrados en la contratación estatal, así como el desarrollo simultáneo de las líneas de actividad que la hagan posible.

Los actores con interés directo en la contratación administrativa que se identificaron son los siguientes: a) cada entidad contratante, cuyo interés se centra en el cumplimiento de sus respectivas metas públicas; b) el proveedor, cuyo interés principal es acceder en condiciones justas al mercado de la contratación estatal y aprovechar una oportunidad de negocio; c) las entidades estatales responsables de la modernización de la gestión pública, interesadas en definir políticas de contratación estatal que impulsen la eficiencia, eficacia y transparencia en los contratos públicos; d) los gremios y entidades representativas del sector privado, cuyo interés se centra en procurar que la contratación estatal también impulse el desarrollo de la actividad privada; e) las entidades estatales de promoción, supervisión y control de la contratación estatal, interesadas en impulsar el mejoramiento constante del régimen y de las prácticas contractuales del Estado, así como en la generación de los contrapesos necesarios a través de las acciones de supervisión y control durante la formación y ejecución de los contratos públicos; f) el destinatario directo de los bienes, servicios u obras que son objeto de la contratación, cuyo interés central es la satisfacción de sus necesidades; g) la Sociedad en general, cada vez más interesada en que el Estado sea eficiente y transparente; y h) la Comunidad Internacional, que hoy es consciente que la Contratación Estatal es uno de los temas trascendentes en los procesos de vinculación e integración de las economías, mostrando interés en asegurar reglas equitativas de contratación y condiciones de transparencia.

Entre las líneas de acción simultánea, cabe señalar las siguientes: 1) el desarrollo de la doctrina sobre contratación administrativa, considerando la naturaleza especial de la figura contractual administrativa y su condición de instrumento de gestión pública; 2) la vinculación de la demanda del Estado con la oferta de los proveedores, en un ambiente seguro, confiable y transparente; 3) fomentar el trato equitativo a los proveedores para su acceso al mercado de la contratación estatal, fomentando fórmulas de equidad entre proveedores nacionales y extranjeros, entre proveedores privados y estatales, así como entre proveedores grandes, medianos, pequeños y microempresas; 4) impulsar el fortalecimiento y protección del sistema de contratación pública, estableciendo redes, así como compartiendo liderazgo y responsabilidades entre el estado, las empresas y la sociedad civil; 5) impulsar que la contratación pública tenga un solo régimen norma-

tivo y de principios; 6) consolidar a la contratación pública como instrumento de gestión pública que acompañe eficientemente las políticas públicas; 7) fomentar la participación de la sociedad civil en la supervisión de la contratación pública; 8) evaluar periódicamente la normativa de contratación pública, de modo que se transforme en función al nuevo contexto, consolidando sus fortalezas y corrigiendo sus debilidades; 9) participar en el desarrollo de la agenda sobre contratación pública, dentro de los procesos de integración internacional; y 10) consolidar la cultura de transparencia en la contratación estatal, impulsando los diversos mecanismos que sean pertinentes para ello.

Nuestro régimen contractual público sobre bienes, servicios y obras, está compuesto por dos grandes bloques normativos que son a) modalidad clásica de contratación, y b) nuevas modalidades de contratación.

El bloque de la modalidad clásica de contratación incorpora un conjunto de procedimientos cuya estructura es la misma en sus aspectos centrales. El segundo bloque normativo sobre nuevas modalidades de contratación fue incorporado como consecuencia de la acción promovida desde 2001 por CONSUCODE, con el propósito de adaptar el régimen contractual sobre bienes, servicios y obras, al nuevo contexto, lográndose la incorporación de nuevas modalidades de contratación como son la subasta inversa (en sus modalidades presencial y electrónica), el convenio marco (en sus modalidades presencial y electrónica) y la compra corporativa, así como normativa legislativa y reglamentaria expresa sobre el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado - SEACE.

La tarea pendiente consiste en acelerar e incrementar sostenidamente la aplicación de las nuevas modalidades de contratación y de la contratación electrónica, sin perjuicio de las necesarias modificaciones al sistema clásico y a sus derivaciones.

Cabe mencionar el gran impacto beneficioso que produce el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado – SEACE en las condiciones de eficiencia y transparencia de la contratación estatal y en el fomento de la participación de los proveedores, con sus módulos de información y de transacciones.

La contratación pública tiene tres grandes fases, que son las siguientes: fase de programación y actos preparatorios; fase de proceso de selección (tales como clásico, subasta inversa, convenio marco); y, fase de ejecución contractual y Liquidación.

Cada fase, a su vez, está compuesta por una sucesión de formas jurídicas administrativas y otras figuras jurídicas, que se implican unas a otras.

Asimismo, especialmente en la segunda y tercera fases, se pueden presentar conflictos cuyas vías de solución administrativa, jurisdiccional, conciliatoria o arbitral, se prevé normativamente, según sea el caso.

Esquemáticamente, podemos señalar que son características de la forma jurídica administrativa denominada contrato de la administración pública, las siguientes:

1. Es un acuerdo de voluntades, de efecto patrimonial.
2. Afecta las situaciones jurídicas individuales de las partes que celebran el contrato.
3. La invalidez de las actuaciones precedentes a la formación del contrato, del contrato mismo o de las actuaciones o actos posteriores a la celebración de dicho contrato, puede ser planteada, según sea el caso, en vía administrativa, jurisdiccional (especialmente contencioso-administrativa), conciliatoria o arbitral.

### HECHOS ADMINISTRATIVOS

Los hechos administrativos o también denominados actuaciones materiales son manifestaciones físicas realizadas en ejercicio de función administrativa. Son de gran diversidad, estando algunas de ellas regidas por normas de ejecución. Tienen una vinculación muy estrecha y por lo general apoyan la generación o cumplimiento de otras formas jurídicas administrativas o figuras jurídicas.

Esquemáticamente, podemos señalar que son características de la forma jurídica administrativa denominada hecho administrativo, las siguientes:

1. Es una actuación física en ejercicio de función administrativa, es decir, está presente dicha función del poder.
2. Puede afectar situaciones jurídicas individuales o colectivas, siendo lo normal que ello no suceda.
3. Su validez puede ser cuestionada en vía administrativa o contencioso administrativa.

### PRECISIÓN NECESARIA

Existen sucesos cuya calificación es la de figura jurídica especial, por no encajar íntegramente en una de las figuras señaladas como figuras básicas (por ejemplo, que no encaje íntegramente en una de las formas jurídicas administrativas de reglamento, acto administrativo, acto de administración interna contrato de la administración pública o hecho administrativo). En estos casos, para su calificación, se debe seguir uno de los siguientes criterios: a) en

unos casos se aplicará el método de absorción, según el cual, por prevalecer determinados elementos sustantivos de una figura próxima, es asimilable o equiparable a ésta, aplicándosele las consecuencias de esta figura, en lo que fuere pertinente; b) en otros casos, tendrá una doble calificación, asignando cada una de tales calificaciones según sea el escenario en que se evalúe la figura; tal el caso – por ejemplo - de la adjudicación de la buena pro, cuya formalidad utilizada permite calificarla como un acto administrativo, pero cuyo contenido es la aceptación de la oferta (propuesta) presentada por el proveedor ganador.

A continuación, mencionamos otros conceptos básicos, correspondientes a determinadas figuras jurídicas que son necesarios citar para el propósito del presente artículo.

### COMPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA

La función administrativa tiene cinco manifestaciones básicas, como son la reglamentación, la emisión de declaraciones de efectos jurídicos individuales, la organización interna de las entidades, la contratación administrativa y la ejecución material en ejercicio de función administrativa.

A cada una de tales manifestaciones de la función administrativa le corresponde, como instrumento (o medio), una forma jurídica administrativa, siendo, respectivamente, el reglamento, el acto administrativo, el acto de administración interna, el contrato de la administración pública y el hecho administrativo.

Y, para que se configure cada una de las formas jurídicas administrativas, es necesario seguir el respectivo procedimiento de naturaleza administrativas, compuesto cada cual, por una sucesión

«El factor distintivo del Contrato de la Administración Pública no es el hecho de que la entidad administrativa que celebra el contrato tenga prerrogativas especiales a su favor, sino que por lo menos una de las partes que celebran el contrato es una Entidad de la Administración Pública»

de actuaciones y por la respectiva forma jurídica administrativa, con la cual termina el procedimiento de naturaleza administrativa respectivo. En tal sentido, los procedimientos de naturaleza administrativa básicos son: el procedimiento reglamentario (para actos administrativos); el procedimiento administrativo (para actos administrativos), el procedimiento de administración interna (para los actos de administración interna); el procedimiento contractual administrativo (para contratos de la Administración Pública); y las técnicas de ejecución o procedimientos normados de ejecución (para hechos administrativos).

Cabe destacar que cada actuación que forma parte de un procedimiento administrativo, puede consistir, a su vez, en una figura jurídica autónoma o en un conjunto interrelacionado de varias figuras jurídicas. En tal sentido, si se analiza a detalle un procedimiento de naturaleza administrativa, estaremos frente a la sucesión de actuaciones compuesta, cada cual, por una o más figuras jurídicas específicas; y como punto culminante dentro de dicho procedimiento se encontrará a la forma jurídica administrativa que es finalidad de tal procedimiento.

En este punto debemos señalar que la relación entre figura jurídica y forma jurídica administrativa es de género a especie, respectivamente. Por ello, para el presente artículo utilizaremos las denominaciones figura jurídica general y forma jurídica administrativa.

Si queremos ser más precisos, cada actuación que conforma un procedimiento de naturaleza administrativa, puede estar constituida por una forma jurídica administrativa autónoma; por una figura jurídica general autónoma; por la concurrencia de varias formas jurídicas administrativas; por la concurrencia de varias figuras jurídicas generales; por la concurrencia de una forma jurídica administrativa y una figura jurídica general; por la concurrencia de dos o más formas jurídicas administrativas y una figura jurídica general; por la concurrencia de una forma jurídica administrativa y varias figuras jurídicas generales; o por alguna otra combinación. Y, luego, el procedimiento se completa con la figura jurídica administrativa que es finalidad de dicho procedimiento.

Pero corresponde hacer una precisión mayor: si, por ejemplo, una primera actuación que integra un procedimiento consiste en una forma jurídica administrativa, es lógico que la configuración de ésta última, a su vez, implique un conjunto de actuaciones previas; resultando de ello, que tales actuaciones previas también formen parte de aquella primera actuación señalada.

En consecuencia, integrando las ideas precedentes hasta aquí dichas, llegamos a la siguiente percepción: un procedimiento de naturaleza administrativa está compuesto por un conjunto de actuaciones

y por la forma jurídica administrativa con la cual culmina el procedimiento. A su vez, cada actuación del mencionado procedimiento, está compuesto por un conjunto de actuaciones y su respectiva forma jurídica administrativa; por un conjunto de actuaciones y su respectiva figura jurídica general; por la concurrencia de varios conjuntos de actuaciones y sus respectivas formas jurídicas administrativas; por la concurrencia de varios conjuntos de actuaciones y sus respectivas figuras jurídicas generales; por la concurrencia de un conjunto de actuaciones y su respectiva forma jurídica administrativa, así como por un conjunto de actuaciones y su respectiva figura jurídica general; por la concurrencia de dos o más conjuntos de actuaciones y sus respectivas formas jurídicas administrativas, así como por un conjunto de actuaciones y su respectiva figura jurídica general; por la concurrencia de un conjunto de actuaciones y su respectiva forma jurídica administrativa, así como por dos o más conjuntos de actuaciones y sus respectivas figuras jurídicas generales; o por alguna otra combinación. Y, luego, el procedimiento se completa con la figura jurídica administrativa que es finalidad de dicho procedimiento. El razonamiento puede seguir *ad infinitum*, siendo el límite lo efectivamente realizado o previsto normativamente en cada procedimiento.

Refiriéndonos específicamente al procedimiento contractual administrativo, que es el procedimiento de naturaleza administrativa cuya finalidad es la celebración de un contrato de la Administración Pública, dicho procedimiento – que, según la legislación vigente sobre el procedimiento clásico, se inicia con la convocatoria y culmina con el perfeccionamiento del contrato – está compuesto por una sucesión de actuaciones, cada una de las cuales está constituida por alguna de las figuras o combinaciones arriba señaladas; teniendo como punto culminante de dicho procedimiento, la forma jurídica administrativa denominada contrato de la Administración Pública.

Por otro lado, es necesario señalar que un procedimiento de naturaleza administrativa, puede, a su vez, formar parte de un proceso o itinerario aún mayor, identificado este último con alguna actividad que implique ejercicio de función administrativa, tal como la actividad contractual administrativa, la misma que, en nuestro régimen nacional, está conformada por tres grandes fases, cada una de las cuales tiene su respectiva composición (una sucesión de formas jurídicas administrativas y otras figuras jurídicas, que se implican unas a otras). Como se señaló, las tres grandes fases son las siguientes: fase de programación y actos preparatorios; fase de proceso de selección (tales como clásico, subasta inversa, convenio marco); y, fase de ejecución contractual y liquidación.

Cada una de las grandes fases señaladas, ha sido estructurada por el legislador, sobre la base de

diversos criterios, algunos de carácter práctico, otros de índole arbitraria y otros coincidentes con los criterios sobre la base de los cuales se estructura determinados procedimientos de naturaleza administrativa. También el razonamiento puede seguir *ad infinitum*, mediante agregaciones mayores (por ejemplo, la contratación administrativa, a su vez, forma parte de la gestión administrativa institucional y ésta, a su vez, forma parte de la gestión pública, etcétera); siendo, también, el límite, lo efectivamente realizado o previsto normativamente en cada procedimiento.

### **Las Formas Jurídicas Administrativas dentro de la Contratación Pública**

Teniendo en cuenta lo señalado, a continuación haremos una calificación básica de las figuras jurídicas presentes en las tres grandes fases de la contratación administrativa, consideradas en nuestro ordenamiento jurídico regido por la Ley de Contrataciones del Estado.

La ventaja de distinguir cada figura jurídica es que permite al operador determinar con acierto el régimen jurídico específico aplicable a las situaciones que se le presenten, cualquiera fuera el rol que cumpla tal operador, es decir, cualquiera fuere el tipo de actor que participa en la contratación administrativa. Las calificaciones de figuras que se presentan a continuación no agotan todos los supuestos, pero abordan las figuras cuya presencia es más frecuente o que son consideradas como más relevantes en los itinerarios contractuales administrativos sobre bienes, servicios y obras.

#### **A. Fase de Programación y Actos Preparatorios**

Esta fase tiene los siguientes componentes básicos:

##### **A.1. Plan Anual Institucional**

El plan anual institucional es una forma jurídica administrativa, específicamente un acto de administración interna. En la actividad contractual administrativa se presenta como figura autónoma dentro de la fase de programación y actos preparatorios.

Para la elaboración del plan anual institucional se sigue un procedimiento de administración interna en materia de planificación, compuesto por sus respectivas actuaciones y el plan institucional como punto culminante del procedimiento. Cada una de las actuaciones de dicho procedimiento, a su vez, por lo general consiste en otros actos de administración interna con sus respectivas actuaciones (por ejemplo, remisión de memorandos, reuniones de trabajo, elaboración del proyecto de plan, entre otras).

Como factor que facilita la configuración de las actuaciones y del acto de administración interna

señalados, se produce un conjunto de hechos administrativos (por ejemplo, ingreso de información, traslado físico de documentos, llamadas telefónicas, transcripción de documentos, remisión de correos electrónicos, entre otros).

##### **A.2. Presupuesto Institucional**

El Presupuesto Institucional es una forma jurídica administrativa, específicamente un acto de administración interna. En la actividad contractual administrativa se presenta como figura autónoma dentro de la fase de programación y actos preparatorios.

Para la elaboración del Presupuesto institucional se sigue un procedimiento de administración interna en materia de presupuesto, compuesto por sus respectivas actuaciones y el presupuesto institucional como punto culminante del procedimiento. Cada una de las actuaciones de dicho procedimiento, a su vez, por lo general consiste en otros actos de administración interna con sus respectivas actuaciones (por ejemplo, remisión de memorandos, reuniones de trabajo, elaboración del proyecto de presupuesto, entre otras).

Como factor que facilita la configuración de las actuaciones y del acto de administración interna señalados, se produce un conjunto de hechos administrativos (por ejemplo, ingreso de información, traslado físico de documentos, llamadas telefónicas, transcripción de documentos, remisión de correos electrónicos, entre otros).

##### **A.3. Plan Anual de Contrataciones**

El plan anual de contrataciones es una forma jurídica administrativa, específicamente un acto de administración interna. En la actividad contractual administrativa se presenta como figura autónoma dentro de la fase de programación y actos preparatorios.

Para la elaboración del plan anual de contrataciones se sigue un procedimiento de administración interna en materia de planificación, compuesto por sus respectivas actuaciones y el plan anual de contrataciones como punto culminante del procedimiento. Cada una de las actuaciones de dicho procedimiento, a su vez, por lo general consiste en otros actos de administración interna con sus respectivas actuaciones (por ejemplo, remisión de memorandos, reuniones de trabajo, integración de previsiones, elaboración del proyecto de plan, acto de aprobación, entre otras).

Como factor que facilita la configuración de las actuaciones y del acto de administración interna señalados, se produce un conjunto de hechos administrativos (por ejemplo, ingreso de información, traslado físico de documentos, llamadas telefónicas, transcripción de documentos, remisión de correos electrónicos, entre otros).

#### A.4. Determinación de necesidades

La determinación de necesidades está constituida por un conjunto de actos de administración Interna que, a manera de actuaciones, se suceden unos a otros y que sirven de base para la configuración de otro acto de administración Interna, cuya manifestación es una declaración hacia el interior de la entidad, describiendo la necesidad a ser satisfecha mediante bienes o servicios u obras.

Como factor que facilita la configuración de las actuaciones y del acto de administración interna señalados, se produce un conjunto de hechos administrativos

#### A.5. Designación del Comité Especial

La designación del Comité Especial es un acto de administración interna, por cuanto tiene como propósito organizar internamente la entidad con el propósito de conducir un conjunto de actuaciones encaminadas a la formación de un contrato – cuando se trata de un comité especial para una operación contractual – o una pluralidad de contratos – cuando se trata, por ejemplo, de un comité permanente. Como es lógico, dicho acto de administración interna está precedido de las actuaciones correspondientes, las mismas que, fundamentalmente están constituidas por otros actos de administración interna.

Como factor que facilita la configuración de las actuaciones y del acto de administración interna señalados, se produce un conjunto de hechos administrativos.

#### A.6. Elaboración de Bases

La elaboración de las Bases es un acto de administración interna, precedido por actuaciones que, a su vez, consisten fundamentalmente en otros actos de administración interna (tales como las vinculaciones que establece el Comité Especial con diferentes áreas de la entidad).

Como factor que facilita la configuración de las actuaciones y del acto de administración interna señalados, se produce un conjunto de hechos administrativos.

La aprobación de las Bases es una figura especial que, por absorción califica como la forma jurídica administrativa reglamento, cuando se trata de contratación abierta (es decir, en la que pueden participar distintos proveedores). Cuando se trata de contratación cerrada (en la que sólo participa un postor), la aprobación de Bases califica como un acto de administración interna cuyo contenido expresado se incorporará a las condiciones del futuro contrato.

#### B. Fase de Procedimiento de Selección

Esta fase tiene los siguientes componentes básicos, según se trate del proceso (procedimiento) clásico, la subasta inversa o el convenio marco:

##### B.1. Proceso (Procedimiento) Clásico:

###### B.1.1. Convocatoria

La convocatoria es una figura especial que presenta dos posibilidades. Si se trata de una convocatoria pública (convocatoria abierta) es una figura que, por absorción (es decir, por presentar más elementos de una figura jurídica específica) es equiparada a la forma jurídica administrativa reglamento, por cuanto, impacta en una situación jurídica colectiva incorporando un conjunto de derechos y obligaciones dentro de la situación jurídica de una categoría de sujetos (los proveedores), los mismos que, desde que la convocatoria pública produce sus efectos (lo cual sucede luego de la publicación, sea en el SEACE o, de ser el caso en un medio periodístico) tienen los derechos y obligaciones correspondientes para participar en la contratación objeto de la convocatoria.

Cuando la convocatoria es dirigida a un proveedor específico, con exclusión de los otros (denominada comúnmente como convocatoria privada) es una figura que, por absorción (es decir, por presentar más elementos de una figura jurídica específica) es equiparada a la forma jurídica administrativa acto administrativo, por cuanto impacta en una situación jurídica individual, incorporando un conjunto de derechos y obligaciones dentro de la situación jurídica individual de una persona natural o jurídica específica, la misma que, desde que la convocatoria pública produce sus efectos (lo cual sucede luego de la notificación) tienen los derechos y obligaciones correspondientes para participar en la contratación objeto de la convocatoria.

Es necesario precisar que, por tratarse de una figura especial que, por absorción, se está equiparando, según sea el caso, a una u otra forma jurídica administrativa, le será de aplicación, en lo que fuere pertinente, el régimen de las figuras que se utilizan en la referida calificación (por ejemplo, para efectos de una posible invalidación, tendrá que evaluarse si le son aplicables normas especiales o las generales).

Asimismo, cabe precisar que la convocatoria está precedida de un conjunto de actuaciones, las mismas que consisten, fundamentalmente, en actos de administración interna.

Además, como factor que facilita la configuración de las actuaciones y del acto de administración interna señalados, se produce un conjunto de hechos administrativos

### **B.1.2. Presentación de consultas**

La presentación de consultas califica como una figura jurídica general denominada petición administrativa, en virtud de la cual el proveedor participante solicita que el Comité Especial (generalmente éste es un órgano de la entidad contratante) emita una declaración cuyo contenido es aclarar las reglas por las que se conduce la contratación.

### **B.1.3. Presentación de observaciones**

La presentación de observaciones califica como una figura jurídica general denominada petición administrativa, bajo la modalidad específica de impugnación (la misma que en este caso tiene carácter especial y que, por tanto, no puede ser confundida con el recurso de reconsideración o apelación, no obstante su proximidad), en virtud de la cual el proveedor participante solicita que el Comité Especial (generalmente éste es un órgano de la entidad contratante) emita una declaración cuyo contenido es invalidar determinadas reglas por las que se conduce la contratación, corrigiéndolas o sustituyéndolas por otras.

El pronunciamiento del Comité Especial respecto de la presentación de observaciones es una figura especial con doble calificación; por un lado, es la respuesta a una petición formulada por cada proveedor observante y, por otro – si acoge alguna observación – es una figura asimilable a la forma jurídica administrativa reglamento, cuando se trata de contratación abierta (es decir, en la que pueden participar distintos proveedores). Cuando se trata de contratación cerrada (en la que sólo participa un postor), la modificación de bases califica como un acto de administración interna cuyo contenido expresado se incorporará a las condiciones del futuro contrato.

A lo señalado, se agregan las actuaciones respectivas, que fundamentalmente consisten en actos de administración interna. Además, se agregan diversos hechos administrativos como factor facilitante.

### **B.1.4. Presentación de propuestas**

La presentación de propuestas es un acto jurídico realizado por cada postor, el mismo que, desde el aspecto del proceso de formación del contrato, consiste en la oferta.

### **B.1.5. Evaluación de propuestas**

La evaluación de propuestas es una actuación dentro del procedimiento de contratación, la misma que está compuesta, a su vez, por un conjunto de hechos administrativos de deliberación y, de ser el caso, de asignación de puntajes a cada propuesta (cada oferta).

### **B.1.6. Adjudicación de la Buena Pro**

La adjudicación de la buena pro es una figura especial que tiene una doble calificación, según sea el escenario en que se evalúa dicha figura. Por la formalidad utilizada es un acto administrativo, por cuanto es una declaración de la Administración Pública (el Comité Especial ejerce función administrativa) de efectos jurídicos individuales (el pronunciamiento afecta la situación jurídica individual del postor ganador). Y, en cuanto al contenido de lo manifestado mediante la adjudicación de la buena pro, ésta es la aceptación de la oferta (propuesta) presentada por el proveedor ganador; es decir, para efectos contractuales es la aceptación.

A lo señalado se agregan las actuaciones respectivas, que fundamentalmente consisten en actos de administración interna. Además, se agregan diversos hechos administrativos como factor facilitante.

### **B.1.7. Perfeccionamiento del Contrato**

El perfeccionamiento del contrato es una figura jurídica general, típicamente contractual, conocida con el término genérico suscripción del contrato. Es ese sentido, en principio implica que la entidad y el respectivo proveedor realizarán un acto jurídico de suscripción de un documento contractual; lo cual ocurre en diversos casos previstos expresamente por la normativa o cuando ello resulte de la naturaleza de las cosas.

Sin embargo, la normativa de contrataciones del Estado prevé la posibilidad de que no se realice específicamente un acto de suscripción de un documento contractual, sino que dicho acto sea sustituido por la simple emisión de una orden de compra o una orden de servicio, en cuyo caso, estamos ante una ficción legal, conforme a la cual, la notificación de una declaración de la entidad de una Administración Pública (la entidad contratante) produce el efecto jurídico de perfeccionar el contrato.

A lo señalado se agregan las actuaciones respectivas, que fundamentalmente consisten en actos de administración interna. Además, se agregan diversos hechos administrativos como factor facilitante.

## **B.2. Subasta Inversa:**

### **B.2.1. Convocatoria**

La convocatoria es una figura especial que, en este caso de la subasta inversa, por ser una convocatoria pública (convocatoria abierta) es una figura que, por absorción (es decir, por presentar más elementos de una figura jurídica específica) es equiparada a la forma jurídica administrativa reglamento, por cuanto impacta en una situación jurídica colectiva, incorporando un conjunto de derechos y obligaciones dentro de la situación jurídica de una categoría

«El perfeccionamiento del contrato es una figura jurídica general, típicamente contractual, conocida con el término genérico suscripción del contrato»

de sujetos (los proveedores), los mismos que, desde que la convocatoria pública produce sus efectos (lo cual sucede luego de la publicación en el SEACE) tienen los derechos y obligaciones correspondientes para participar en la contratación objeto de la convocatoria.

A lo señalado se agregan las actuaciones respectivas, que fundamentalmente consisten en actos de administración interna. Además, se agregan diversos hechos administrativos como factor facilitante.

### B.2.2. Presentación de las propuestas

La presentación de propuestas es un acto jurídico realizado por cada postor, el mismo que, desde el aspecto del proceso de formación del contrato, consiste en la oferta.

### B.2.3.- Adjudicación de la Buena Pro

La adjudicación de la Buena Pro es una figura especial que tiene una doble calificación, según sea el escenario en que se evalúa dicha figura. Por la formalidad utilizada es un acto administrativo, por cuanto es una declaración de la Administración Pública (el Comité Especial ejerce función administrativa) de efectos jurídicos individuales (el pronunciamiento afecta la situación jurídica individual del postor ganador). Y, en cuanto al contenido de lo manifestado mediante la adjudicación de la buena pro, ésta es la aceptación de la oferta (propuesta) presentada por el proveedor ganador (en subasta inversa, corresponde al proveedor que hizo el lance económico más bajo); es decir, para efectos contractuales es la aceptación.

A lo señalado, se agregan las actuaciones respectivas, que fundamentalmente consisten en actos de administración interna. Además, se agregan diversos hechos administrativos como factor facilitante.

### B.2.4.- Perfeccionamiento del Contrato

El perfeccionamiento del contrato es una figura jurídica general, típicamente contractual, conocida con el término genérico suscripción del contrato. Es ese sentido, en principio implica que la Entidad y el respectivo proveedor realizarán un acto jurídico de suscripción de un documento contractual; lo cual

ocurre en los casos previstos expresamente por la normativa o cuando ello resulte de la naturaleza de las cosas. En el caso de subasta inversa puede suscribirse un documento contractual.

Sin embargo, como se señaló, la normativa de Contrataciones del Estado prevé la posibilidad de que no se realice específicamente un acto de suscripción de un documento contractual, sino que dicho acto sea sustituido por la simple emisión de una orden de compra o una orden de servicio, en cuyo caso, estamos ante una ficción legal, conforme a la cual, la notificación de una declaración de la entidad de una Administración Pública (la entidad contratante) produce el efecto jurídico de perfeccionar el contrato. Esta posibilidad en la práctica será frecuente tratándose de subasta inversa electrónica.

A lo señalado se agregan las actuaciones respectivas, que fundamentalmente consisten en actos de administración interna. Además, se agregan diversos hechos administrativos como factor facilitante.

## B3. Convenio Marco:

### B.3.1. Adjudicación de la Buena Pro

La adjudicación de la Buena Pro es una figura especial que tiene una doble calificación, según sea el escenario en que se evalúa dicha figura. Por la formalidad utilizada es un Acto Administrativo, por cuanto es una declaración de la Administración Pública (el Comité Especial ejerce función administrativa) de efectos jurídicos individuales (el pronunciamiento afecta la situación jurídica individual del postor ganador). Y, en cuanto al contenido de lo manifestado mediante la Adjudicación de la Buena Pro, ésta es la aceptación de la oferta (propuesta) presentada por el proveedor ganador; es decir, para efectos contractuales es la aceptación.

En el caso del convenio marco el contenido del pronunciamiento de la adjudicación de la Buena Pro, incorpora en la situación jurídica individual de cada postor ganador, los derechos y obligaciones que les confiere el orden normativo contractual para la exhibición de los bienes o servicios que estarán en la posibilidad de comerciar, durante el tiempo que se les otorga para el efecto y en las condiciones acordadas.

A lo señalado, se agregan las actuaciones respectivas, que fundamentalmente consisten en actos de administración interna. Además, se agregan diversos hechos administrativos como factor facilitante.

### B.3.2.- Perfeccionamiento del Contrato

En el caso de convenio marco cada entidad contratante, por separado adjudica la buena pro y luego perfecciona el contrato, sea mediante la suscripción de un documento contractual o mediante la

remisión de orden de compra u orden de servicio, sea ésta por vía física o por vía electrónica, según el caso.

También en este caso, el perfeccionamiento del contrato es una figura jurídica general, típicamente contractual, conocida con el término genérico suscripción del contrato. Es ese sentido, en principio implica que la Entidad y el respectivo proveedor realizarán un acto jurídico de suscripción de un documento contractual; lo cual ocurre en diversos casos previstos expresamente por la normativa o cuando ello resulte de la naturaleza de las cosas.

Como se señaló, la normativa de Contrataciones del Estado prevé la posibilidad de que no se realice específicamente un acto de suscripción de un documento contractual, sino que dicho acto sea sustituido por la simple emisión de una orden de compra o una orden de servicio, en cuyo caso, estamos ante una ficción legal, conforme a la cual, la notificación de una declaración de la entidad de una Administración Pública (la entidad contratante) produce el efecto jurídico de perfeccionar el contrato.

### **C. Fase de ejecución contractual y liquidación**

Esta fase tiene los siguientes componentes básicos:

#### **C.1. Ejecución de prestaciones**

La ejecución de prestaciones es una figura general, típicamente contractual. En el caso del contratista, está constituida por un conjunto de actos jurídicos y, como factor facilitante, la realización de diversas peticiones administrativas.

En el caso de la Entidad, la ejecución de prestaciones está constituida por un conjunto de actos de administración interna, hechos administrativos y determinados actos jurídicos que integran las prestaciones que debe realizar a favor del contratista o de terceros.

#### **C.2. Declaración de conformidad o de inconformidad.**

La declaración de conformidad o de inconformidad, califica como acto administrativo, por cuanto

constituye una declaración unilateral de la entidad contratante (una entidad de la administración pública) que produce efectos jurídicos en la situación individual del contratista. lógicamente el mencionado acto administrativo está precedido de actuaciones que fundamentalmente son actos de administración interna.

Cabe resaltar que, conforme a nuestra normativa vigente sobre bienes, servicios y obras, la impugnación de la declaración de inconformidad no tiene como vía la administrativa, debido a que norma expresa la considera como discrepancia que deberá ser resuelta vía conciliación o arbitraje.

### **C.3. Liquidación**

La liquidación es una figura general, típicamente contractual que implica la participación de la entidad y del contratista.

Para el contratista implica la realización de un conjunto de actos jurídicos y peticiones administrativas. Para la entidad, está precedida de un conjunto de actos de administración interna, a lo cual se agregan diversos hechos administrativos como factor facilitante.

Como puede apreciarse de todo lo señalado, la contratación administrativa implica la presencia de un conjunto diverso de figuras jurídicas generales y de formas jurídicas administrativas, las mismas que van integrando una secuencia cuyos elementos son separables, pero vinculados entre sí, fundamentalmente en una relación de implicancia mutua.

La utilidad de esta perspectiva de aproximación al fenómeno contractual administrativo es que permite, a cualquiera de los actores que tienen involucrado su interés en esta materia, determinar con mayor exactitud, el régimen normativo aplicable a cada situación. La invitación es a continuar la desagregación de los itinerarios contractuales administrativos, a efectos de evaluar la consistencia y razonabilidad de la manera cómo se ha organizado nuestro régimen contractual y, de ser el caso, formular propuestas para su evolución ordenada y técnicamente sustentada. CA