
**EXPOSICION DE MOTIVOS
DEL PROYECTO DE
LEY DE CONTRATACION DEL ESTADO**

Dada la situación actual de la Administración Pública, no parece necesario justificar la necesidad de una Ley Especial que regule el régimen de contratación del Estado, más cuando a la Administración Pública se le reconoce la capacidad -jurídico-privada y ello se evidencia cotidianamente en la práctica administrativa, pero sin disponer de un texto general normativo que regule la materia.

La importancia de la contratación de la Administración es innegable, más aún con el crecimiento y complejidad de la Administración.

La figura del contrato es empleada por la Administración para conseguir las finalidades públicas que ella persigue, en consecuencia, se puede afirmar que para que pueda hablarse de contratos administrativos uno de sus elementos debe ser que al menos de una parte esté una entidad administrativa y que su objeto inmediato sea un servicio público en su sentido más genérico. Así pues, en el contrato administrativo se advierten ciertas particularidades que se refieren al sujeto público, el objeto, al régimen jurídico, a la forma y a la jurisdicción.

Sin embargo, la posibilidad jurídica del contrato administrativo ha sido frecuentemente objetada esgrimiendo argumentos tales como la desigualdad en que se encuentran las partes, contraria a la igualdad que postula el contrato como tal; la falta de autonomía de la voluntad requerida por el contrato en tanto que la voluntad de la Administración es normativa o reglada y que el particular se limita a aceptar o rechazar las condiciones reglamentariamente impuestas y, la imposibilidad de contratar sobre objetos que están fuera del comercio tal y como son aquellos sobre los que versan los contratos administrativos.

Pero estas objeciones dejan sin explicación aquellos casos en que se produce una relación jurídica bilateral como resultado de un acto de la Administración y la conformidad de un particular.

Esta explicación permite superar las objeciones formuladas:

1.- Es precisamente esa mayor libertad de que goza la Administración respecto de la relación la que hace que el contrato sea administrativo y no privado.

2.- La misma Ley pone a disposición de la Administración la figura del contrato administrativo, y el particular que contrata con aquella no se encuentra en posición más precaria que cuando concluye uno de los tantos contratos de adhesión que conoce el derecho privado.

3.- Ciertamente el dominio público y el servicio público están fuera del comercio de los particulares, pero es obvia la disponibilidad de la administración sobre esos bienes.

De todo esto se deduce la posibilidad del contrato administrativo y, ciertamente, esta posibilidad teórica es acogida por nuestro ordenamiento jurídico positivo y el presente proyecto de ley, en particular, regula la técnica contractual como un medio a disposición de la administración para la consecución de finalidades específicamente públicas.

Es propósito fundamental de la presente ley, diferenciar el ámbito del contrato administrativo.

Han sido muchos y muy diversos los criterios que se han asomado para determinar cuando estamos en presencia de un contrato administrativo y cuando ante un contrato civil de la Administración. Entre estos criterios cabe destacar los siguientes:

1.- El criterio de la jurisdicción competente; serán contratos administrativos aquellos que la Ley someta a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Este criterio conduce a una evidente petición de principios pues la sumisión a esta jurisdicción no es sino consecuencia de la naturaleza administrativa de un contrato.

2.- Criterio de la forma; se atiende a la existencia de ciertas formalidades que rodean a la contratación administrativa para contrastarla con los principios espiritualistas de la contratación civil. Sin embargo, este criterio no sirve para determinar la distinción que se pretende, pues la sola falta de esas formalidades a que alude no convierte en civil a un contrato administrativo y además pueden estar presentes, e incluso lo están en ciertos contratos civiles que realiza la Administración.

3.- Criterio del objeto y del contenido del contrato; según el primer criterio, un contrato será administrativo cuando versa sobre un objeto peculiar; el servicio público. Sin embargo, algunos creen que esta noción debe ser completada mediante el criterio del régimen especial típico de los contratos administrativos y que se manifiesta en la existencia de cláusulas exorbitantes.

Pero sucede que existen casos en que estos últimos elementos no coinciden, es decir, que puede darse casos de contratos que versen sobre un servicio público en los que no se haya incluido alguna cláusula exorbitante y viceversa.

La Doctrina y jurisprudencia nacionales se inclinan a favor del criterio de la finalidad del servicio público que se persigue al realizar un contrato.

En este sentido debe acotarse que al acoger el criterio del servicio público se le dá a esta expresión el sentido más amplio. Así, se considerará contrato administrativo aquel en que el interés público esté directamente implicado, y en este caso se encontrará la Administración que contrata sobre un objeto que le está atribuido como com-

petencia por el ordenamiento jurídico y tienda a la gestión de interés público, a cumplir o hacer cumplir los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos o a cumplir sus obligaciones constitucionales con miras al bienestar general y la seguridad social.

De la calificación que se otorgue a un contrato celebrado por la administración deriva la aplicación o no de las reglas especiales que han sido elaboradas en razón de la finalidad del servicio público para los contratos administrativos.

Estas reglas particulares para los contratos administrativos se manifiestan sobre todo en lo relativo a la ejecución, cumplimiento y extinción de los contratos y es ese, precisamente, el campo de las llamadas cláusulas exorbitantes del Derecho Civil.

Estas cláusulas exorbitantes, que solo pueden estar presentes en el Derecho Administrativo Contractual, se observan especialmente en la prerrogativa con que cuenta la Administración de la decisión unilateral y ejecutoria previa al conocimiento judicial, que impone al contratista el deber de su cumplimiento inmediato con la carga de impugnación contencioso-administrativa. En virtud de este privilegio, la Administración puede decidir ejecutoriamente sobre aspectos tales como la perfección del contrato y su validez; la interpretación del contrato; el modo tiempo y forma de realización de las prestaciones por el contratista; la calificación de situaciones de incumplimiento; la imposición de sanciones contractuales y su efectividad; la prórroga y extinción del contrato; la recepción y aceptación de las prestaciones contractuales; las eventuales responsabilidades del contratista durante el plazo de garantía la liquidación del contrato; la a-

propiación o devolución final de la fianza, la facultad de modificar unilateralmente el contrato acompañado de un derecho de indemnización al contratista afectado.

Estos poderes no resultan del contrato mismo sino, como se ha dicho, ocurre que la Administración no puede desprenderse de ciertas prerrogativas que le confiere el derecho y por tanto, la peculiaridad del contrato consiste en que siempre se entenderá incluida una cláusula que impida se deroguen estas reglas que son de orden público. Así, los poderes con que cuenta la Administración son en sí mismo extracontractuales y tanto es así que aún cuando el contratista particular se vé privado de otros medios que le reconocería el Derecho Civil, deja absolutamente intactas las reglas de fondo y si la Administración obra contra ellas, sus decisiones serán anuladas por el contencioso-administrativo.

Después de considerar los aspectos teóricos más relevantes sobre la contratación administrativa, es importante pasar a revisar la normativa vigente en Venezuela sobre la materia objeto del presente Proyecto de Ley.

La normativa vigente en Venezuela sobre la materia de contrataciones administrativas puede agruparse en los siguientes órdenes fundamentales.

- I.- Normas específicas para los procedimientos de adjudicación de los contratos.
- II.- Condiciones generales de contratación para la Ejecución de Obras.
- III.- Normas de control anterior por parte de la Contraloría General de la República.

IV.- Otras normas relativas a la contratación administrativa.

I- En cuanto a los procedimientos para la adjudicación de los contratos tenemos:

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (Título XIII, capítulo I) dispone que, en cuanto sea posible, los contratos para construcción de obras, suministros y de servicios serán objeto de licitación, exceptuando expresamente a los contratos en que esté interesada la defensa nacional y los de monto que no exceda de diez mil bolívares.

Seguidamente regula un procedimiento de licitación que se aplicará en forma supletoria, cuando no exista previsión especial en leyes o reglamentos, por disposición expresa de la misma norma.

Por otra parte, el Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concursos Privados y Adjudicaciones Directas para la Contratación de Obras y Adquisición de Bienes Muebles por la Administración Central (Decreto 337 de 14-11-84 aparecido en Gaceta Oficial N° 33138 de 07-01-85).

Este Reglamento deroga al Instructivo Presidencial N° 24 (G.O. N° 31.161 de 26-01-77) sobre Normas de Licitación para la Contratación de Obras y Adquisición de Bienes Muebles.

Ahora bien, el antes mencionado Reglamento solo es aplicable a los Contratos de Obras y Adquisición de Bienes que celebre la Administración Central, a diferencia del Instructivo Presidencial N° 24 (derogado por aquél) que expresamente disponía su aplicación a los contratos de ese tipo, que celebrara tanto la Administración Central como

la Administración Descentralizada dejando expresamente sentado que las Empresas del Estado podrán establecer modalidades especiales pero adaptándolas a las previstas en el mencionado Instructivo Presidencial. En este orden de ideas puede plantearse la interrogante acerca de cuál procedimiento de adjudicación de contratos han de seguir los entes descentralizados de la Administración Pública. Entendemos que, en el caso de los Institutos Autónomos, dada su sumisión por texto expreso del artículo 73 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, a las disposiciones de ésta última en materia de control, debe aplicarse el procedimiento de Licitación prescrito en el Título XIII, Capítulo I de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional a falta de procedimiento especial regulado en otra Ley o Reglamento.

No así en el caso de las Empresas del Estado que en uso de la facultad que les atribuía el Instructivo Presidencial N° 24 hubiesen establecido modalidades distintas para la adjudicación de contratos. En este caso se seguirán aplicando las disposiciones que hubiesen establecido entendiéndose que la remisión que en su caso se hiciera al Instructivo Presidencial N° 24 se hace, por disposición expresa del Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concursos Privados y Adjudicaciones Directas de la Administración Central (artículo 41), a este último.

Ninguno de los dos instrumentos regula los procedimientos de adjudicación aplicables al contrato de prestación de servicios de modo que hay que concluir que en ese caso habría que atenerse a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y, en consecuencia, los contratos de prestación de servicios deben ser adjudicados por licitación, pues no existe norma especial que señale un procedimiento dis-

tinto, y según las pautas que regulan dicho procedimiento en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

En otro orden de ideas, conviene destacar algunas normas que atañen a los procedimientos de adjudicación de contratos administrativos dirigidas a regular las conductas de la Administración ante tales procedimientos. Así, podemos mencionar el Decreto 1234 de 8 de octubre de 1981 (Normas para Orientar la Demanda de Obras, Bienes y Servicios del Sector Público Hacia la Producción Nacional) y el Instructivo Presidencial N° 6 para la aplicación de dichas normas de 25-09-83, publicados en Gaceta Oficial Nros. 32329 de 8-10-81 y 32852 de 14-11-83 respectivamente. Allí se establece la prioridad que debe dar el ente contratante a las ofertas que en igualdad de condiciones, presenten personas naturales o jurídicas nacionales sobre las extranjeras.

Estas disposiciones van expresamente dirigidas a los Ministros quienes están en la obligación de adoptar medidas para que los entes descentralizados adscritos a sus despachos o sometidos a la tutela de éstos se ajusten a aquellas.

Igualmente caen bajo este rubro las normas sobre control de calidad. En efecto, el artículo 7 de las Normas para Orientar la Demanda de Obras, Bienes y Servicios del Sector Público hacia la Producción Nacional condiciona la contratación de obras, bienes y servicios de origen nacional extranjero al cumplimiento de las normas sobre control de calidad dictadas por el Ministerio de Fomento y, en su defecto, las aceptadas internacionalmente (que están señaladas en el Instructivo Presidencial N° 6).

Así mismo, el Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concurso Privado y Ad-

judicación Directa Para la Contratación de Obras y Adquisición de Bienes Muebles por la Administración Central ordena a los entes contratantes tomar en cuenta ciertas condiciones para la selección de ofertas entre las cuales figuran tanto la mayor participación de tecnología, recursos humanos, capital e insumos nacionales como la posesión de la marca NORVEN. Esto último se complementa con la disposición que aparece en el artículo 35 de la Ley Sobre Normas Técnicas y Control de Calidad (G.O. 2529 Ext. de 31-12-79).

Por su parte, la Ley de Construcción, Explotación y Mantenimiento de Obras Viales y de Transporte en Régimen de Concesión (G.O. 3247 Ext. 26-08-83) establece un procedimiento de selección de contratista especial para los contratos que ella regula. De la lectura de las normas sobre procedimiento de selección contenidas en esta Ley se desprende que solo se adjudicará dicho contrato mediante el procedimiento de licitación pública y la misma establece paso a paso la formalidades a seguir para la realización de este procedimiento.

Finalmente, merece la pena hacer mención al Reglamento Sobre Licitaciones Públicas, Concursos Privados y Adjudicaciones Directas para la Contratación de Obras Servicios no Personales y Adquisición de Bienes Muebles por el Banco Central de Venezuela de 12-2-85. Este Reglamento fué dictado por el Directorio del Banco Central de Venezuela en uso de las atribuciones que le confiere el numeral 1° del artículo 31 de la Ley del Banco Central de Venezuela y establece cada uno de los procedimientos de adjudicación de los contratos que celebre el Banco especial para este organismo aunque incorpora algunas previsiones de las que aparecen en el Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concursos Privados y

Adjudicaciones Directas para la Administración Central. Se excluye expresamente del ámbito de aplicación del Reglamento del Banco Central lo relativo a la impresión, emisión y destrucción de billetes lo cual seguirá regulándose por el Reglamento de 4-9-84 sobre la materia.

II - Condiciones Generales para la Ejecución de Obras

El Decreto N° 1802 de 20-01-83 (G.O. 3111 (Ext) de 18-03-83) reformó parcialmente las "Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras" aparecidas en G.O. N° 2089 (Ext) de 28-09-77 que, a su vez, había derogado la Resolución 388 del Ministerio de Obras Públicas de 26-08-75 sobre la materia.

La doctrina nacional coincide en afirmar que las cláusulas contenidas en el Decreto 2189 tienen carácter contractual en el sentido de que sin dejar de ser esquemas o modelos previstos por la Administración para uniformar la contratación, solo serán parte del contrato determinado en tanto y en cuanto sean aceptadas por el particular contratante.

Desde este punto de vista las "Condiciones Generales de Contratación" son frente a la Administración, un conjunto de instrucciones de servicio o regla internas a las que deben ajustar su conducta los funcionarios del ente público contratante a los fines de uniformar dichas conductas y racionalizar la actividad de la Administración mientras que, frente a los particulares, se trata de cláusulas contractuales que integran el respectivo contrato solo si se dá manifestación y voluntad en ese sentido, aunque dicha manifestación de voluntad se exprese en una remisión a aquellas.

El mismo sector de la doctrina establece claramente la diferencia que ven entre las condiciones Generales de Contratación como mecanismo para la formación de un contrato y las denominadas cláusulas exorbitantes del derecho común argumentando que aquellas solo tienen efecto cuando se las incluye en el contrato y son aceptadas por los co-contratantes, éstas, y por estar vinculadas a la posición jurídica de la Administración, son esencialmente extra contractuales y aunque no estén expresamente previstas en el contrato se reconocen como poderes de la Administración.

Finalmente hay que destacar que las "Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras" rigen también para la Administración Descentralizada de modo que, aceptando el criterio expuesto anteriormente, las instrucciones de servicio en cuanto a la celebración de contratos contenidas en aquel instrumento deben ser tomadas en cuenta por los entes de la Administración Descentralizada en el momento de concluir un contrato administrativo.

Igualmente, al aceptar dicho criterio, se puede concluir que aún cuando las "Condiciones Generales de Contratación" se refieren específicamente a la ejecución de obras, nada impide que en los demás contratos —suministro y prestación de servicios— se incluya cláusulas que se consideren pertinentes en la medida que sean compatibles con su naturaleza de las previstas en aquellas.

III - Normas de control anterior por parte de la Contraloría General de la República.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en su Título III, dedicado al control de la Administración Central,

Capítulo I (Del control de los gastos nacionales) establece el régimen de control previo de los contratos que impliquen compromisos financieros para la República.

Además de tocar los aspectos económicos y financieros del contrato a celebrarse (correcta imputación a la partida presupuestaria o a créditos adicionales acordados, disponibilidad presupuestaria, precios justos y razonables y previsión de garantías necesarias y suficientes para responder de las obligaciones que ha de asumir el contratante) la Contraloría está obligada a verificar "los demás aspectos de legalidad del Contrato" y advertir al ente contratante sobre las irregularidades que encontrara.

Este régimen de control previo comporta una serie de excepciones a saber:

1.- Los contratos que estén excluidos por ley especial y que sean requeridos para el desarrollo de determinados programas (art. 19).

2.- Los contratos que exceptúe el Contralor mediante Resolución publicada en Gaceta Oficial, siempre que no excedan de 400.000 bolívares (art. 20).

En uso de esta atribución y mediante Resolución N° C.G-02 de 30-01-85 publicada en G.O. N° 33157 de 01-02-85, el Contralor General de la República exceptuó una serie de operaciones del control previo de la Contraloría entre las cuales se puede destacar los contratos de construcción de obras y los de ampliación, mantenimiento, conservación y mejoras de obras que no excedan de 400.000 bolívares.

3.- La construcción de obras o suministro de bienes de urgente necesidad, en situaciones de emergencia o calamidad

pública y previa consulta al Contralor (artículo 21).

4.- Los contratos que deben ser aprobados por el Congreso Nacional o por una de sus Cámaras (art. 22), tales como los contratos concluidos bajo el Régimen de la Ley de Construcción, Explotación y Mantenimiento de Obras Viales y de Transporte en Régimen de Concesión, la cual expresamente (art. 36) exceptúa dichos contratos del control previo de la Contraloría General de la República pero los somete a la aprobación de la Comisión de Finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados.

Sobre esta Ley volveremos más adelante para reseñar el régimen especial que contiene.

5.- La adquisición de bienes por vía de expropiación (art. 22).

6.- Los gastos destinados a la defensa y seguridad del Estado calificados como tales en el Reglamento (art. 28). Entre los que señala el Reglamento de la Ley Orgánica de Contraloría General de la República están las asignaciones para adquisición de armamentos, de materiales de guerra y seguridad pública, entre otros.

IV - Otras Normas Relativas a la Contratación Administrativa

Para concluir con esta reseña de las normas vigentes sobre contratación administrativa debemos hacer referencia a los siguientes instrumentos normativos:

En primer lugar, la Ley de Construcción, Explotación y Mantenimiento de Obras Viales y de Transporte en Régimen de Concesión a la que ya hicimos referencia an-

teriormente. En líneas generales, regula la forma de adjudicación, formación, conclusión, ejecución y extinción de los contratos de aquella naturaleza que celebre la Administración Pública Nacional.

Se trata de una ley especial en virtud de la materia que regula aplicable en forma específica a los contratos a que se refiere.

Además de normar la actividad de la Administración frente a la celebración de los contratos que regula contiene cláusulas de obligatoria inclusión en los mismos las cuales, a diferencia de lo que afirmábamos en relación a las "Condiciones Generales de Contratación" no necesitan de la manifestación de voluntad expresa de los co-contratantes, para que se incorporen al contrato concluido bajo su régimen.

El presente Proyecto de Ley dispone expresamente que los contratos objeto de la Ley que se comenta son contratos administrativos especiales y, por tanto, sometidos a la ley especial que los regula en cuanto a su preparación, competencia, adjudicación, efectos y extinción; a falta de estas por las normas del Proyecto que se presenta y su Reglamento; por las demás normas de derecho administrativo y, en defecto de éstas, por las del derecho civil.

La Ley que establece el Régimen para la conciliación, compensación y pagos de Deudas entre Organismos Gubernamentales y entre estos y los Estados o los Municipios (G.O. N° 30800 de 20-0975) regula la forma en que han de ejecutarse los contratos de suministros de bienes y servicios que celebren los entes gubernamentales, definidos en su artículo primero, entre sí.

Por otra parte, el Decreto N° 432 de 20-12-84 publicado en Gaceta Oficial N°

33133 de 27-12-84, establece las Normas Relativas a los Contratos de Seguros que celebren los Organismos de la Administración Pública Central que regulan la manera en que han de celebrarse o renovarse los contratos de seguro que celebre la Administración Pública, las limitaciones para celebrar dichos contratos y los controles que ejercerá la Superintendencia de Seguros sobre las Compañías de Seguro con las que contrate la Administración.

Teniendo en consideración el panorama de la normativa legal vigente en nuestro país acerca de la materia objeto del presente proyecto de Ley, debemos detenernos en la consideración de uno de los aspectos fundamentales en la contratación administrativa. Este aspecto es el de los procedimientos de adjudicación del contrato administrativo.

Conviene comenzar haciendo una breve exposición sobre los fundamentos teóricos de los procedimientos de adjudicación de los contratos administrativos.

El carácter público de la actividad estatal, el origen público de los fondos que emplea el Estado para la consecución de sus fines y las normas que regulan la conducta pública de los agentes estatales, imprimen al sistema de selección del contratista una serie de especiales características y condiciones que no tendrían cabida ni razón de ser entre los particulares. No puede olvidarse que el Estado no concurre a competir en el mercado ni elige libremente a su co-contratante tal como lo hacen los particulares, por el contrario el Estado solicita o demanda de los administrados en forma pública o restringida y ello no podría ser de otro modo si tomamos en cuenta el interés público que está involucrado.

Por estas mismas razones se advierte que todo contrato administrativo siempre debe ser el resultado de una autorización general o particular previa al procedimiento de selección y a la contratación. La contratación estatal requiere una autorización previa, un compromiso presupuestario, la determinación del objeto de la prestación, un régimen de selección y, en definitiva, el contrato.

Así mismo, la selección del co-contratante del Estado se revela como una exigencia jurídica y se refleja en una actividad de la Administración regida por el Derecho Administrativo, en especial por la disciplina del procedimiento administrativo y de los actos administrativos.

En efecto, el sistema estatal de selección del contratista es siempre un procedimiento administrativo que conjuga la demanda de ofertas por el Estado, las ofertas de los particulares interesados, una serie de actos principales y accesorios y un acto definitivo que es la adjudicación propiamente tal. Este procedimiento está presente en todos los sistemas de adjudicación de contratos y no se identifica necesariamente con uno de ellos -la licitación- como ha pretendido algún sector de la doctrina, pues mientras la selección del contratista estatal es un principio, la licitación es uno de los procedimientos a seguir para la elección de éste.

Es necesario precisar, igualmente, que cualquier procedimiento de selección del contratista del estado se asienta en la concurrencia de ofertas, un correcto desenvolvimiento de la selección y la elección de la oferta más conveniente a un precio razonable. En el Estado contemporáneo ya no puede atenderse únicamente al criterio del precio más bajo para seleccionar al contratista, también debe referirse a otros elemen-

tos de juicio para valorar la propuesta. Así, la elección recaerá en la mejor oferta en su conjunto y no simplemente en la más barata.

Desde un punto de vista más general, los procedimientos de selección del contratista estatal se rigen por los principios que informan la actividad contractual de la Administración como lo son el objeto de satisfacción del interés público, el sometimiento al ordenamiento jurídico y a los principios de sana administración. Mas específicamente, cuando se trata del procedimiento licitatorio, debe atenderse a los principios de publicidad, concurrencia e igualdad de oportunidades.

El presente Proyecto de Ley recoge estos principios y, a texto expreso, los consagra.

En cada ordenamiento jurídico se prevén las formas, procedimientos sistemas de selección del contratista que ha de seguir el Estado para la conclusión de sus contratos. En la oportunidad en que nos referimos a las normas vigentes en Venezuela sobre la contratación administrativa dedicamos un apartado al estudio de las normas relativas a la adjudicación de los contratos. Allí destacamos que en nuestro ordenamiento jurídico acoge los sistemas de selección del contratista estatal denominados licitación pública, concurso privado y adjudicación directa (en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, el Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concursos Privados y Adjudicación Directa de la Administración Central, etc.)

Ahora bien, antes de entrar a exponer lo relativo a procedimientos de selección del contratista en el presente Proyecto de Ley es conveniente referirnos breve-

mente a los aspectos teóricos sobre los sistemas de selección enunciados.

Como antes se dijo, hay quienes pretenden confundir los conceptos de procedimientos de adjudicación de los contratos administrativos con el de licitación, que es uno de aquellos. Tampoco puede sostenerse hoy día la exclusividad de la licitación para la selección del contratista estatal pues las actividades que despliega la Administración moderna exigen una mayor flexibilidad sin dejar de lado la necesidad de observar los controles adecuados y suficientes para dicha actividad.

Sin embargo, dada su importancia, es menester precisar algunas ideas relativas a la licitación como procedimiento de adjudicación de contratos que celebra la Administración.

Así, podemos comenzar señalando que la licitación es el procedimiento mediante el cual el órgano de contratación competente formula una convocatoria a las personas naturales o jurídicas privadas para que presenten proposiciones sobre el contrato que se pretende celebrar y seleccionar entre éstas las más conveniente en atención a diversos criterios acordes con la materia y el objeto del contrato a celebrarse.

De allí se advierten que la licitación está integrada por una serie de actos interligados, conexos y destinados a producir un resultado: el Contrato. Por tanto, la licitación es un procedimiento administrativo preparatorio de la voluntad contractual cuyo objeto es la elección del co-contratante de la Administración.

De allí que aún antes de que el contrato se concluya cualquiera de los oferentes está facultado para impugnar los actos

que integran el procedimiento licitatorio si por ellos resultan lesionados en sus derechos e intereses legítimos.

La nota más resaltante del procedimiento de licitación es la de la invitación a los interesados a participar en ella que se traduce en un acto administrativo de llamado a licitación emitido por el órgano competente. Bien sea que se trate de una licitación pública, en la que la convocatoria se dirige a todas las personas naturales o jurídicas que desean participar, o bien que se trate de licitación selectiva en la que solo se convoca a ciertas y determinadas personas previamente escogidas, siempre se producirá una convocatoria en el procedimiento licitatorio.

Atendiendo a esta convocatoria, los licitadores presentan sus propuestas en la forma prescrita por el ordenamiento jurídico. Entre ellas el licitante escoge la más conveniente, para ello se produce una actividad de la Administración de contenido jurídico administrativo que reviste forma de un simple acto de la administración (preadjudicación) y de acto administrativo (adjudicación). La primera se produce en virtud de un dictámen anticipado emitido por un cuerpo consultivo y la segunda supone el acto definitivo de selección de la mejor oferta a los efectos de perfeccionar el contrato según los procedimientos previstos en el Ordenamiento Jurídico.

La licitación es preferida en los contratos de obras públicas, concesión de obra pública y suministro y es obligatoria en algunos casos y facultativa en otros.

Un contrato concluido sin licitación cuando este procedimiento es exigido, es nulo por vicio de forma. El presente Proyecto de Ley exige la utilización del procedimiento de licitación pública o selectiva, se-

gún proceda, para los contratos de obra, gestión de servicios públicos y suministro, salvo que la Ley autorice un procedimiento distinto de contratación.

Los casos en que la ley autoriza la aplicación de procedimientos distintos se fundan en razones tales como la seguridad del Estado, fuerza mayor y razones atendibles de Estado entre otras.

Vale la pena destacar aquí los principios rectores de la licitación y que, según el presente Proyecto serán los de publicidad, concurrencia e igualdad de oportunidades.

Según el principio de la concurrencia la Administración debe emplear los medios mas eficaces para asegurar la mayor afluencia posible de ofertas en la inteligencia de que a mayor número de posibilidades de elección será mejor la posición de la Administración a la hora de elegir la propuesta más conveniente.

El principio de concurrencia no obsta a que la normativa jurídica establezca limitaciones en razón del control de la capacidad jurídica del concurrente y la previsión de ciertas restricciones para acceder a la concurrencia.

Del principio de concurrencia deriva el de publicidad pues con él se pretende asegurar no solo la presentación del mayor número de ofertas posibles sino también el correcto desenvolvimiento del proceso de licitación. El principio de publicidad atañe a todo el proceso, no solo se limita a la publicidad del llamado a concurrir y constituye un reflejo del carácter público de la actividad administrativa que solo puede ser secreta cuanto razones de seguridad y defensa suficientemente justificadas así lo exigen.

Finalmente, el principio de igualdad de oportunidades se encuentra estrechamente vinculado al correcto comportamiento de la Administración en el proceso y de la imparcialidad que debe observar frente a éste.

Cualquier instrumento normativo que pretenda regular los procedimientos de selección del contratista debe atender a los principios enunciados.

Así lo hace el presente Proyecto que, además de consagrarlos expresamente, los recoge íntegramente en su contexto.

En relación con el tratamiento que dá el presente Proyecto de Ley al procedimiento licitatorio vale la pena resaltar lo siguiente.

Establece como regla general la selección del contratista para la adjudicación de contratos administrativos de obra, gestión de servicios públicos y suministros, a través de la licitación pública o selectiva. Pero esta regla general no se aplica con carácter absoluto pues advierte el Proyecto que la Ley puede autorizar la aplicación de otro procedimiento (arts. 29, 34 y 35).

Seguidamente define el proceso licitatorio y enuncia los principios que lo rigen recogiendo los aspectos teóricos aquí anotados. (arts. 30 y 31).

A continuación consagra la licitación pública, selectiva e internacional como formas de adjudicación de los contratos estableciendo expresamente y en forma taxativa los casos en que los órganos de contratación, previa declaración y autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros, podrán desatender la adjudicación mediante licitación (arts. 32 y 33).

Para completar el cuadro, el Proyecto faculta al órgano de contratación competente para acordar la contratación directa en los casos que señala expresamente. Mas adelante volveremos sobre este último punto (art. 36).

Así mismo, el Proyecto establece las pautas procedimentales de la adjudicación del contrato a través de la licitación. (arts. 38 al 50).

Para concluir los aspectos mas relevantes sobre la licitación que aqui hemos anotado es necesario advertir que actualmente se encuentra introducido en el Congreso Nacional un Proyecto de Ley sobre Licitaciones el cual ha sido tomado en consideración para la redacción del presente Proyecto de Ley en lo que toca a los procedimientos de selección del contratista estatal.

Junto a la Licitación (pública, selectiva e internacional) el presente Proyecto de Ley regula la contratación directa como forma de adjudicación de los contratos administrativos.

La contratación directa es un procedimiento por el cual el Estado elige directamente al co-contratante, sin concurrencia u oposición.

No necesariamente significa que la contratación directa excluya absolutamente un procedimiento selectivo. En la contratación directa privan ciertas condiciones previas que la Administración toma en cuenta para adjudicar el contrato y, en algunos casos promueve un proceso selectivo.

Tampoco puede afirmarse que existe una contradicción entre la licitación y la contratación directa, más bien se trata de la exclusión de aquel sistema de selección en su-

puestos de excepción que deban estar previstos en el ordenamiento jurídico y contar con una motivación suficiente.

Esta última aseveración tiene su fundamento en el carácter excepcional que reviste el procedimiento de contratación directa, que no puede ser entendido como una imposición genérica a la Administración sino como un permiso que debe ser interpretado en forma restrictiva cada vez que se pretenda aplicar. No se olvide que el interés público involucrado en la contratación administrativa exige el mayor número de garantías y en tal virtud surgen la concurrencia y la selección como reglas generales que solo pueden obviarse a título de excepción.

La doctrina ha enumerado los casos más usuales en la contratación directa, entre los que puede mencionarse, a modo de ejemplo, los casos de urgencia y emergencias comprobada; operaciones que deben mantenerse en reserva; contratos de monto comparativamente reducidos; en caso de licitaciones fracasadas, deserción o inadmisibilidad de ofertas, entre otros.

De lo dicho anteriormente puede deducirse una serie de rasgos que identifican a la contratación directa como son:

- La falta de concurrencia y oposición de ofertas.
- Competencia del Estado para dirigirse libremente a quien juzgue conveniente y solicitarle oferta de contrato, que en algunos casos se traduce en obligación de requerir ofertas a un cierto número de personas naturales o jurídicas.
- Facultad de prescindir de la condición anterior por razones atendibles.

- Facultad de la Administración para elegir libremente al contratista por incomparecencia del número mínimo de oferentes.
- Aplicación en la adjudicación el criterio de la mejor oferta.
- Renunciabilidad del procedimiento por la Administración.

Estos rasgos generales de la contratación directa son tomados en cuenta para la redacción del presente Proyecto en el cual se aprecia, como antes lo expresamos, el carácter excepcional de este procedimiento; su carácter facultativo en el sentido que aunque la Administración está facultada para acordar la utilización de dicho procedimiento, nada le impide seguir otro cuando lo crea conveniente; los casos en que puede acordarse; el proceso de selección a través de la consulta de al menos tres empresas y la consideración de las condiciones propias de los oferentes para adjudicar el contrato (art. 36).

No puede darse por finalizada esta exposición sobre los aspectos teóricos más relevantes sobre la contratación administrativa sin hacer una referencia a las bases constitucionales de la actividad contractual de la Administración pues ellas son de obligatoria observancia a la hora de legislar sobre esta materia.

En este sentido podemos agrupar las normas constitucionales que se refieren a la contratación administrativa en cuatro aspectos fundamentales en la forma que sigue:

- 1.- Atribución de competencias para celebrar contratos de interés nacional.

En este sentido conviene destacar que el artículo 190 de la Constitución Nacional atribuye, en su numeral 15, al Presidente de la República la celebración de contratos de interés nacional permitidos por la Constitución y las leyes. Dicha atribución, por mandato de la misma norma será ejercida en Consejo de Ministros.

La doctrina nacional ha dedicado amplios análisis tanto sobre el alcance de la expresión "contratos de interés nacional" como sobre la posibilidad de que órganos distintos al Presidente de la República en Consejo de Ministros puedan celebrar contratos administrativos.

En cuanto al segundo aspecto, un sector de la doctrina observa que los contratos de interés nacional, a los que la doctrina suele llamar contratos administrativos deben ser necesariamente celebrados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, solución que impone la Constitución de 1961 a diferencia de sus predecesoras en las que tales contratos podían ser celebrados por el Ministro respectivo. Otros por el contrario, opinan que el Consejo de Ministros debe decidir la conclusión de un contrato administrativo cuando una norma constitucional o legal se lo atribuye expresamente. Esta interpretación se funda en la utilización de la expresión "permitir" utilizada en la norma que se comenta y que, en derecho público, equivale a tener una facultad o una competencia que necesariamente debe ser atribuida a alguien y, en este sentido, debe entenderse esa permisón como atribución de competencia al Presidente en Consejo de Ministros por parte de la Ley o la Constitución, además afirman que dichos contratos pueden ser celebrados por los ministros ya que según la Constitución éstos actúan como órganos directos del Presidente de la República.

El Proyecto de Ley soluciona la divergencia de interpretación estableciendo, a texto expreso, que los Ministros son los órganos de contratación del Estado y que están facultados para celebrar contratos administrativos dentro del ámbito de su competencia, previa asignación presupuestaria y según los requisitos establecidos en la Ley y su Reglamento. A la vez, establece la facultad de desconcentrar esta atribución en función de las necesidades de cada Ministerio y mediante decreto acordado en Consejo de Ministros.

Esta previsión se completa señalando expresamente los casos en que será necesario el acuerdo del Consejo de Ministros autorizando la celebración de contratos administrativos. Esos casos de excepción se establecen atendiendo fundamentalmente a criterios cuantitativos y de plazos y de ejecución del contrato en relación con los ejercicios presupuestarios cuyos fondos comprometa.

2.- Normas sobre forma de celebración o aprobación de los contratos administrativos.

El artículo 126 de la Constitución Nacional dispone que los contratos de interés nacional serán objeto de aprobación por el Congreso de la República, exceptuándose los contratos que fueren necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública y los que permita la Ley.

La doctrina y jurisprudencia nacionales han coincidido en que los contratos de interés nacional son los contratos administrativos celebrados por la Administración Pública Nacional. Igualmente, la expresión genérica contratos de interés público, se entiende que es asimilable a la de contratos ad-

ministrativos y que se refiere tanto al interés público nacional, como al estatal o municipal.

En el mismo artículo 126 de la Constitución Nacional se exceptiona a los contratos que fueren necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública del requisito de la aprobación legislativa y esta excepción se justifica por que sin ella se produciría un entramamiento en la actividad administrativa cotidiana con respecto a los contratos requeridos para su normal desarrollo.

Ahora bien, cabe plantearse cuales serán esos contratos requeridos para el normal desarrollo de la Administración Pública.

Entendido como ha quedado, que la Administración utiliza la técnica contractual para la consecución de finalidades que le son específicamente atribuidas como competencia, no hay duda en afirmar que los contratos que caen bajo el ámbito de la regulación del presente Proyecto de Ley son de aquellos a los cuales alude la excepción contenida en el artículo 126 de la Constitución Nacional.

En efecto, la Constitución y las leyes atribuyen a la Administración Pública una serie de competencias que ella realiza a través de la contratación con personas naturales o jurídicas particulares. Estas competencias vinculadas a la consecución de finalidades específicamente públicas se manifiestan en la construcción de obras, gestión de servicios públicos y suministros de bienes muebles. De este modo la Administración recibe, a través de la Constitución y las leyes una atribución de competencia genérica para la realización de estas finalidades públicas a través del mecanismo contractual y así podemos entender que los contratos de obra, gestión de servicios públicos y suministro

de bienes-muebles pueden englobarse en el rubro de los contratos requeridos para el normal desarrollo de la Administración Pública y por tanto exceptuados del requisito de la aprobación legislativa.

Cuando el legislador ha querido que ciertos y determinados contratos sean aprobados por el Congreso Nacional así lo ha previsto expresamente en las leyes. Tal es el caso de los contratos concluidos bajo el régimen de la Ley de Construcción y Explotación de Obras Viales y de Transporte bajo el Régimen de Concesión o de los contratos a que se refiere el artículo 5º de la Ley que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos, entre otros casos. Así, cuando el legislador considere conveniente que se cumpla el requisito de la aprobación por el Congreso Nacional, bien por la magnitud del compromiso financiero que represente o bien por la especial trascendencia del objeto del contrato, dispondrá a través de una ley la necesidad de la aprobación del Congreso y será esa ley la que determine la forma que adoptará la aprobación legislativa y la oportunidad en que ésta debe darse.

De esta manera ha sido entendido este aspecto en el presente Proyecto de Ley y de allí que se exceptúe expresamente una serie de contratos y negocios jurídicos de la Administración del ámbito de su aplicación, en el entendido de que están sujetos a un régimen especial y distinto al de los contratos que aquel pretende regular.

No obstante, el criterio expuesto debe atenderse a las previsiones contenidas en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario en relación a los contratos cuya ejecución exceda un ejercicio presupuestario. En estos casos, por mas que se trate de contratos concluidos en ejer-

cio de las competencias normales de la Administración será necesaria la autorización del Congreso para que el órgano de contratación competente pueda contratar el total de las obras, servicios y adquisiciones de que se trate a través de la Ley de Presupuesto que, además, debe incluir para los sucesivos ejercicios presupuestarios los créditos correspondientes a los compromisos anuales que se hayan convenido.

3.- Referencias constitucionales al contenido de los contratos

En este punto debemos hacer referencia a dos aspectos esenciales:

a) Por una parte, conforme al artículo 126 de la Constitución Nacional, la ley puede exigir determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías, en los contratos de interés público.

Esta norma de carácter programático es desarrollada en el presente Proyecto de Ley y efectivamente establece una serie de condiciones que debe llenar las personas naturales o jurídicas que pretendan contratar con la Administración, sancionando con la nulidad de pleno derecho a los contratos que se concluyan en contravención a lo dispuesto en dichas normas (arts. 17 y 18).

Así mismo establece el Proyecto un régimen de garantías exigibles para la conclusión de un contrato (Título VII).

b) Por otra parte, debe atenderse a la obligación que impone el artículo 127 de la Constitución Nacional sobre la inclusión en los contratos de interés público de una cláusula de atribución de competencia a los Tribunales de la República sobre las controversias que suscite el contrato.

Partiendo del criterio expuesto con ocasión de la necesidad de la aprobación legislativa, en los contratos de interés público, podemos afirmar que en los contratos que celebre la Administración bajo el régimen del presente Proyecto se entenderá incluida una cláusula, aunque expresamente no se incorpore, según la cual las dudas, y controversias que susciten dichos contratos serán dirimidas por los Tribunales de la República.

- 4.- Finalmente, la constitución prohíbe la celebración de contratos de cualquier tipo entre la Administración y quienes se encuentren a su servicio (artículo 124 Constitución Nacional). Esta prohibición es recogida en el Proyecto de Ley especificándola a la materia que ella regula. (art.17, ordinal 4º).

Una vez concluido el marco teórico dentro del cual se desenvuelve el presente Proyecto de Ley, queremos reseñar brevemente los aspectos fundamentales que regula.

El Proyecto consta de nueve títulos que son los siguientes:

TITULO I
Disposiciones Generales. Del objeto y el
Ambito de Aplicación de la Ley.

TITULO II
Disposiciones comunes a los
Contratos Administrativos

TITULO III
Del Procedimiento de Adjudicación
de los Contratos Administrativos

TITULO IV
De la Celebración de los Contratos

TITULO V
De la Ejecución de los Contratos

TITULO VI
De la Extinción de los Contratos

TITULO VII
De las Finanzas y Demás Garantías

TITULO VIII
Del Registro Nacional de Contratista

TITULO IX
Disposiciones Finales.

El Título I contiene 14 artículos los cuales están dedicados a definir el ámbito de aplicación del Proyecto tanto desde el punto de vista de los órganos que deben ceñir su actividad contractual a sus disposiciones (Administración Activa Central y Descentralizada) como de los contratos que regula (art. 1).

En este sentido establece una clasificación de los contratos que celebre la Administración (art. 6); los define y establece el régimen jurídico aplicable a cada uno de los tipos que consagra (arts. 6, 7, 8 y 9); señala los contratos exceptuados de su ámbito aplicación (art. 3) y el régimen jurídico aplicable a ellos (artículo 4); la aplicación de ciertas normas especiales a determinados contratos (art. 2); y define las normas administrativas especiales (art. 10).

Además consagra los principios rectores de la contratación administrativa (art. 5) y una serie de reglas generales sobre preparación, competencia y adjudicación aplicables a todos los contratos que celebre la Administración (art. 11).

Finaliza el título con disposiciones relativas a la responsabilidad y dirección de los

contratos y los derechos de los particulares interesados frente a ellos (art. 12) y con normas atinentes a la fiscalización y control del gasto público que genere la contratación (arts. 13 y 14).

En estas disposiciones se recoge íntegramente los aspectos teóricos a los que hicimos referencia en la oportunidad en que analizamos la facultad de la Administración para contratar y los criterios de distinción en los contratos que celebre la Administración, haciendo especial énfasis en la recepción del criterio del servicio público directamente implicado, en su sentido más genérico, para determinar la categoría de los contratos a que se contrae el presente Proyecto de Ley.

El Título II contiene una serie de Disposiciones comunes a los contratos administrativos.

Aquí se regula la capacidad de los sujetos contratantes señalando expresamente cuales son los órganos de contratación del Estado (arts. 15 y 16) acogiendo el criterio que apuntamos cuando nos referimos a las bases constitucionales de la contratación administrativa y que aquí se da por reproducido; una serie de restricciones y prohibiciones de contratar a ciertos particulares (art. 17) y la sanción de nulidad para los contratos concluidos con personas que carezcan de capacidad de obrar necesarias o incurran en las prohibiciones que señala (art. 18) y la posibilidad y forma de contratar con consorcios constituidos al efecto (art. 19).

Así mismo señala los requisitos de existencia del Contrato: el objeto debe ser determinado y vinculado al servicio público y el precio será cierto y expresado en moneda nacional (art. 20).

También se refiere a la financiación y forma de pago de los contratos (art. 21).

Señala, igualmente los principios que regirán la celebración de los contratos vinculados a los principios rectores generales contenidos en el artículo 5 (art. 22).

Dispone las reglas de perfeccionamiento de los contratos (art. 23) y las actuaciones que debe cumplir la Administración antes de perfeccionar el contrato tales como la aprobación de las cláusulas administrativas particulares de explotación o de bases por el órgano competente de contratación (art. 24), la elaboración de las prescripciones técnicas que regirán la ejecución de la prestación (art. 25) y la oportunidad en que deben cumplirse estas actuaciones (art. 27).

El artículo 26 consagra las prerrogativas de la Administración en los contratos tales como la interpretación de los mismos, modificación unilateral, acordar la resolución anticipada. Estas prerrogativas no son más que las cláusulas exorbitantes del Derecho Civil a que hicimos alusión al comienzo de esta exposición de motivos.

Finalmente consagra la sumisión a la jurisdicción contenciosa-administrativa de las cuestiones litigiosas que surjan con ocasión de determinaciones que tome el órgano de contratación competente, y que ponen fin a la vía administrativa, sobre interpretación, modificación, resolución y efectos de los contratos (art. 28).

El Título III está dedicado al procedimiento de adjudicación de los contratos administrativos. Se divide en cuatro capítulos.

Cuando hicimos referencia a los fundamentos teóricos de la contratación admini-

nistrativa dedicamos un apartado a los procedimientos de adjudicación de los contratos administrativos y al tratamiento que les da el presente Proyecto que aquí damos por reproducido.

Solo resta señalar que el Proyecto obliga a la publicación en Gaceta Oficial de la República de Venezuela de la adjudicación del contrato cualquiera que sea el procedimiento seguido estableciendo excepciones a este requisito y, finalmente, dedica un capítulo especial (Capítulo IV, Título III) a regular las atribuciones, composición, mecanismos de actuación y obligaciones de las comisiones de licitaciones (arts. 51 al 57).

Por su parte, el Título IV, relativo a la celebración de los contratos, consta de tres capítulos dedicados a los siguientes aspectos.

El Capítulo I trata de las actuaciones administrativas preparatorias a la celebración del contrato. Para cada tipo de contrato establece una serie de actuaciones administrativas previas (art. 58) dentro de las que destacan, como elementos comunes, la tramitación del expediente y la aprobación del documento de cláusulas administrativas y del gasto correspondiente.

Seguidamente especifica los elementos que debe contener todo proyecto de construcción de obra (art. 59).

Los artículos siguientes se refieren a la tramitación de los expedientes de contratación y disponen ser terminación por decisión motivada (art. 60), clasifica las formas de tramitación en ordinaria, urgente y excepcional (art. 61), señala los casos y excepciones de que gozan los expedientes de tramitación urgente (art. 62), y los casos en que se seguirá el régimen excepcional de tramitación que allí se indica (art. 63).

El Capítulo II atiende a la formalización de los contratos señalando el plazo para la formalización y la posibilidad de acordar la resolución del contrato por falta de formalización, por causa imputable al contratista, en el plazo fijado (art. 64); las solemnidades de la formalización (art. 65); la prohibición de contratar verbalmente salvo en los casos allí previstos (art. 66) y la posibilidad de exhibir las correspondientes facturas de compras directas y menores como documento contractual, bajo ciertas condiciones (art. 67).

Finalmente, el Capítulo III, sobre el control externo de los contratos remite, en su único artículo (68) a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República al respecto.

El Título V regula la Ejecución de los contratos y se divide en dos capítulos. El primero de ellos se dedica a las disposiciones generales estableciendo el régimen jurídico aplicable a los efectos de los contratos administrativos (artículo 69); las obligaciones y derechos de los contratistas (arts. 70 y 71); las obligaciones y facultades de la Administración (arts. 72 y 73) y, especialmente, la facultad de la Administración de modificar unilateralmente el contrato bajo ciertas condiciones y en atención a determinadas razones (art. 74).

El segundo Capítulo se refiere a disposiciones particulares de ejecución de cada tipo de contrato. Así señala los efectos del contrato de obras en cuanto a obligaciones, riesgos y modificaciones (art. 75); los efectos del contrato de servicios en los mismos aspectos (art. 76) y a los efectos del contrato de suministros (art. 77).

Sigue el Título VI reservado a la extinción de los contratos.

En primer lugar enumera las causas que darán lugar a la extinción de los contratos, la forma y órgano competente para acordar la resolución del mismo y refiere al Reglamento la regulación del régimen específico de las causas de resolución establecidas (art. 78).

Luego consagra los efectos de la resolución del contrato por culpa del contratista (incautación de la fianza e indemnización de daños y perjuicios (art. 81); el rescate del servicio a que se refiere un contrato de servicio y el efecto de esta decisión de la Administración del servicio por causas sobrevinidas (art. 82).

El artículo 83 prevé la intervención del servicio por la Administración cuando el incumplimiento del contratista origine perturbaciones en el servicio público y no se decidiese la resolución del contrato (art. 83).

A continuación se regula los efectos de la extinción del contrato de plazo vencido y la forma de proceder en estos casos (art. 84).

El Título VII se dedica a la regulación de las fianzas y demás garantías.

Ya dijimos en la oportunidad correspondiente que el interés público involucrado en los contratos administrativos exigía el mayor número de garantías posibles para evitar que se viera comprometida la realización de las finalidades que persigue la Administración cuando concluye un contrato de esta naturaleza. En este se fundamenta el régimen de las fianzas y demás garantías que contiene el Proyecto.

Así, obliga a los concurrentes a un proceso de adjudicación a constituir una fianza provisional y dispone su devolución

luego de producida la selección (arts. 85 y 86).

En cuanto a la fianza definitiva, se señala su importe (art. 87); formas de constituir la y su posible exención (art. 88); plazo para acreditar el cumplimiento de este requisito (art. 89), los conceptos por los cuales responde (art. 90) y la consiguiente obligación de reponerla en los casos y plazo previsto o de ajustarla en caso de variación del valor total de la obra (art. 91), la preferencia al Estado, sobre cualquier otro acreedor, para hacerla efectiva (art. 92) y la devolución de la fianza (art. 93). También se prevee la posibilidad de constituir garantías especiales para determinados contratos de obra (art. 94).

Finalmente, se establecen los contratos de suministro en los que no habrá lugar a la constitución de fianzas (art. 95).

El Título VII se refiere al Registro Nacional de Contratistas. En este sentido el Proyecto crea este registro especial asignándole la recopilación y clasificación de toda la información relativa a los particulares que deseen contratar con la Administración (arts. 96 y 97); establece la obligación de inscribirse en él para contratar con la Administración (art. 100); regula la posibilidad de revisión y la actualización de las clasificaciones (art. 98 y 99); y señala pautas de organización del registro que deberán ser ampliadas en el Reglamento (arts. 102 y 103).

Finalmente, el Título IX contiene las disposiciones finales del Proyecto.

El artículo 104 faculta al Ministerio de Hacienda para proponer las disposiciones reglamentarias de la Ley.

Contiene una autorización a la Administración para revisar los procedimientos de contratación previsto en atención a la agilización y simplificación de los mismos (art. 105).

Exige la existencia de planes debidamente aprobados por el Ejecutivo Nacional para la promoción de obras públicas (art. 106).

Sujeta al cumplimiento de las pautas establecidas por un Reglamento Especial adaptado al presente Proyecto, a los contratos de estudios y servicios que celebre la Administración, a los cuales clasifica como contratos administrativos (art. 107).

Dispone la sumisión a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de los procedimientos licitatorios hasta la adjudicación definitiva (art. 108).

Contiene normas acerca de la cesión de los contratos de obras y de gestión de servicios estableciendo los requisitos y condiciones (arts. 109, 110 y 111).

Establece el plazo para la organización y puesta en funcionamiento del sistema de registro y clasificación previsto en el Proyecto (art. 113).

Finalmente deroga expresamente las disposiciones contrarias al Proyecto de Ley y prevé la aplicación de las normas reglamentarias vigentes, en cuanto no se opongan a sus disposiciones y hasta tanto no sean sustituidas por el Reglamento o por los documentos de cláusulas administrativas generales que dicte el Ejecutivo Nacional.