

CAPÍTULO SEXTO

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

La institución del contrato es, a no dudarlo, una de las de mayor abolengo, tanto en el derecho positivo como en la ciencia jurídica; adquiere perfiles precisos en el derecho privado romano, y en el siglo XX cobra caracteres propios en el derecho internacional público y privado, en el derecho administrativo y en el derecho laboral.

I. CONVENIO, CONTRATO Y CUASICONTRATO

La convención —también llamada convenio— fue considerada, desde el derecho romano, como típico acuerdo de voluntades, y se distinguieron en ella dos clases o especies: el contrato y el pacto. El carácter eminentemente formalista del derecho romano negó, en sus inicios, efecto jurídico a los pactos, otorgándolo únicamente a las convenciones investidas de ciertas formas solemnes como las de la *mancipatio*, la *traditio*, la *stipulatio* y la *transcriptio* que, con sus respectivas modalidades, representaron en el ordenamiento jurídico romano los primeros modos de configurar los contratos.

La convención fue interpretada en el Código Napoleónico como el genérico acuerdo de voluntades, y tuvo al contrato como la especie de convención cuyo acuerdo de voluntades da origen a una obligación, por ser, en los términos de su artículo 1101: “un convenio en cuya virtud una o varias personas se obligan respecto de otras, dar, hacer o no hacer alguna cosa”.¹⁴¹

En su artículo 990, el Código Civil del Estado de Yucatán define al convenio como “el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”, y agrega: “Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos”. Sin

¹⁴¹ *Colección de códigos europeos*, concordados y anotados por D. Alberto Aguilera y Velasco, Madrid, Establecimiento Tipográfico de la Colección de Códigos Europeos, 1875, t. I, p. 185.

embargo, como el artículo 1055 de dicho ordenamiento legal, al igual que el artículo 1859 del Código Civil del Distrito Federal, establece que las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios, pierde relevancia la distinción entre unos y otros, “lo cual —según dice Ramón Sánchez Medal— hace que en realidad resulte ya bizantina la diferencia entre convenio y contrato”.¹⁴²

No existe consenso en la doctrina respecto de la elaboración del concepto del contrato; el renombrado profesor español José Castán Tobeñas distingue tres interpretaciones del negocio contractual; el concepto amplio identifica la noción de contrato con la de convención o acto jurídico bilateral; el concepto estricto distingue la convención del contrato, al considerar a aquélla el género y a éste la especie, porque entiende por convención todo acuerdo sobre un objeto de interés jurídico, y contrato es exclusivamente el acuerdo dirigido a constituir una obligación patrimonial. El concepto intermedio del contrato admite el invariable contenido patrimonial de la noción del contrato e incluye dentro de ella, “no sólo los acuerdos dirigidos a constituir una relación obligatoria, sino también los encaminados a extinguirla o modificarla”.¹⁴³

Con anterioridad a Gayo, el derecho romano atribuyó el nacimiento de las obligaciones a un contrato o a un delito, siendo el autor de *Las instituciones* quien reconoció otras fuentes adicionales de las obligaciones que posteriormente, como hace notar Fernando J. López de Zavalía, una corriente de glosadores clasificó como cuasicontratos y como cuasidelitos.¹⁴⁴

Por cuasicontrato se entiende todo acto lícito voluntario que, sin existir convención que lo acuerde, produce obligaciones, ya respecto de uno de los interesados o recíprocas entre partes, bien en beneficio de un tercero. Se suelen considerar como cuasicontratos el pago de lo indebido, el enriquecimiento sin causa, la gestión de negocios y la promesa pública de recompensa.

II. DIVISIÓN DE LOS CONTRATOS

Desde luego, la institución del contrato ha encontrado en el derecho civil su mayor desarrollo, pero tal circunstancia no niega a dicha institución su ca-

¹⁴² Sánchez Medal, Ramón, *De los contratos civiles*, 13a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 4.

¹⁴³ Castán Tobeñas, José, *Derecho civil español común y foral*, Madrid, Reus, 1941, t. II, p. 576.

¹⁴⁴ López de Zavalía, Fernando J., *Teoría de los contratos*, Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía, Editor, 1984, p. 321.

rácter jurídico general ni impide a otras ramas del derecho ocuparse de ella, como en la realidad ha sucedido; por ello, de acuerdo a la naturaleza de los ordenamientos jurídicos que los regulan, es dable dividir a los contratos en civiles, mercantiles, laborales y administrativos, siendo estos últimos los que interesan a la presente obra.

III. LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una corriente doctrinaria puso en duda la posibilidad jurídica de que la administración pública celebre auténticos contratos, mas, superada tal inquietud, después se discutió la naturaleza y carácter de sus contratos, para poder establecer si existe un tipo especial de contrato, diferente al de derecho privado, o sea, si existe el contrato administrativo. Así, como apunta Bartolomé A. Fiorini, “mientras los juristas polemizaban sobre la posibilidad de que el poder público pudiera realizar contratos, la realidad diariamente patentizaba la presencia de relaciones contractuales entre el Estado y los particulares”.¹⁴⁵

1. *Debate sobre la existencia del contrato administrativo*

Acerca de la existencia del contrato administrativo, se advierten dos corrientes doctrinarias, una negativa, que rechaza la existencia de los contratos administrativos, constitutivos de una categoría diferente a la de los del derecho privado; y otra corriente positiva que sostiene la existencia de los contratos administrativos, diferentes a los celebrados entre particulares y sometidos a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, a causa de un interés público implícito en el objeto del contrato.

La corriente negativa —prácticamente desaparecida en la actualidad— fue sostenida por juristas tan destacados como Otto Mayer, Fritz Fleiner y León Duguit, cuyos argumentos en contra los resume Fernando Garrido Falla, diciendo: “la negación del contrato administrativo supone que los ejemplos que normalmente se manejan bajo tal denominación habrían de

¹⁴⁵ Fiorini, Bartolomé, A., *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968, t. I, p. 409. Según Escola: “La discusión que antaño se había suscitado respecto de si existían o no los contratos administrativos, de si era posible la aparición de un tipo de contrato diferente del que era conocido en el derecho privado, y de la capacidad de la administración pública para celebrarlos, está ya definitivamente superada, y actualmente la legislación, la doctrina y la jurisprudencia reconocen esa existencia y esta posibilidad, como algo indubitable”. Escola, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989, p. 158.

ser clasificados, bien como contratos civiles de la administración, bien como actos administrativos necesitados del consentimiento de los particulares destinatarios y con frecuentes efectos jurídicos de actos condición¹⁴⁶.

Entre otros renombrados autores, figuran en la corriente positiva: Gastón Jèze, Marcel Waline, Rafael Bielsa, Gabino Fraga y Fernando J. López de Zavallá; para este último los contratos administrativos se caracterizan por ser celebrados por la administración pública, por lo general con un particular, con un fin público o relativo a la satisfacción de una necesidad pública, sometidos al derecho público, con cláusulas exorbitantes del derecho privado, en los que el particular queda en una situación de subordinación jurídica respecto de la administración pública.

Comparto la tesis de esta corriente positiva que sostiene la existencia del contrato administrativo como categoría diferente al contrato de derecho privado; sin embargo, considero que sólo una parte de los celebrados por la administración pública son contratos administrativos, habida cuenta que también celebra otros de derecho privado. En este sentido, Miguel Acosta Romero afirma:

Aun cuando la doctrina ha discutido mucho sobre el particular, creemos que en la actualidad sí se aceptan teóricamente esta clase de contratos, y se explica la intervención del Estado en vista de una autolimitación a su soberanía y a su poder de mando, en función de los objetivos que persigue con la celebración del contrato y que son los de cumplir con sus cometidos.¹⁴⁷

2. *Criterios para diferenciar el contrato administrativo*

Para diferenciar al contrato administrativo, se han empleado diversos criterios doctrinales, entre los cuales destacan el subjetivo, el de la jurisdicción, el formal, el de la cláusula exorbitante, el legalista, el de los servicios públicos, el de la finalidad, y el mixto.

A. *El criterio subjetivo*

De acuerdo con el criterio subjetivo, un contrato es administrativo si uno de los contratantes forma parte de la administración pública; empero,

¹⁴⁶ Garrido Falla, Fernando, *op. cit.*, p. 35.

¹⁴⁷ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 245.

para los promotores de este criterio, “un contrato es administrativo por el hecho de que es celebrado por la administración pública, obrando como tal y relacionándose, por este conducto, con los particulares”.¹⁴⁸

Obviamente, los contratos celebrados exclusivamente entre particulares no pueden ser de naturaleza administrativa, pero ello no implica que todo contrato celebrado por la administración pública sea administrativo, habida cuenta que en muchos de los que ella es parte son contratos de derecho privado, como lo demuestran, entre otros, los contratos de compraventa que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores celebra con los clientes de sus tiendas.

En mi opinión, debe rechazarse la tesis de que sea administrativo todo contrato que celebre la administración pública, obrando como tal, y relacionándose, por ese medio, con los particulares, porque está basada en la obsoleta teoría de la doble personalidad del Estado, la cual, como vimos en el capítulo primero de esta obra, distingue, en los actos de la administración pública, los de autoridad, en los cuales actúa como persona de derecho público; y los actos de gestión, en los que —según esta teoría— obra como particular.

B. *El criterio de la jurisdicción*

Diversos autores, como Alejandro Oliván y Borruel,¹⁴⁹ sostienen este criterio, conforme al cual, a diferencia del contrato de derecho privado, cuyas controversias se dirimen en los tribunales judiciales, la competencia relativa al contrato administrativo corresponde a los tribunales de lo contencioso administrativo.

Dados sus débiles fundamentos, el criterio jurisdiccional, que hace radicar en la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo el carácter administrativo de un contrato, obtuvo poco eco y muchos detractores; estos últimos subrayaron que la competencia de dichos tribunales respecto de las controversias relativas a los contratos puede derivar de la ley, de la resolución jurisdiccional en atención a las características de un contrato específico, o de pacto entre las partes.

¹⁴⁸ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1977, vol. I, p. 100.

¹⁴⁹ Oliván y Borruel, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Civitas, 1954, pp. 221-223.

A juicio del profesor Recaredo Fernández de Velasco, el criterio jurisdiccional pretende convertir lo adjetivo en lo sustantivo, y lo accidental en lo esencial de los contratos, siendo inaceptable que el accidente jurisdiccional altere la esencia contractual, como inadmisibles resulta que la voluntad del legislador, del juez o de las partes, hagan variar artificialmente la esencia o naturaleza de un contrato, por supeditarla a su competencia jurisdiccional.¹⁵⁰

C. *El criterio formal*

Un contrato dado se caracteriza como administrativo, conforme al criterio formal, por la observancia de ciertas formalidades específicas y predefinidas, tales como la licitación previa o el apego a bases o condiciones preestablecidas, entre otras. Este criterio es objetado porque las formalidades no son exclusivas de los contratos administrativos, los cuales, por cierto, en ocasiones quedan exentos de su cumplimiento.

D. *El criterio de la cláusula exorbitante*

Todo contrato será administrativo, según el criterio de la cláusula exorbitante, a condición de que estipule cláusulas que rebasen la órbita del derecho privado, por ejemplo, por atribuirse a la administración pública contratante, prerrogativas —respecto del particular con el que contrata— no conferibles a ninguna de las partes en contrato alguno; o bien, por otorgar al particular con quien contrata, poderes o facultades específicas respecto de terceros, imposibles de conferir conforme al derecho privado. Como dice el profesor Héctor Jorge Escola: “la nota propia de este tipo de contratos radica en la existencia, en ellos, de cláusulas exorbitantes del derecho privado, es decir, de cláusulas que no tendrían cabida dentro del derecho común y que ponen de manifiesto la existencia de un régimen especial de derecho público”.¹⁵¹

Sostenido por el Consejo de Estado francés, el criterio de la cláusula exorbitante es objetado porque pudiera ser innecesaria la inserción de tales cláusulas en los contratos administrativos para alcanzar los mismos efectos, por disfrutar la administración pública de especiales prerrogativas establecidas en las leyes y reglamentos.

¹⁵⁰ Fernández de Velasco, Recaredo, *Los contratos administrativos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927, p. 15.

¹⁵¹ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos...*, cit., p. 103.

E. *El criterio teleológico*

A la luz del criterio teleológico, el carácter público de un contrato lo determina su *telos*, su finalidad; de suerte que un contrato será administrativo si tiene determinados fines —distintos a los propios de los contratos de derecho privado—, como pudiere ser la satisfacción de la necesidad de carácter general o del interés público, o el logro de la utilidad pública. Este criterio teleológico registra en la doctrina versiones diferentes, destacan entre ellas la de los servicios públicos, la del interés público y la de la utilidad pública.

De acuerdo a la modalidad de los servicios públicos del criterio teleológico, es administrativo todo contrato cuya finalidad consista en la prestación de un servicio público. A esta modalidad se le censura su imprecisión derivada de la falta de consenso en torno al concepto de servicio público.¹⁵²

Otra versión del criterio teleológico para la diferenciación de los contratos administrativos es la del interés público, conforme a la cual dicho interés representa la finalidad de los mismos, como explica Héctor Jorge Escola:

Todas esas singularidades características, todas las peculiaridades que le son asignadas y contribuyen a perfilar los contratos administrativos, nacen de su específica finalidad de interés público, por lo que es ése propósito de alcanzar de manera directa e inmediata la satisfacción de ese interés público el que define de manera contundente e irrefutable un contrato como contrato administrativo.¹⁵³

Independientemente de la imprecisión del concepto de interés público, éste no basta a dar la diferencia específica del contrato administrativo, toda vez que los contratos celebrados entre particulares, y por tanto de derecho privado, también pueden tener ese propósito; así lo reconoce el propio Escola al asirse del criterio subjetivo para complementar su caracterización de los contratos administrativos, cuando dice: “Es por esa circunstancia, por tener una finalidad de interés público, por lo que en los contratos administrativos una de las partes que lo celebran debe ser siempre la administración pública actuando como tal, esta vez, en cumplimiento de una función administrativa”.¹⁵⁴

¹⁵² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo* (primer curso), México, Porrúa, 1994, p. 273.

¹⁵³ Escola, Héctor Jorge, *El interés público...*, cit., pp. 160 y 161.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 160.

F. *El criterio legal*

De todos los criterios empleados para establecer el carácter administrativo de un contrato, el más pragmático es el criterio legal, conforme al cual sólo serán administrativos los contratos que la ley determine como tales; por ejemplo, el artículo 50 de la derogada Ley de Obras Públicas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1980, disponía:

Los contratos, que con base en la presente ley, celebren las dependencias y entidades, se considerarán de derecho público.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o de los contratos celebrados, serán resueltas por los tribunales federales.

Pese a su pragmatismo, el criterio legal es objetable, porque podría el legislador llegar a considerar como administrativos, contratos estrictamente de derecho privado celebrados por la administración pública.

G. *El criterio mixto*

Toda vez que ninguno de los mencionados criterios propuestos para determinar el carácter administrativo de un contrato, en mi opinión, debe prevalecer el criterio mixto, conforme al cual se pueden considerar contratos administrativos, aquellos en los que, cuando menos, una de las partes es una persona de derecho público, en ejercicio de una función administrativa, con observancia de formalidades especiales, y posible contenido de cláusulas exorbitantes del derecho privado y no contrarias al derecho público, destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general o del interés público, o al logro de la utilidad pública, cuyas controversias que susciten deberán ser de la competencia de órgano jurisdiccional facultado para conocer de asuntos de derecho administrativo.

IV. CONCEPTO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

La idea del contrato administrativo parte del supuesto de que, en ciertos casos, los actos bilaterales en que participa la administración son contratos cuyas peculiaridades propias impiden asimilarlos a los moldes contractuales del derecho privado.

A este respecto, el profesor venezolano Allan Randolph Brewer-Carías observa cómo la administración pública realiza actos bilaterales que, de

acuerdo a su contenido, son de naturaleza contractual; de ellos deriva una relación jurídica de derecho administrativo, lo cual evidencia su sometimiento a ciertas normas jurídicas, muchas de las cuales son distintas de las del derecho privado. “Estos contratos forman, dentro de los contratos de la administración, la categoría particular de los contratos administrativos”.¹⁵⁵

Así pues, el contrato administrativo es una forma de crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, y sus correlativos derechos, como resultado de una relación plurilateral consensual, frecuentemente caracterizada por la situación privilegiada que una de las partes —la administración pública— guarda respecto de la otra —un particular—, en lo concerniente a las obligaciones pactadas, sin que por tal motivo disminuyan los derechos económicos atribuidos a la otra parte.

En este orden de ideas, se puede explicar el contrato administrativo como *el acuerdo de dos o más personas, de las cuales una es órgano del poder público en ejercicio de función administrativa, para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones patrimoniales, en aras del interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado*.

Miguel Ángel Bercaitz distinguió dos clases de contratos administrativos, los que lo son por su naturaleza y los que tienen tal carácter por voluntad del legislador; en su opinión, por su naturaleza son contratos administrativos:

aquellos celebrados por la Administración pública con un fin público, circunstancia por la cual pueden conferir al cocontratante derechos y obligaciones frente a terceros, o que, en su ejecución, pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de derecho público, exorbitantes del derecho privado, que colocan al cocontratante de la Administración pública en una situación de subordinación jurídica.¹⁵⁶

V. PRINCIPIOS RECTORES DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Tanto la teoría del contrato administrativo como su regulación jurídica descansan en diversos principios cuya sistematización está pendiente de realizar; entre ellos destacan los siguientes

¹⁵⁵ Brewer Carías, Allan Randolph, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, 1964, p. 182.

¹⁵⁶ Bercaitz, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1980, pp. 246 y 247.

1. *Principio de legalidad*

De conformidad con el principio de legalidad, el contrato administrativo debe sujetarse a un régimen jurídico determinado con precisión, porque, según dice Jean Rivero: “La administración es una función esencialmente ejecutiva; ella tiene en la ley el fundamento y el límite de su acción”.¹⁵⁷

En el estado de Yucatán, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Yucatán y la Ley de Obra Pública y Servicios Conexos del Estado de Yucatán regulan los contratos administrativos relativos a la adquisición y arrendamiento de bienes muebles, obra pública y prestación de servicios de diversa naturaleza, que celebren la administración pública centralizada, la paraestatal, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los ayuntamientos y los organismos autónomos.

2. *Principio de continuidad*

De conformidad con el principio de continuidad, la ejecución de los contratos administrativos no debe interrumpirse ni retrasarse, a efecto de que puedan alcanzar cabal y oportunamente su finalidad; a este respecto, Héctor Jorge Escola, tras de citar ejemplos de concesión de servicios públicos y de contratos de obra pública, afirma:

Los ejemplos podrían multiplicarse, pero los datos son suficientes como para demostrar que en el contrato administrativo la administración pública necesita contar imprescindiblemente con el derecho de exigir, en todo momento, la continuidad de su ejecución, y que el interés público impone que el cocontratante particular esté obligado a esa continuada prestación.¹⁵⁸

3. *Principio de mutabilidad*

Dado el *ius variandi* de la administración pública, el contrato administrativo, de acuerdo al principio de mutabilidad, puede ser unilateralmente modificado dentro de ciertos límites por la administración pública contratante,

¹⁵⁷ Rivero, Jean, *Droit administratif*, París, Dalloz, 1970, p. 15.

¹⁵⁸ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos...*, cit., p. 384.

en aras del interés público, y en clara contradicción al principio contractual proveniente del derecho romano *pacta sunt servanda*, por lo cual se considera al de mutabilidad, como el más importante de los principios rectores del contrato administrativo. En relación con tal principio, Gaspar Ariño Ortiz explica:

la administración no puede renunciar a sus potestades ni cercenar su voluntad en la gestión del interés general. Su responsabilidad privativa de interés general no puede verse condicionada por los contratos que vaya celebrando. De ahí su potestad de introducir modificaciones en el objeto mismo del contrato, que aseguren una mejor realización de aquél o una mejor adaptación a sus fines. Potestad cuya renuncia, aun declarada en el contrato, sería nula y sin valor. La inmutabilidad del contrato (principio del *contractus lex*) se ve así matizada, coloreada administrativamente, por la inmutabilidad del fin.¹⁵⁹

4. Principio de equilibrio financiero

Conocido también como principio de la ecuación financiera, en el contrato administrativo se debe mantener el equilibrio financiero establecido en su celebración, a efecto de que las partes no resulten perjudicadas —o que los perjuicios ocasionados se reduzcan a su mínima expresión—, por una relación que se torna inequitativa, ya por causas imputables al Estado o a la administración pública, bien por causas no imputables al Estado, para lo cual se emplean mecanismos diversos como aquellos a que se refieren el llamado “hecho del príncipe”, y la teoría de la imprevisión.

A. El “hecho del príncipe”

Se entiende por “hecho del príncipe”, la alteración provocada en las condiciones de un contrato administrativo, imprevisible para el gobernado contratante y en su perjuicio, derivadas de decisiones adoptadas o conducidas asumidas por la autoridad contratante, no como parte del contrato, sino en ejercicio de las atribuciones derivadas de su carácter de autoridad pública. Escola explica el hecho del príncipe como:

¹⁵⁹ Ariño Ortiz, Gaspar, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid, 1968, p. 225.

toda decisión o conducta que emane de la misma autoridad pública que celebró el contrato y que ésta realiza en su carácter y condición de tal, que ocasione un perjuicio real, cierto, directo y especial al contratante particular; que éste no haya podido prever al tiempo de celebrar el contrato y que produzca una alteración anormal de su ecuación económica-financiera.¹⁶⁰

B. Teoría de la imprevisión

La moderna teoría de la imprevisión, o de la lesión sobreviniente, toma como punto de partida para su desarrollo la llamada cláusula *rebus sic stantibus*, epítome o resumen de “*contractus qui habent tractum á successivum vel dependentiam de futuro rebus sic stantibus intelliguntur*” traducible como “todo contrato de tracto sucesivo o dependiente de lo futuro, lleva implícito que su cumplimiento sólo es exigible mientras las cosas sigan siendo iguales”.

Los posglosadores del derecho romano del siglo XIV, con Baldo de Ubaldis a la cabeza, utilizaron el texto anterior para sistematizar un desarrollo doctrinal cuya idea central es la siguiente: “Se presume que los contratantes sólo están dispuestos a mantener y cumplir las obligaciones contraídas mientras no cambien las circunstancias en que contrataron”.¹⁶¹

La prestación del servicio público bajo el régimen de concesión, de acuerdo al criterio dominante en la doctrina, se realiza a riesgo y ventura del concesionario, por lo que teoría de la imprevisión trata de validar una excepción a tal principio, como sugiere Recaredo Fernández de Velasco, cuando expresa: “Que el servicio público se expresa a riesgo y ventura del concesionario significa que, en tanto aquélla se mantenga, subsistirán las circunstancias y condiciones económicas en que fue convenida, salvo aquellos casos excepcionales en que se imponga cierta variación (Teoría de la imprevisión)”.¹⁶²

La teoría de la imprevisión se ha identificado con la expresión tradicional de cláusula *rebus sic stantibus*, habiendo sido adoptada por el derecho administrativo, especialmente en lo relativo a la concesión de servicio público y al contrato de obra pública. Respecto de esta teoría, la Quinta Conferencia Interamericana de Abogados, realizada en Lima en 1947, aprobó la siguiente resolución:

¹⁶⁰ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos...*, cit., p. 458.

¹⁶¹ “El contrato de tracto sucesivo y la cláusula *rebus sic stantibus* (teoría de la imprevisión)”, *Ciencias Jurídicas y Sociales*, San Salvador, t. VII, núm. 34, abril-junio de 1962, p. 28.

¹⁶² Fernández de Velasco, Recaredo, *op. cit.*, p. 242.

1o. Que la teoría del riesgo imprevisible que se aplica a la concesión de servicios públicos, es también de aplicación a los demás contratos administrativos, particularmente en los de obras públicas y de suministro.

2o. Que si en ocasión de sobrevenir hechos extraordinarios que alteren las circunstancias de la relación obligacional, independientes de la voluntad de las partes e imprevisibles, que subviertan la economía del contrato, si el contratante no deja de cumplir con la obligación contraída, tiene derecho a exigir que la administración cubra total o parcialmente los aumentos producidos, conforme a los principios de la equidad.

3o. Que debe, por consiguiente, incluirse en la legislación normas que permitan en los contratos a largo plazo la aplicación de la teoría de la imprevisión, a fin de reajustar el orden jurídico a la realidad y evitar así la grave lesión que importaría para una de las partes mantener en esta emergencia la inflexibilidad de los contratos.

4o. Que el mecanismo correctivo que se prevea en estos casos, debe contemplar un reajuste equitativo por revisión administrativa, con recurso ante el Poder Judicial, que comprenda las variaciones en más en los precios de los bienes y servicios.¹⁶³

Diversos autores, como Roberto Dromi, opinan que la teoría de la imprevisión es aplicable a todo contrato administrativo, “ya sea de obra pública, servicios, suministro, locación, concesión de servicios públicos, etc. En consecuencia se aplica a los contratos celebrados por el Estado (nacional, provincial y municipal) y por sus entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado y otras modalidades de descentralización administrativa y económica”.¹⁶⁴

La teoría de la imprevisión, entre otros efectos, puede dar lugar a una modificación tarifaria o a una ampliación del plazo de vigencia; a una prórroga al plazo de ejecución de un contrato de obra pública, o a una indemnización al contratista de la misma; a la actualización o reajuste de precios, en el contrato de suministro; y al reajuste del monto del alquiler en el contrato de locación.

VI. ELEMENTOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Conviene tener presente la diferencia existente, en materia contractual, entre requisito y elemento; el primero viene a ser toda condición indispen-

¹⁶³ Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, 1953, t. I, p. 572.

¹⁶⁴ Dromi, José Roberto, “La imprevisión en los contratos de la administración”, *Contratos administrativos. Régimen de pago y actualización*, Buenos Aires, Astrea, 1988, p. 132.

sable para la validez del contrato; en cambio, por elemento, entendemos cada una de las partes integrantes del contrato, algunas de las cuales, por ser indispensables para su existencia, reciben la denominación de esenciales, a diferencia de las no esenciales, así llamadas porque el contrato puede existir careciendo de ellas.

Robert Joseph Pothier propuso, con éxito, una clasificación tripartita de los elementos del contrato de derecho privado al agruparlos en esenciales, naturales y accidentales. Se entienden como esenciales los elementos indispensables para que exista el contrato, por cuya razón la voluntad de las partes no puede subsanar su carencia; se consideran como naturales aquellos elementos que de ordinario figuran en todo contrato o derivan de la naturaleza particular de un contrato dado, y que la voluntad de los contratantes puede excluir del contrato. Elementos accidentales vienen a ser los que no aparecen en el contrato a menos que las partes convengan incorporarlos.

En su artículo 991, el Código Civil del Estado de Yucatán, al igual que el artículo 1794 del Código Civil para el Distrito Federal, únicamente exige dos elementos: I. Consentimiento, y II. Objeto, que pueda ser su materia del contrato. De esta manera, se reconoce implícitamente la existencia, por lo menos, de los sujetos y de la causa, porque no puede haber consentimiento sin los sujetos que lo otorgan, ni puede existir el objeto sin una causa que lo genere.

Respecto del contrato administrativo, la doctrina no objeta los elementos esenciales, pero se muestra reticente en relación con los naturales y los accidentales, así como de una clasificación tripartita, por considerar que la administración pública está siempre obligada a ceñir su actuación al marco de su competencia, la cual le impide actuar fuera del perímetro de sus facultades y la sujeta a los fines determinados por la ley, restringiendo la exclusión de elementos naturales y la inclusión de elementos accidentales del contrato.¹⁶⁵

Un sector importante de la doctrina propone una clasificación bipartita de los elementos del contrato administrativo para distinguir simplemente los elementos esenciales de los no esenciales o naturales; sin cualquiera de los primeros, el contrato no puede existir, en cambio, la ausencia de los no esenciales no impide que el contrato exista.

Se mencionan insistentemente por la doctrina como elementos esenciales del contrato administrativo: los sujetos, el consentimiento, el objeto y la causa; aun cuando de manera aislada y poco frecuente, también se mencionan como elementos esenciales del contrato: la forma, la competencia y

¹⁶⁵ García Oviedo, Carlos, *Derecho administrativo*, Madrid, 1959, t. I, p. 260.

capacidad, la finalidad, el régimen jurídico especial, y la licitación.¹⁶⁶ Como elementos no esenciales del contrato administrativo se señalan el plazo de duración, las garantías y las sanciones.¹⁶⁷

Se pueden distinguir entre los elementos esenciales del contrato, los básicos y los presupuestos; los primeros son los elementos esenciales en sentido estricto: consentimiento y objeto; en tanto que los elementos presupuestos son aquellos que están implícitos en los básicos, como es el caso de los sujetos, que vienen a ser un elemento esencial presupuesto en el consentimiento, al igual que la causa lo viene a ser en el objeto.

1. *Los sujetos*

No es posible un contrato sin los sujetos o partes que lo celebran; en los contratos administrativos una de las partes, que pueden ser dos o más, habrá de ser un órgano del poder público en cumplimiento de una función administrativa; el otro sujeto puede ser un particular o, en el caso del llamado contrato interadministrativo, otro órgano del poder público.

En cuanto al órgano del poder público podrá ser uno administrativo, lo mismo que uno legislativo o uno jurisdiccional, pero siempre en cumplimiento de una función administrativa, y dotados de competencia para la celebración del contrato respectivo. Por tal razón, en nuestra opinión, la competencia es un requisito que debe satisfacer el órgano público contratante y no un elemento del contrato.¹⁶⁸

El otro sujeto del contrato administrativo, salvo que sea un contrato interadministrativo, será un particular, éste deberá satisfacer el requisito de tener capacidad para contratar, y lo mismo podrá ser una persona física que una persona jurídica. Además, puede quedar sujeto a satisfacer requisitos especiales como sería, por ejemplo, su inscripción en un padrón de proveedores.

2. *El consentimiento*

Se unifican la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, para considerar al consentimiento —acuerdo de voluntades en torno a un fin común—

¹⁶⁶ Altamira, Pedro Guillermo, *op. cit.*, pp. 509-515; Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, pp. 276-278; Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos...*, *cit.*, pp. 183-208; Martínez Morales, Rafael, *op. cit.*, pp. 128-130.

¹⁶⁷ Bercaitz, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 303.

¹⁶⁸ Serra Rojas, Andrés, *Derecho...*, *cit.*, p. 496, considera elementos del contrato administrativo a la competencia del órgano y a la capacidad del particular.

como causa esencial del contrato administrativo, creador de derechos y obligaciones, para cuya existencia se requiere, pues, de la voluntad de los sujetos o partes y de su coincidencia para generar el consentimiento y, con él, el contrato mismo.

La voluntad del órgano del poder público, o voluntad administrativa, en cumplimiento de una función administrativa, representa su determinación deliberada de producir un acto bilateral específico, generador de derechos y obligaciones, en concurrencia con su cocontratante; voluntad que se exterioriza a través de una manifestación realizada en la forma señalada en la norma jurídica aplicable.

3. *La forma*

En opinión de quien esto escribe, la forma no es un elemento del contrato, sino un requisito que habrá de satisfacerse tanto respecto al consentimiento y en particular a la manifestación de la voluntad, como a la instrumentación del contrato, pues siendo éste, por definición, *el acuerdo de dos o más personas para crear obligaciones patrimoniales*, existirá desde el momento en que acuerdan crear, modificar o extinguir obligaciones de ese tipo, sin perjuicio de que, para su validez, se deban satisfacer los requisitos [por ejemplo, los de forma] que la norma jurídica señale respecto de la manifestación de la voluntad.¹⁶⁹

Acerca de la voluntad, recordemos también la necesidad de preservarla contra todo vicio que la violente o deforme; el error, el dolo y la violencia son los vicios más señalados en la doctrina, que afectan al consentimiento, respecto de los contratos administrativos.

4. *El objeto*

En todo contrato, el objeto es elemento esencial y básico de todo contrato, y debe ser cierto, posible, lícito y determinado o determinable en cuanto a su especie, consistente en la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones —objeto directo— o, tratándose del

¹⁶⁹ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos...*, cit., p. 186, no considera a la forma como requisito sino: “Como elemento esencial complementario, concurrente a veces para la existencia y otras para la mejor eficacia del contrato administrativo, aparece la «forma» tan trascendente siempre en el campo del derecho administrativo”.

objeto indirecto, en la cosa que el obligado debe dar o en el hecho que debe hacer o no hacer (Código Civil del Estado de Yucatán, artículo 1019).

La cosa objeto del contrato administrativo, a diferencia del contrato de derecho privado, puede no estar en el comercio, como ocurre en el contrato de obra pública relativo a la conservación o mantenimiento del edificio del Palacio de Gobierno del Estado de Yucatán.

5. *La causa*

Se entiende por causa del contrato administrativo, el móvil o principio impulsor de la voluntad de las partes para su celebración, siendo diferente la causa del órgano público a la de su cocontratante, cuando éste es un particular, en cuyo caso no tiene mayor relevancia; no así la causa del órgano público contratante, cuya importancia es de tal magnitud que si desaparece, el contrato administrativo se extingue, lo cual significa que es la causa impulsora de la voluntad del órgano público, y no la del particular cocontratante, la que configura a este elemento esencial de dicho contrato.

Algunos autores consideran a la causa como un elemento esencial, presupuesto o implícito en el objeto; en este sentido, Héctor Jorge Escola afirma: “La existencia del objeto, a su vez, implica la de una causa y la de una finalidad, implícitos en él y condicionados, en cuanto a su ser, por los mismos sujetos”.¹⁷⁰

6. *La finalidad*

Para otros autores, la finalidad o *telos* del contrato, es uno de sus elementos esenciales, por cierto implícito o presupuesto en el objeto del mismo, habida cuenta que la finalidad explica el porqué de tal objeto; como bien dice Miguel S. Marienhoff: “La «finalidad» constituye la «razón» que justifica la emisión del acto. De modo que la «finalidad» en relación al objeto o contenido del acto, actúa teleológicamente”.¹⁷¹

VII. OTROS PRESUNTOS ELEMENTOS ESENCIALES

Algunos autores sostienen la existencia de otros elementos esenciales del contrato administrativo, los cuales no han sido aceptados como tales por el grueso de la doctrina; entre ellos figuran la forma, la competencia y la capacidad,

¹⁷⁰ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos...*, cit., p. 186.

¹⁷¹ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 344.

el régimen jurídico especial, y la licitación; de los dos primeros ya nos hemos ocupado, analicemos ahora los dos restantes.

1. *El régimen jurídico especial*

No faltan autores que ven, en el régimen jurídico especial, un elemento esencial del contrato administrativo; señalan que éste es regido por reglas exorbitantes del derecho privado, de tal suerte que aun cuando determinados privilegios del órgano público contratante no consten expresamente en el contrato, deberán hacerse valer cuando sea necesario, destacando entre ellos su posible modificación y aun su rescisión unilateral, así como su ejecución directa. En esta tesitura, el profesor Pedro Guillermo Altamira estima que un contrato celebrado por la administración pública será administrativo, si establece estas tres posibilidades, de lo contrario será un contrato común. “Ellas tienen a su vez como presupuesto ineludible: a) un régimen de interpretación especial, b) el privilegio de la decisión unilateral, c) el privilegio de la ejecución directa”.¹⁷²

Sin poner en duda los referidos privilegios del órgano del poder público en los contratos administrativos que celebre, lo que no admito es considerar al régimen jurídico especial que los establece, como elemento esencial de tales contratos, por no ser parte integrante de ellos, sino un requisito indispensable de los mismos, toda vez que deben ser regulados por normas jurídicas exorbitantes del derecho privado, so pena de no ser contratos administrativos.

2. *La licitación*

En nuestros ordenamientos jurídicos —y también en los de otros países— la palabra licitación se ha usado como sinónimo de subasta, concurso y remate; así, por ejemplo, el texto vigente del artículo 134 constitucional habla de licitaciones para la adjudicación de los contratos del Gobierno, en tanto que su texto original utilizó el término “subasta”.

Mas, al margen de que exista o no tal sinonimia, lo que interesa precisar es si la licitación es un elemento del contrato administrativo, como lo consideran algunos autores.¹⁷³

¹⁷² Altamira, Pedro Guillermo, *op. cit.*, p. 516.

¹⁷³ “*Licitación*. Este elemento es introducido en los contratos administrativos como un mecanismo de control al gasto que realizan los entes públicos; encuentra su justificación en

Considero que la licitación no es un elemento —y mucho menos esencial— del contrato administrativo, sino que se trata de un requisito procedimental exigible en muchos de tales contratos, porque si fuese un elemento esencial sería imprescindible en todos ellos, lo cual no ocurre así, entre otras razones por urgencia, por existir un único posible cocontratante, o por la que aduce el citado artículo 129, constitucional, al establecer: “Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado y Municipios”.

Luego entonces, la licitación no constituye ni siquiera un elemento no esencial del contrato administrativo, sino un requisito previo a su celebración que se satisface mediante un procedimiento administrativo específico mediante el cual se selecciona —de entre todos los aspirantes cuya idoneidad moral, técnica y financiera quedó previamente comprobada—, al cocontratante que haya presentado la mejor oferta, que no necesariamente la más baja.

VIII. CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Son abundantes las clasificaciones de los contratos administrativos propuestas en la doctrina, recordamos las que los agrupan por el número de partes que resultan obligadas, en unilaterales y bilaterales o sinalagmáticos; por las prestaciones pactadas: a título gratuito o a título oneroso; por el momento de su conclusión, en consensuales y en reales; por su regulación en la ley, en nominados y en innominados; por la certeza de sus prestaciones, en conmutativos y en aleatorios; y por su relación con otro contrato, en principales y en accesorios.¹⁷⁴

La doctrina civilista del contrato utiliza también las anteriores clasificaciones, de ellas sólo me ocuparé, ahora, de la que los distingue en nominados e innominados.

Los contratos nominados, también llamados típicos, son aquellos que reciben denominación y tienen regulación especial en la ley. Otros autores,

disposiciones legales, las que también establecen las excepciones a la licitación pública”. Martínez Morales, Rafael, *op. cit.*

¹⁷⁴ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos...*, *cit.*, p. 239.

en cambio, distinguen entre contrato típico y contrato innominado; en este sentido, el profesor Miguel Montoro Puerto deslinda uno de otro al definir:

contrato típico es aquel que tiene una disciplina concreta y detallada en la ley, disciplina que no es óbice para que las partes contratantes introduzcan cláusulas, siempre y cuando tales cláusulas no modifiquen sustancialmente aquella disciplina legal... Contrato nominado, por su parte, será aquel que tenga un nombre, un *nomen juris*, pudiendo tener además de tal nombre una disciplina legal o carecer de ella.¹⁷⁵

En el esquema de Miguel Montoro Puerto, el contrato innominado es el que carece de nombre en la ley, y aun cuando un sector de la doctrina lo identifica con el contrato atípico, dicho profesor español distingue entre uno y otro, al señalar que: “contrato atípico es aquel que carece de regulación legal o, también, aquel que carece de regulación específica en el ordenamiento jurídico... En suma, el contrato atípico será un contrato *ex novo*, contrato fundado en una realidad social que se anticipa a la realidad legal”.¹⁷⁶

IX. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS YUCATECOS

En el orden jurídico yucateco, la vigente Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles regula los contratos que celebren la Dirección de Adquisiciones y Proveduría del Gobierno del Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno estatal.

En el capítulo II, de su título segundo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Yucatán regula dos tipos de contratos, por cuya razón se considerarán contratos nominados; ambos principales, sinalagmáticos, onerosos, conmutativos y formales, los cuales son los de adquisición de bienes muebles, y de arrendamiento de bienes muebles.

Por su parte, la Ley de Obra Pública del Estado de Yucatán contempla dos tipos de contratos: el de obra pública y el de servicios conexos con la misma.

¹⁷⁵ Montoro Puerto, Miguel, *Contratos administrativos atípicos*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969, p. 27.

¹⁷⁶ *Ibidem*, pp. 32 y 33.

Se trata en esos casos, de contratos administrativos, tanto por ser siempre la administración pública una de sus partes como por estar regulados por un régimen jurídico de derecho público, que en Yucatán se apoya en el artículo 107 de la Constitución particular del estado y en las dos leyes mencionadas, ambas de orden público.

Tales contratos son principales, por subsistir por sí mismos y tener fin propio; son sinalagmáticos, por generar obligaciones recíprocas tanto para la administración pública como para su cocontratante; son a título oneroso, por obtener cada una de las partes sendas prestaciones a cambio de otras que han de realizar, consideradas como equivalentes; son conmutativos, por ser ciertas, desde su celebración, las prestaciones a cargo de las partes; y son formales porque deben constar por escrito y para suscribirlos la administración pública debe cubrir varias formalidades.

1. *Contrato de adquisición de bienes muebles*

Adquisición de bienes muebles es uno de los más usuales contratos administrativos nominados, mediante el cual la administración pública se provee de los bienes muebles necesarios para el desempeño de sus actividades.

2. *Contrato de arrendamiento de bienes muebles*

Regulado en nuestro país, principalmente por los mismos ordenamientos jurídicos relativos al de adquisición de bienes muebles, el contrato administrativo de arrendamiento de bienes muebles es celebrado por la administración pública para tener el uso temporal de ciertos equipos —por ejemplo fotocopiadoras—, mediante el pago de una renta.

3. *Contrato de enajenación de bienes muebles*

La Ley de Patrimonio Estatal Patrimonial, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 8 de septiembre de 2012, al igual que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de Yucatán, son omisas en la regulación de la enajenación de bienes muebles propiedad del Gobierno del estado de Yucatán cuando resulten inútiles u obsoletos, sin que establezca un procedimiento administrativo para tales efectos, por lo que sería conveniente que se legislara en ello, para contar con las bases jurídicas para regular el contrato administrativo de enajenación de bienes muebles que son patrimonio del estado.

4. *Contrato de obra pública*

Para muchos, el de obra pública es el contrato administrativo por antonomasia, mediante el cual un sujeto a quien se denomina contratista, se obliga a construir, reconstruir, reformar, reparar, mantener, o demoler un bien inmueble, mediante el pago de un precio que se obliga a pagarle otro sujeto que siempre será un órgano de la administración pública. El profesor Rafael Juristo Sánchez lo define como: “aquel tipo de contrato administrativo por virtud del cual una de las partes llamada contratista o empresario se obliga a realizar, con organización y medios propios, una obra inmobiliaria destinada a satisfacer un interés público, a cambio de un precio cierto en dinero que se compromete a pagarle una administración pública”.¹⁷⁷

Se puede advertir en la conformación del contrato de obra pública una etapa preliminar que comprende su planeación, programación y presupuestación; una etapa ejecutiva que inicia con la autorización de la obra e incluye, además, la selección del contratista —y en su caso la licitación respectiva—, la adjudicación del contrato, su celebración y firma, la ejecución de la obra, su control y vigilancia, y la recepción de la obra; por último, una etapa final que atañe a la extinción del contrato y a la aplicación de sanciones.¹⁷⁸

En la Ley de Obra Pública y Servicios Conexos del Estado de Yucatán, la etapa preliminar de planeación y presupuestación, queda regulada en el título segundo; la parte procedimental del contrato de obra pública se regula en su título tercero de dicho ordenamiento; en tanto que la parte de información, verificación, y control se regula en el título quinto; en el título sexto se establecen las infracciones y las sanciones; las inconformidades se ven normadas en el título séptimo de dicha ley.

De acuerdo a la normativa vigente, el contrato de obra pública admite tres modalidades o tipos: a precio alzado, sobre la base de precios unitarios y mixto, como lo establece el artículo 50 de la referida ley.

X. ASPECTOS COMPLEMENTARIOS EN LA LEGISLACIÓN YUCATECA DE LA MATERIA

A diferencia de la legislación federal de los contratos administrativos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles, que

¹⁷⁷ Juristo Sánchez, Rafael, *La ejecución del contrato de obra pública*, 2a. ed., Madrid, Hauser y Menet, 1991, p. 15.

¹⁷⁸ Canals Arenas, Jorge Ricardo, *El contrato de obra pública*, México, Trillas, 1991, pp. 130-137.

incurrir en el grave defecto de no prever la existencia de padrones de contratistas y proveedores, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles dispone la existencia del Padrón de Proveedores y la Ley de Obra Pública y Servicios Conexos del Estado de Yucatán, que previene la existencia del padrón denominado registro de contratistas respectivamente.

En efecto, la citada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de Yucatán, previene:

Artículo 13. La Dirección llevará el padrón de Proveedores de la Administración Pública Estatal y clasificará a las personas inscritas de acuerdo con su actividad, capacidad técnica y ubicación.

El registro en el Padrón de Proveedores es de carácter indefinido, las personas inscritas en él, podrán comunicar en cualquier tiempo a la Secretaría, las modificaciones relativas a su capacidad técnica y administrativa, económica o de su actividad, cuando tales circunstancias puedan implicar un cambio en su clasificación.

La Dirección y entidades solo podrán fincar pedidos o celebrar contratos con las personas inscritas en el Padrón. La clasificación a que se refiere este artículo deberá ser considerada por la Dirección y las Entidades en la convocatoria y formalización de las operaciones que regula esta Ley.

Por su parte, la Ley de Obra Pública y Servicios Conexos del Estado de Yucatán del Estado de Yucatán dispone:

Artículo 55. La Secretaría como Dependencia estatal especializada en materia de obra pública, tendrá a su cargo el Registro de Contratistas, y determinará los criterios y procedimientos para clasificar a las personas físicas o morales inscritas, de acuerdo con la capacidad técnica y económica; y hará del conocimiento de los sujetos obligados y del público en general, a través del Diario Oficial del Gobierno del Estado, el nombre de las personas inscritas en dicho registro.

Los sujetos obligados señalados en las fracciones III, IV, V y VI, del artículo 1 de esta Ley, que realicen obra pública o servicios conexos por invitación, en coordinación con el Ejecutivo Estatal, sólo podrán celebrar estos, con quienes se encuentren inscritas en el registro y que esté vigente. En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los contratistas de la localidad.