

CAPÍTULO SEGUNDO
MARCO JURÍDICO DE LOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO

I. El artículo 134 constitucional	107
II. La actividad contractual de la administración pública en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero	109
1. Atribuciones del Congreso del Estado	109
2. Atribuciones del gobernador del estado	111
3. Prohibiciones constitucionales a los ayuntamientos	112
III. Los contratos administrativos en la legislación secundaria del estado de Guerrero.	112

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN EL ESTADO DE GUERRERO

I. EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL

Por virtud del principio de jerarquía de las normas en el derecho mexicano, es requisito preliminar de este capítulo citar el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que si bien no dispone expresamente su aplicabilidad en los regímenes interiores de las entidades federativas, y por ello no las vincula jurídicamente a acatar sus lineamientos, indudablemente sí constituye un referente de la regulación jurídica de los contratos administrativos en sus respectivas demarcaciones, amén de que la Ley de Obras Públicas publicada el 30 de diciembre de 1980, y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, publicada el 8 de febrero de 1985, ambas reglamentarias de este artículo constitucional, aunque ya abrogadas, sirvieron de modelo para la mayoría de las leyes homólogas de las entidades federativas de la República.²¹

La influencia directa de las leyes federales que hemos enunciado sobre las que rigen análogos contratos administrativos en el estado de Guerrero se manifiesta en la existencia del esquema dual de su regulación local: La Ley de Obras Públicas del estado de Guerrero número 170, publicada el 26 de marzo de 1985, que norma el contrato que evidencia su denominación, y la Ley de

²¹ *Cfr.* Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 481.

Administración de Recursos Materiales, publicada el 29 de noviembre de 1988, que dirige su regulación a los contratos de adquisición, de arrendamiento, y de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles, así como de enajenación de los mismos. Al análisis de ambas leyes dedicaremos sendos capítulos en este trabajo.

Respecto a la trascendencia del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la regulación de los contratos administrativos en general, ésta radica en que, desde su texto original de 1917, significó la incorporación de los contratos de esta naturaleza jurídica al derecho positivo mexicano, desprendiéndose de él, a la postre, toda la gama de leyes federales que se han expedido en relación con la regulación de la actividad contractual de la administración pública en función administrativa.

Dada su importancia, transcribiremos el contenido del texto vigente de este precepto constitucional, por cierto reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de Federación* del 28 de diciembre de 1982:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

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, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO

No existe en la Constitución Política del Estado de Guerrero disposición normativa alguna que sea análoga al artículo 134 de la Constitución Política Federal, que constituye, como hemos dicho, la base jurídica del contrato administrativo en el derecho positivo federal mexicano. Sin embargo, podemos advertir en el texto constitucional local, si no lineamientos generales de los contratos administrativos en la entidad, sí algunas disposiciones relacionadas con la actividad contractual del estado y de los municipios con particulares.

El código constitucional guerrerense alude a la actividad contractual de las administraciones públicas estatal y municipal con particulares, en los preceptos que establecen las atribuciones del Congreso del Estado, las atribuciones del gobernador del Estado y las prohibiciones constitucionales de los ayuntamientos.

1. *Atribuciones del Congreso del Estado*

El artículo 47 de la Constitución del estado, en su fracción XIV, dispone que es atribución del Congreso local establecer las bases relativas a la administración, conservación o inversión de los bienes del estado y la enajenación de aquellos que no sean

susceptibles de aplicarse a un servicio público o a un uso diverso. Estas actividades son implicatorias de celebración de contratos por parte de la administración pública, los cuales, merced a este precepto constitucional, no pueden dejar de observar los lineamientos establecidos por las leyes emanadas del Congreso local.

El mismo artículo 47, ahora en su fracción XXXIII, establece la atribución del Congreso para autorizar al gobernador para contratar empréstitos sobre el crédito del estado, así como para aprobar el mismo y decretar la forma de pagar la deuda. Evidentemente, esta atribución congressional, tiene que ver con la formalización del contrato administrativo de empréstito público, al que nos referiremos en un capítulo posterior.

La fracción XXXVIII del artículo constitucional en cuestión, en la que se le atribuye al Congreso la facultad de autorizar tanto al Ejecutivo estatal como a los ayuntamientos, para enajenar, donar o permutar bienes inmuebles que formen parte del patrimonio del estado o del municipio, en su caso, nos da la pauta para emitir ciertas consideraciones respecto de los contratos que estas actividades suponen.

Como lo hemos señalado al conceptuar al contrato administrativo, los contratos que en esta disposición se contienen no revisiten fielmente los caracteres propios del mismo, toda vez que si bien coinciden en ellos las voluntades estatal y la de particulares, los bienes sobre los que éstos se celebran suponen ser de los llamados bienes del dominio privado del estado o del municipio respectivo, es decir los que ya no se encuentran destinados a la prestación de servicio público o al logro de utilidad pública o de interés público alguno, requisito *sine qua non* para la configuración del contrato administrativo, por lo que, en este sentido, quedarían regidos por normas del derecho común, si seguimos la autorizada opinión que da el doctor Miguel Acosta Romero respecto del contrato de donación.²²

²² Cfr. Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 629.

Una consideración contraria argumentaría que el requisito expreso de la previa autorización por el Congreso al gobernador o a los ayuntamientos para la celebración de los contratos previstos en el mencionado precepto, informa de un régimen exorbitante del derecho privado que justificaría su posicionamiento en la categoría de los contratos administrativos. Sin embargo, creemos que como con la celebración de los citados contratos no se ve cómo se logre una satisfacción al interés público, concluimos que los mismos no revisten la calidad de contratos administrativos. En esta tesis, podemos afirmar que todos los contratos administrativos revelan actividad contractual del Estado, pero no toda actividad contractual del Estado implica necesariamente contratos administrativos.

2. Atribuciones del gobernador del estado

La Constitución guerrerense también alude a contratos administrativos cuando establece las atribuciones del Ejecutivo estatal.

El artículo 74, en su fracción XX, dispone que es facultad del Ejecutivo del estado la de proveer a la eficaz satisfacción de los servicios públicos estatales, considerando los haberes presupuestales, así como gestionar aquellos servicios públicos que puedan proporcionar otras entidades públicas o privadas. Íntimamente relacionado con esta atribución, se encuentra la establecida por la fracción XXXV del mismo artículo que concede al Ejecutivo local la facultad de otorgar o cancelar concesiones de servicios públicos estatales. Sin perjuicio de las discusiones doctrinales respecto a la naturaleza jurídica de la concesión, ésta constituye, bajo cierta perspectiva, una figura contractual de derecho público, y en esa virtud la enunciamos.

La fracción XXXVII del mismo precepto concede al gobernador la facultad de celebrar convenios con la Federación y los ayuntamientos para la realización de obras, la prestación de servicios públicos y cualquier propósito de beneficio colectivo.

Esta disposición es relevante por cuanto se refiere a los contratos de obras, puesto que en ellos pueden verse involucrados particulares como obligados a la realización de las mismas. Estos contratos, como veremos más adelante, revisten un carácter típicamente administrativo.

3. Prohibiciones constitucionales a los ayuntamientos

En el artículo 103 constitucional también se hace referencia a ciertos contratos administrativos, sólo para establecer impedimentos para su celebración por los ayuntamientos, bajo condiciones determinadas.

Una primera prohibición dirigida a los ayuntamientos es la de enajenar, donar o permutar bienes inmuebles de su propiedad sin previa autorización del Congreso del estado, el cual debe expedir al efecto los respectivos decretos (fracción II). Respecto de esta clase de contratos nos remitimos a los comentarios que sobre ellos recién hicimos.

También se encuentra proscrito a los ayuntamientos el otorgamiento de concesiones o la celebración de contratos con particulares para la prestación de servicio público alguno, por un plazo que exceda su periodo de administración, y sin la previa autorización del Congreso (fracción III).

Por último, también se señala como vedado para la administración pública municipal la celebración de contratos para la construcción de obras públicas cuyo costo exceda del presupuesto calculado para el periodo de su gestión, siempre que no obtengan la correspondiente autorización del Congreso (fracción IV).

III. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA DEL ESTADO DE GUERRERO

La regulación jurídica de los contratos administrativos en el estado de Guerrero, al igual que en toda entidad federativa, ad-

mite una vasta cantidad de ordenamientos jurídicos regulatorios del régimen de sus correspondientes administraciones públicas. La normatividad positiva más importante dirigida a la regulación de contratos administrativos abraza, fundamentalmente, las siguientes leyes locales:

1. Ley Orgánica de La Administración Pública del Estado de Guerrero Número 433.
2. Ley de Obras Públicas del Estado de Guerrero Número 170.
3. Ley de Administración de Recursos Materiales.
4. Ley que Establece las Bases para el Régimen de Permisos, Licencias y Concesiones para la Prestación de Servicios Públicos y la Explotación y Aprovechamiento de Bienes de Dominio del Estado y los Ayuntamientos.
5. Ley Número 255 del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública del Gobierno del Estado de Guerrero.
6. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero Número 211.
7. Ley que Establece las Bases para el Fomento de Participación de la Comunidad.
8. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.
9. Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Guerrero.
10. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 286.
11. Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero.
12. Ley Orgánica del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Guerrero Número 55.

En estricta atención al propósito, así como a los alcances del presente trabajo, dedicaremos los capítulos subsecuentes al análisis de las leyes de mérito, enfatizando nuestra atención en las que regulan los contratos de más frecuente celebración por las administraciones públicas estatal y local, los cuales son los de obra pública y de adquisición de bienes muebles e inmuebles.