

CAPÍTULO QUINTO

LOS CONTRATOS DERIVADOS DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES

I. Concepto de los contratos administrativos regulados por la Ley de Administración de Recursos Materiales	153
1. Concepto de contrato de adquisición de bienes muebles e inmuebles	153
2. Concepto de contrato de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles	154
II. Régimen jurídico de los contratos de adquisición, de arrendamiento y de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles	155
1. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 433	155
2. Ley de Administración de Recursos Materiales	157
3. Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero	157
4. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero número 286	158
5. El artículo 41 de la Ley número 255 del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública del Gobierno del Estado de Guerrero	159
6. El artículo 4o. de la Ley Orgánica del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Guerrero número 55	159
7. El artículo 9o. de la 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.	160

CAPÍTULO QUINTO

LOS CONTRATOS DERIVADOS DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES

De la Ley de Administración de Recursos Materiales se desprende la regulación de los contratos de adquisición de bienes muebles e inmuebles, de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y de servicios relacionados con los mismos. Siguiendo la metodología que hemos adoptado en nuestro estudio, revisaremos primero los conceptos de estos típicos contratos administrativos.

I. CONCEPTO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS REGULADOS POR LA LEY DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES

1. *Concepto de contrato de adquisición de bienes muebles e inmuebles*

Ignacio Pichardo Pagaza define a la adquisición como “la traslación del dominio de cualquier mercancía, materia prima o bien mueble, de acuerdo con los medios o formas establecidas para ese efecto, en la que el comprador es una dependencia o entidad del sector público”.³²

³² Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México. 2: Funciones y especialidades*, México, INAP, 1988, pp. 47 y 48.

El contrato de adquisición de bienes muebles e inmuebles, así contemplado en la Ley de Administración de Recursos Materiales, se puede definir, basándonos en el pensamiento de Jorge Fernández Ruiz, como el contrato administrativo en cuya virtud una persona llamada proveedor se obliga a transferir la propiedad de uno o varios bienes muebles, o inmuebles, a alguna dependencia o entidad de la administración pública local, para el logro de sus actividades y fines, quien a su vez se obliga a pagar una remuneración en dinero.³³

2. Concepto de contrato de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles

El Código Civil del estado de Guerrero define al arrendamiento, en su artículo 2328, como “el contrato por el cual una persona, llamada arrendador, concede a otra, llamada arrendatario, el uso o goce temporal de un bien a cambio de un precio cierto”.

Aplicado el citado concepto al contrato administrativo de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, se puede éste definir como aquél celebrado entre uno o varios particulares y la administración pública, en ejercicio de función administrativa, mediante el cual ambas partes se obligan recíprocamente, una a conceder el uso o goce temporal de un bien ya mueble, ya inmueble, y la otra, al pago de un precio cierto por ese uso o goce, con la finalidad de satisfacer un interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.³⁴

Cabe mencionar que la Ley de Administración de Recursos Materiales no regula el contrato de arrendamiento financiero de bienes muebles.

³³ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, pp. 303 y 304.

³⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 335.

C. Concepto de contrato de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles

Basándonos en las ideas del multicitado autor Jorge Fernández Ruiz, podemos afirmar que el contrato de servicios relativos a bienes muebles e inmuebles es aquél celebrado por una dependencia o entidad de la administración pública, en ejercicio de función administrativa, con un proveedor particular, a efecto de que éste realice determinada actividad técnica destinada a satisfacer un requerimiento específico sobre los bienes muebles o inmuebles de dicha dependencia o entidad, con el propósito de satisfacer el interés público y sometido a un régimen rebasante del derecho privado.³⁵

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS DE ADQUISICIÓN, DE ARRENDAMIENTO Y DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES E INMUEBLES

Como no existe disposición constitucional local desde el que podamos emprender la revista a las disposiciones jurídicas relativas a estos contratos administrativos, debemos iniciarla a partir de la legislación secundaria, en la que advertimos diversas disposiciones jurídicas aplicables a estos contratos, mismas que destacamos en los apartados subsecuentes.

1. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 433

Respecto de la materia de contratos de adquisiciones, arrendamientos de bienes y de servicios relacionados con ellos, encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública vigente competencias de los órganos de la administración pública estatal centralizada en los términos que describimos a continuación.

³⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 341.

A. Competencia de la Secretaría de Finanzas y Administración

Una de las dependencias de la administración pública más importantes en el rubro de adquisiciones y arrendamiento de bienes del gobierno del estado, es la Secretaría de Finanzas y Administración, a la que el artículo 22 de la Ley Orgánica del Estado le impone en la específica materia que nos ocupa las atribuciones siguientes:

- a) Registrar y normar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el gobierno del estado (fracción XXV).
- b) Fijar las normas y lineamientos para la formulación del programa anual de adquisición de bienes y servicios, así como coordinar la elaboración y ejecución del mismo (fracción XXXII).
- c) Llevar a cabo las adquisiciones de bienes y contratación de servicios que requiera el Poder Ejecutivo para su adecuado funcionamiento (fracción XXXIII).
- d) Representar al gobierno del estado en operaciones de adquisición y/o enajenación de bienes muebles e inmuebles en los términos de ley (fracción XXXVI).
- e) Administrar y representar el interés del patrimonio inmobiliario, en todos los asuntos del orden legal en que se vea involucrado (fracción XXXIX).

B. Competencia de la Contraloría General del Estado

Como lo mencionamos en la oportunidad que nos ofreció el análisis de las obras públicas, en los términos del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, compete a la Contraloría General del Estado vigilar el cumplimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en general, de todo ordenamiento que rija el manejo y aplicación de recursos,

entre ellos, los de adquisición de bienes, de obras públicas, endeudamiento y recursos humanos (fracción V).

C. Competencia de la Coordinación General de Fortalecimiento Municipal

El artículo 38 de la Ley en cuestión encarga a la Coordinación General de Fortalecimiento Municipal, según manifestamos al estudiar las obras públicas, la atribución de proporcionar asistencia a los ayuntamientos sobre la normatividad y operación en materia de adquisiciones y obras públicas (fracción VI).

2. Ley de Administración de Recursos Materiales

Esta Ley, expedida el 24 de noviembre de 1988, fue publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero* de fecha 29 del mismo mes y año, habiendo sido promulgada por el entonces gobernador José Francisco Ruiz Massieu.

El objeto de esta Ley, a decir de su artículo 1o., es el de regular las operaciones de las dependencias del Poder Ejecutivo del estado y de sus entidades paraestatales relativas a la administración de bienes muebles e inmuebles en los procedimientos de adquisiciones, arrendamiento, contratación de servicios relacionados con estos bienes, conservación y mantenimiento, control patrimonial y enajenación.

Por referirse esta Ley a la regulación de los contratos cuyo análisis interesa desarrollar el presente capítulo, amerita su tratamiento por separado, mismo del que nos ocupamos en el siguiente apartado.

3. Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero

En la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fe-

cha 2 de diciembre de 1988, observamos disposiciones relacionadas con la materia sujeta a nuestro estudio.

El artículo 8o. dispone que la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un director general, que gozarán de plena autonomía de gestión. El artículo 12 establece que dicho órgano de gobierno tiene, entre otras, la atribución de aprobar el otorgamiento y contratación de créditos, y la adquisición, enajenación de sus recursos materiales (fracción III).

Por su parte, el artículo 23 de la propia Ley dispone que la Oficialía Mayor de Gobierno ejercerá sobre las entidades paraestatales las facultades de fijar los lineamientos en materia de administración de personal y de adquisiciones, con la intervención de las Secretarías de Planeación y Presupuesto, de Finanzas y de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental, y de establecer las directrices en materia de servicios generales y archivo.

Más adelante emitimos nuestras consideraciones respecto a las dependencias que se mencionan en el párrafo anterior, las cuales han desaparecido del marco organizativo de la administración pública del estado.³⁶

4. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero número 286

El artículo 77 de esta Ley le establece como facultad al Comité de Administración del Congreso del Estado la de elaborar los criterios a que se sujetarán los contratos y convenios que el Congreso celebre con terceros en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles (fracción II).

Por su parte, el artículo 206 de la misma Ley dispone que el director de administración del Congreso local tendrá entre sus

³⁶ *Infra*, capítulo sexto.

funciones la de realizar las adquisiciones, proporcionar los servicios y suministrar los recursos materiales que requieran las diversas áreas del Congreso, de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia.

Debemos hacer aquí la observación de que aun cuando la disposición anterior remite a la ley de la materia (Ley de Administración de Recursos Materiales), ésta no prevé en su ámbito de aplicación a la administración de los bienes del Poder Legislativo, sino únicamente a las dependencias de la administración pública, por lo que existe incompatibilidad legal en este aspecto.

5. El artículo 41 de la Ley número 255 del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública del Gobierno del Estado de Guerrero

En el artículo 41 de esta Ley, al que igualmente aludimos al tratar a las obras públicas, se dispone que, en casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Finanzas podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, estableciendo que en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

6. El artículo 4o. de la Ley Orgánica del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Guerrero número 55

El artículo 4o. de esta Ley establece que uno de los rubros al que el patrimonio del fondo se destinará, será el de la adquisición de mobiliario, equipo y libros de consulta para el tribunal y juzgados, así como a la construcción o mejoramiento de edifi-

cios destinados a oficinas del Poder Judicial, cuando las partidas presupuestales sean insuficientes y las necesidades así lo exijan (fracción III).

7. El artículo 9o. de la 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

Esta Ley, de amplísimo título, dispone, en su precepto 9o., que el gobierno del estado y los ayuntamientos podrán contratar créditos destinados a la construcción y conservación de infraestructura así como a la prestación de servicios públicos o para la adquisición, mejora o conservación de bienes del dominio del estado o de los municipios cuando los ingresos que le correspondan por esas actividades se apliquen a su amortización.