



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA INEJECUCIÓN, ventaja desproporcionada del Estado en el contrato administrativo: El caso del contrato de arrendamiento administrativo.

TESIS

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ALDO SANTIAGO SOLÍS IRIBE

Asesor: Licenciado Bertrán Velásquez Gómez

Fecha: Mayo de 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO PRIMERO	
1.- EL DERECHO ADMINISTRATIVO	
1.1.- La ciencia del derecho administrativo.....	8
1.2.- Concepto de derecho administrativo.....	10
1.3.- Ramas del derecho administrativo.....	12
1.4.- Fuentes del derecho administrativo.....	14
1.5.- Concepto de administración pública.....	17
1.6.- Actividad contractual del estado.....	20
BIBLIOGRAFÍA.....	23
CAPÍTULO SEGUNDO	
2.- LOS CONTRATOS CIVILES	
2.1.- Concepto de derecho civil.....	26
2.2.- Concepto de contrato.....	28
2.3.- Elementos de existencia de los contratos.....	30
2.3.1.- El consentimiento.....	30
2.3.2.- El objeto.....	31
2.3.3.- La solemnidad.....	32
2.4.- Requisitos de validez de los contratos.....	33
2.4.1.- La capacidad.....	33
2.4.2.- La ausencia de vicios en el consentimiento.....	34
2.4.3.- El objeto.....	35
2.4.4.- La forma.....	35
2.5.- Clasificación de los contratos.....	37
2.5.1.- Unilaterales y bilaterales.....	37
2.5.2.- Onerosos y gratuitos.....	38
2.5.3.- Conmutativos y aleatorios.....	38
2.5.4.- Formales y consensuales.....	38
2.5.5.- Principales y accesorios.....	39
2.5.6.- Instantáneos y de tracto sucesivo.....	39
2.5.7.- Nominados e innominados.....	40
2.6.- El Contrato de Arrendamiento.....	41
2.6.1.- Definición.....	41
2.6.2.- Clasificación.....	42
2.6.3.- Elementos personales.....	43

2.6.4.- Elementos reales.....	43
2.6.5.- Elementos formales.....	43
2.6.6.- Efectos del contrato.....	44
2.6.7.- Obligaciones del arrendador.....	44
2.6.8.- Obligaciones del arrendatario.....	47
2.6.9.- Modos de terminación del arrendamiento.....	48
BIBLIOGRAFÍA.....	49

CAPÍTULO TERCERO

3.- EL CONTRATO ADMINISTRATIVO

3.1.- Concepto.....	51
3.2.- Principios rectores del contrato administrativo	54
3.2.1.- Principio de legalidad.....	54
3.2.2.- Principio de continuidad.....	58
3.2.3.- Principio de mutabilidad.....	59
3.2.4.- Principio de equilibrio financiero.....	60
3.3.- Elementos del contrato administrativo.....	63
3.3.1.- Los sujetos.....	64
3.3.2.- El consentimiento.....	65
3.3.3.- El objeto.....	67
3.3.4.- La causa.....	68
3.3.5.- La finalidad.....	69
3.3.6.- Otros elementos.....	69
3.4.- Clasificación de los contratos administrativos	72
3.5.- Contrato de arrendamiento administrativo...	74
3.5.1.- Las ventajas de la administración pública en el contrato de arrendamiento administrativo.....	75
a).- La justipreciación.....	75
b).- La continuidad.....	76
c).- El equilibrio financiero.....	76
d).- La inejecución.....	77
BIBLIOGRAFÍA.....	79

CAPÍTULO CUARTO.

4.- MARCO JURÍDICO.

4.1.- Constitución política de los estados unidos mexicanos.....	81
4.2.- Ley general de deuda pública.....	85

4.3.- Ley de federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria.....	87
4.4.- Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.....	95
4.5.- Ley de planeación.....	99
4.6.- Presupuesto de egresos de la federación 2008....	101
4.7.- Código civil federal.....	102
BIBLIOGRAFÍA.....	114

CAPÍTULO QUINTO

5.- LA INEJECIÓN UNA VENTAJA DESMEDIDA E INEQUITATIVA.

5.1.- La necesidad de las ventajas de la administración pública en el contrato de arrendamiento.....	116
5.2.- El exceso legislativo de la inejeción en el contrato de arrendamiento administrativo.....	118

Conclusiones.....	121
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	125
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	126
----------------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como intención analizar y discurrir jurídicamente si la ventaja exorbitante de la inejecución en el contrato de arrendamiento administrativo de un inmueble, en el que participan como elementos personales la administración pública en calidad de arrendatario y un particular en calidad de arrendador, se encuentra justificada.

La inejecución es un privilegio reservado al Estado Mexicano en su actividad contractual, incluso cuando celebra contratos aparentemente regulados por el derecho privado como es el caso del arrendamiento inmobiliario, debido a ello, si existieran diferencias entre el particular (arrendador) y la Administración Pública Federal (inquilino), de nada serviría al arrendador intentar un proceso, porque aunque su acción estuviera justificada y aún cuando obtuviera una sentencia favorable, ésta sería ineficaz por su inejecución, situación que resulta desproporcionada pues coloca al particular en completo estado de indefensión frente a la Administración Pública Federal, violentando con ello los principios rectores del contrato y los principios de igualdad de las partes y seguridad jurídica.

El planteamiento del problema se formula en los siguientes términos:

¿Es la inejecución de las sentencias una ventaja desproporcionada del Estado en el caso del contrato de arrendamiento administrativo?

Hipótesis.

La posibilidad de ejecución en el contrato de arrendamiento administrativo celebrado entre la Administración Pública y un particular que tiene por objeto un bien propiedad de éste último, propiciaría el equilibrio jurídico entre las partes contratantes y el respeto a los principios jurídicos fundamentales.

Uno de los más importantes tópicos de la Filosofía del Derecho es la aproximación que debe de existir entre lo jurídico y lo justo, de ahí que todo

esfuerzo encaminado a lograr ese cometido se encuentra plenamente justificado, paralelamente a ello el hecho de que se considere en materia administrativa valido, que el Estado tenga ciertas prerrogativas sobre los particulares, esto, encuentra sustento en el hecho de que la actividad del Estado se encamina a satisfacer las necesidades de la colectividad, por lo que, el interés colectivo deberá ser tomado en cuenta por encima del interés privado, lo que gráficamente queda representado en el contrato de arrendamiento administrativo sobre bienes inmuebles que celebra con un particular teniendo como objeto un bien propiedad de éste último, se considera que la justipreciación que determina el precio del arrendamiento y su incremento, se encuentra perfectamente sustentada, la mutabilidad del contrato, se considera indispensable para el cumplimiento de sus funciones, así como la continuidad y el equilibrio financiero, no así la inejecución de las sentencias, ya que ello coloca en absoluto estado de indefensión al particular en su carácter de arrendador, trayendo como consecuencia, un marcado desequilibrio entre las partes que celebran el contrato de naturaleza civil, entonces, la justificación radica sin lugar a dudas, en la búsqueda de la justicia evitando el desequilibrio que ocasiona la inejecución, permitiéndola por que esto propiciaría un sano equilibrio entre las partes que sin duda se traducirá en una relación jurídica armoniosa y equilibrada.

ALDO SANTIAGO SOLÍS IRIBE

Acatlán, 2013

CAPÍTULO PRIMERO

1.- EL DERECHO ADMINISTRATIVO	
1.1.- La ciencia del derecho administrativo.....	8
1.2.- Concepto de derecho administrativo.....	10
1.3.- Ramas del derecho administrativo.....	12
1.4.- Fuentes del derecho administrativo.....	14
1.5.- Concepto de administración pública.....	17
1.6.- Actividad contractual del estado.....	20
BIBLIOGRAFÍA.....	23

CAPÍTULO PRIMERO

1.- EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.1.- La ciencia del derecho administrativo

La ciencia del derecho

El Derecho es una ciencia que tiene por objeto explicar la realidad jurídica y su método es el método jurídico, es decir, ésta materia en particular tiene un método propio específico y único que permite de manera racional y sistemática abordar dicha realidad.

Existe un método que pretendía ser general, es decir, de aplicación en todas las ciencias, porque se refiere a los procedimientos comunes, sin embargo la ciencia del Derecho utiliza un método particular que aborda de manera racional y sistemática la realidad jurídica.

“La ciencia del Derecho es la rama de la ciencia que se encarga del estudio del deber ser, por eso su método es particular, Kelsen indicó que la validez de las normas jurídicas de un sistema se determina con base en el procedimiento que ha sido creado por la norma fundamental (asimilable a *Constitución*) sin importar que las normas derivadas y creadas conforme a ese procedimiento sean contradictorias entre sí, o incluso, contradictorias respecto de los contenidos de la norma fundamental, lo que importa no son sus contenidos sino que sea establecida mediante los procedimientos adecuados”.¹

¹ Pereznieta C. L. *Introducción al estudio del derecho*. 3ª Edición, Harla, S.A. de C.V. México, 1995, p. 20.

A esta aportación se le conoce como la Teoría Pura del Derecho porque el autor aisló el conocimiento jurídico de todo conocimiento científico.

La ciencia del derecho administrativo

Como se puede apreciar, partiendo de lo genérico del derecho podemos encontrar las características que teñirían lo específico del derecho administrativo, en este caso se ha hecho referencia al derecho desde su enfoque científico, se tendía que abordar entonces, la parte específica del derecho administrativo desde este mismo enfoque.

Se atribuye desde luego la característica general porque se trata de una rama de la ciencia que estudia el deber ser de los actos de la administración pública mediante el método jurídico, con la finalidad de regular los actos de los órganos de gobierno entre sí y su relación con los particulares.

“Es el estudio y conocimiento metodológico relativos al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al poder ejecutivo, o administración pública, y que regulan sus actos”.²

En conclusión, se puede decir que, el Derecho es una ciencia que utilizando un método particular, tiene por objeto explicar la realidad jurídica, por lo que siendo el derecho administrativo una rama de esta ciencia que tiene como encomienda el estudio metodológico de la legislación que se encarga de estructurar la administración pública regulando sus actos.

² Martínez M. Rafael I. *Derecho administrativo*. 1er. y 2º. Cursos. 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 1998, p. 4.

1.2.- Concepto de derecho administrativo

Para conceptualizar la acepción de derecho administrativo se realizará el mismo ejercicio lógico, es decir, se debe partir del concepto de derecho en general para después conceptualizar en la especie la rama en estudio.

El concepto de derecho

“Etimológicamente, la palabra <<Derecho>> deriva de la voz latina <<directus>> que significa lo derecho, lo recto, lo rígido”.³

Los estudiosos de la materia no han logrado ponerse de acuerdo en un concepto que pueda ser considerado como válido y universal, es una de las tareas que la filosofía del derecho ha asimilado como propia, sin embargo con fines didácticos los doctrinarios se han aventurado a definirlo en los siguientes términos:

“Es un conjunto de normas jurídicas que confieren facultades, que imponen deberes y que otorgan derechos con el fin de regular los intercambios y en general la convivencia social para la prevención de conflictos o su resolución, con base en los criterios de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia.”⁴

“El Derecho puede definirse como un conjunto de normas bilaterales, externas, generalmente heterónomas y coercibles, que

³ Cruz M. E. R. et. al. *Diccionario jurídico espasa*. Fundación Tomás Moro, Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1998, p. 301

⁴ Pereznielo C. L. *Introducción al estudio del derecho*. 3ª Edición, Harla, S.A. de C.V. México, 1995, p.12

tienen por objeto regular la conducta humana en su interferencia intersubjetiva.”⁵

El concepto de derecho administrativo

Se puede definir al derecho administrativo como el conjunto de normas bilaterales, externas, generalmente heterónomas y coercibles que tienen por objeto regular la conducta de los entes que conforman la administración pública en su interacción subjetiva.

En conclusión podemos decir que como se mencionó en el apartado anterior de esta investigación, la ciencia del derecho administrativo tiene como encomienda el estudio metodológico de la legislación que se encarga de estructurar la administración pública regulando sus actos, así se puede decir por lo tanto, que, el derecho administrativo puede ser definido como lo menciona el Maestro Rafael I. Martínez, “es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones”.⁶

⁵ Rojina V. R. *Compendio de derecho civil*. Tomo I, 17ª Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1980. p. 7.

⁶ Martínez M. Rafael I. *Derecho administrativo*. 1er. y 2º. Cursos. 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 1998. p. 7.

1.3.- Ramas del derecho administrativo

Teniendo presente la manera como ha evolucionado históricamente el derecho, se debe retomar esta experiencia al momento de pensar la forma en que se ha estructurado el derecho administrativo, se recuerda como el romano primeramente realizó la actividad justiciera mediante la figura del pretor, quien atendía la conflictiva social de manera general, después los mismos romanos se encargaron de compilar sus resoluciones desarrollando en la práctica la técnica jurídica, estableciendo de manera incipiente pero firme la manera de seleccionar por áreas específicas sus resoluciones, en la actualidad esta técnica ha sido desarrollada de manera sobresaliente, existiendo una codificación por materia de manera muy específica, así por ejemplo en la materia civil encontramos que las leyes se encuentran divididas en sustantiva y adjetiva, cada una con una estructura y organización clara y específica, tratando mediante libros, títulos y capítulos todas las figuras jurídicas encomendadas al derecho común, esta misma situación ha ocurrido en el área de estudio del derecho administrativo.

“Característica de la vida actual es la hiperespecialización de las ciencias....A esta tendencia tampoco escapa el derecho administrativo...Así, se habla de derecho educativo, derecho migratorio, derecho pesquero, derecho aduanero, derecho sanitario, derecho burocrático, derecho minero, derecho urbanístico, derecho energético, derecho ecológico, etc.,...

Se considera y no de manera unánime, que las siguientes ramas del derecho se desprendieron del administrativo, y además que las mismas han alcanzado su autonomía científica y académica:

- a) Derecho financiero;
- b) Derecho fiscal (rama del anterior);
- c) Derecho agrario;

- d) Derecho municipal, y
- e) Derecho militar.”⁷

⁷ Martínez M. Rafael I. *Derecho administrativo*. 1er. y 2º. Cursos. 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 1998. p.10.

1.4.- Fuentes del derecho administrativo

Estudiar las fuentes que han generado el nacimiento y la transformación del orden normativo jurídico es de vital importancia en el ejercicio profesional, ya que, ello brinda la oportunidad no solo de ubicar el resultado, sino de razonar e interpretar su origen.

Gramaticalmente se entiende por fuente el origen, principio o fundamento de algo; por lo que por fuente del derecho debemos entender el origen, el principio o el fundamento de las normas jurídicas.

“El término fuente- escribe Claude Du Pasquier- crea una metáfora bastante feliz, pues remontarse a las fuentes de un río es llegar al lugar en que sus aguas brotan de la tierra; de manera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del Derecho”.⁸

“Todo aquello que da nacimiento al Derecho objetivo o sea a las normas jurídicas. Carnelutti considera como fuentes del Derecho la ley, la costumbre, el uso, el reglamento, el contrato colectivo, la sentencia colectiva de la magistratura del trabajo, las ordenanzas de las corporaciones, las sentencias y los contratos.

Entre las fuentes de Derecho hay que incluir a los contratos colectivos de trabajo, convencionales, industriales, tratados internacionales, contratos, sentencias y transacciones”.⁹

⁸ García Máñez, E. *Introducción al estudio del derecho*. 57a Edición, Editorial Porrúa S.A. México, 2004. p. 52

⁹ Pallares E. *Diccionario de derecho procesal civil*. 19ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1990 p. 379.

En la terminología jurídica la palabra fuente tiene tres acepciones que es necesario distinguir con cuidado.

Se habla, en efecto, de fuentes formales, reales e históricas del derecho.

Fuentes reales.

Llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.

Fuentes formales.

Por fuente formal entendemos los procesos de manifestación de las normas jurídicas.

Son los procedimientos o modos de carácter formal, por medio de los cuales se concreta la regla jurídica y se señala su fuerza obligatoria.

“Las fuentes formales son dos: la ley y la costumbre. Se añade a éstas usualmente la jurisprudencia, aunque es sólo, como veremos, una manifestación de la costumbre, con peculiaridades que la distinguen del mecanismo ordinario de ésta”.

Fuentes históricas.

Todo medio material que sirve para conocer el derecho que estuvo en vigor en el pasado. En este sentido, la fuente histórica del derecho es el monumento, también histórico, que nos enseña el derecho pretérito”.¹⁰

“En derecho administrativo, como en casi todas las ramas jurídicas, suele citarse una lista de fuentes, que son, en realidad, las fuentes formales o los documentos donde se encuentran las normas de nuestra materia y aquellos otros textos, ideas o actividades que pueden contener directa o indirectamente reglas o elementos supletorios o interpretativos. Dicha lista en el derecho mexicano es la siguiente:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Leyes federales;
3. Tratados y convenios internacionales;
4. Leyes locales;
5. Reglamentos;

¹⁰ García T. *apuntes de introducción al estudio del Derecho*. 31ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 2001, P. 21,22

6. Planes y programas;
7. Normas oficiales;
8. Circulares;
9. Acuerdos;
10. Decretos;
11. Convenios;
12. Jurisprudencia;
13. Derecho civil, procesal, mercantil, penal y laboral;
14. Principios generales de derecho;
15. Costumbre, y
16. Doctrina.

Las señaladas en los numerales 1 a 11 son fuentes directas y están ordenadas conforme a una secuencia de prelación jerárquica; las cinco restantes son fuentes interpretativas o supletorias”.¹¹

¹¹ Martínez M. Rafael I. *Derecho administrativo*. 1er. y 2º. Cursos. 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 1998. p. 13.

1.5.- Concepto de administración pública

Para construir un concepto de administración pública se deben de considerar los objetivos y los fines del órgano administrativo y su papel como instrumento político, los autores especializados en la materia han realizado análisis independientes de cada uno de estos rubros característicos del objeto de estudio que nos ocupa en los siguientes términos:

Se entiende que: “Los entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos, constituyen la materia que integra a la administración pública.

La administración pública, al ser analizada por la ciencia o teoría de la administración y desde un punto de vista eminentemente extrajurídico, comprende los elementos siguientes:

- a) Organización;
- b) Coordinación;
- c) Finalidad;
- d) Objetivos;
- e) Métodos operativos;
- f) Planeación;
- g) Control, y
- h) Evaluación.

Otra concepción será la teleológica, es decir, aquella en que se tienen en cuenta los fines que ella persigue, los cuales pueden ser, a modo de ejemplos, lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, hacer posible la vida en sociedad.

Una concepción más de las muchas que existen, consiste en contemplar la administración pública como una corporación de individuos, los cuales han de ser conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados.

Finalmente, nos referimos a la tesis que considera a la administración pública un instrumento fundamental dentro de la actividad política del estado, toda vez que por su medio se ejerce principalmente el poder.”¹²

La construcción de un concepto correcto de lo que se debe de entender por administración pública, considerará invariablemente la distinción entre ésta y el poder ejecutivo, ya que el lector podría erróneamente interpretar que el Poder Ejecutivo y la administración pública tienen el mismo significado, sin embargo, el primero implica mucho más que el segundo que es solo parte de él, como acertadamente la doctrina lo ha descrito como se menciona a continuación:

“En España, el eminente jurista Vicente Santamaría de Paredes describía con precisión en 1885: “La palabra administración no sólo significa la acción de administrar, sino que también se usa para la personalidad que administra, y políticamente hablando, el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el Poder Ejecutivo”.²

Un siglo después, otro prestigiado catedrático español, Fernando Garrido Falla, explica la administración pública en sentido objetivo como “una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo” y en sentido subjetivo como “un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo”.³

El profesor de la Universidad de Madrid aclara la no equivalencia de los términos Poder Ejecutivo y administración pública, dada la mayor extensión del primero respecto de la segunda, con lo cual indica que la administración es una parte del Poder Ejecutivo.⁴

En este sentido, el catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, Ramón Parada sostiene: De la noción se excluyen, en principio, aquellas organizaciones estatales o poderes públicos cuya función específica es crear el derecho (cortes generales, parlamentos autonómicos) o garantizarlo (jueces y tribunales). Con lo que resta del Estado se construye el concepto de administración pública.⁵

¹² Martínez M. Rafael I. *Derecho administrativo*. 1er. y 2º. Cursos. 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 1998. pp.37-38.

En su famoso artículo publicado en 1887, Woodrow Wilson, también encuadró la administración pública dentro del Poder Ejecutivo, al aseverar: “La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno.”*6

En el fondo de la mayoría de las definiciones formuladas respecto de la administración pública subyace la idea de que se trata de una *–no de toda–* actividad del Poder Ejecutivo o de una estructura inserta en él, lo cual mueve al prestigiado profesor italiano Massimo Severo Giannini a señalar: “La tradición, como se ha visto, encuadra a la administración (aparato) en un ‘poder’ del Estado que se indicaba y todavía es indicado por muchos como Poder Ejecutivo” *7

Lo anterior no impide que otros renombrados juristas ignoren o soslayen tal inserción, como ocurre con Héctor Jorge Escola, para quien la administración pública es:

Aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste.*8¹³

En conclusión, en esta investigación se entenderá a la administración pública como aquellos entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de los fines que ella persigue, los cuales pueden ser, a modo de ejemplos, lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, hacer posible la vida en sociedad, toda vez que por su medio se ejerce principalmente el poder.”

¹³ * 2 Vicente Santamaría de Paredes, Curso de derecho administrativo, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, Madrid, 1885, p.56.

* 3. Fernando Garrido Falla, Tratado de derecho administrativo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, t. I, pp. 40 y 42.]

* 4 Vid. Manuel María Díez, op.cit., t.II, p. 73.

* 5 Ramón Parada, Derecho administrativo, Marcial Pons, Madrid, 1991, t. I, p. 13.

* 6 Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, en Political Science Quarterly, II, 1887, p. 198.

* 7 Massimo Severo Giannini, Derecho administrativo, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, trad. Luis Ortega, p. 95.

* 8 Héctor Jorge Escola, Compendio de derecho administrativo, Depalma, Buenos Aires, 1984, vol. I, p.33.

1.6.- Actividad contractual del estado

Como ha quedado escrito con antelación la administración pública coordina recursos tanto materiales como humanos, por lo que necesariamente debe celebrar una cantidad significativa de actos jurídicos tendientes a llevar a cabo los fines para los que ha sido creada, de tal manera que los entes públicos celebran contratos entre sí, así como con entes jurídicos que forman parte de la administración pública de naciones extranjeras, de la misma manera que se ve precisada también a celebrar acuerdos de voluntades con los particulares tanto nacionales como extranjeros, lo interesante de esta actividad del órgano administrativo es el papel y la condición con que realiza esta actividad, pues desde su posición y debido a sus fines los contratos que celebra deben de estar dotados de algunas características particulares, el problema se plantea desde muy diversos enfoques:

- ¿Los contratos celebrados por la administración pública de países extranjeros se celebran en igualdad de circunstancias para los contratantes?
- ¿Los contratos celebrados entre la administración pública y un ciudadano de país extranjero se celebran considerando a ambos contratantes en igualdad de circunstancias?
- ¿Los contratos celebrados entre la administración pública y ciudadanos del mismo país se celebran en igualdad de condiciones para los contratantes?

La doctrina analiza la problemática en los siguientes términos:

“Existen pues relaciones entre el estado y los particulares en que aquél, despojándose aparentemente de su poder soberano, habrá de recurrir a concertar determinados pactos para producir, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

El estado cuenta con determinadas ventajas respecto al particular, ya que no le son aplicables el procedimiento de ejecución ni las vías de apremio.

A pesar de las múltiples ventajas con que cuenta la administración y que es ella la que necesita del bien o servicio, los particulares parecen ser los más interesados en contratar con la administración pública, en razón del volumen de los bienes o servicios que se proporciona a los entes del estado, lo que hace ganar a los particulares de una manera superior que si contratan entre ellos.

De cualquier forma, no se puede decir que sólo la administración pública necesita de los particulares, sino que éstos también requieren de los contratos de aquélla, con la característica de que la administración pública siempre debe ver por el bien de la colectividad y su actuar se rige por ese principio, en tanto que el particular busca el lucro o interés personal.

Dada la evolución del derecho administrativo, es necesario concluir que sí existen los contratos administrativos, los que pueden definirse como aquellos que celebra la administración (más precisamente, el estado como persona jurídica) a efecto de cumplir con un fin público, o por cuyo medio se pretende satisfacer una necesidad pública.”¹⁴

“Limitación de la libertad contractual de las partes. El ente público que requiera celebrar un contrato debe constreñirse a acatar todas las disposiciones legales que respecto al caso particular se hayan dictado, de tal suerte que su actuación no es enteramente discrecional y tampoco arbitraria; por su parte, el contratista deberá cumplir con ciertos requisitos y ajustarse también a las disposiciones legales y condiciones impuestas por el ente público, por lo que también ve restringida su libertad contractual”.¹⁵

En conclusión: La administración pública en el cumplimiento de sus objetivos tiene una limitada libertad para celebrar contratos (sobre todo en este trabajo es interesante revisar aquellos que concreta con particulares) porque aun cuando la facultad del funcionario se ve limitada por la ley, y pese a los beneficios y ventajas que tiene la administración, los particulares parecen ser los más interesados en contratar dado el volumen de las operaciones objeto de los contratos, en tanto que éticamente los contratos celebrados por la administración

¹⁴ Martínez M. Rafael I. *Derecho administrativo*. 3er. y 4º. Cursos, 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 2000. pp. 100-101.

¹⁵ IBIDEM, p.107

pública tienen la finalidad de beneficiar a la colectividad, y su contratante, el particular, busca el lucro.

BIBLIOGRAFÍA

Cruz M. E. R. et. al. *Diccionario jurídico espasa*. Fundación Tomás Moro, Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1998.

Fernández R., Jorge. *Panorama del derecho mexicano. derecho administrativo*. Mc-Graw-Hill, México, 1997.

García Máynez. E. *Introducción al estudio del derecho*. 57a Edición, Editorial Porrúa S.A. México, 2004.

García T. *apuntes de introducción al estudio del Derecho*. 31^a Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 2001, P. 21,22

Martínez M. Rafael I. *Derecho administrativo*. 1er. y 2º. Cursos. 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 1998.

Pallares E. *Diccionario de derecho procesal civil*. 19^a Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.

Pereznieto C. L. *Introducción al estudio del derecho*. 3^a Edición, Harla, S.A. de C.V. México, 1995.

Rojina V. R. *Compendio de derecho civil*. Tomo I, 17^a Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1980.

CAPÍTULO SEGUNDO

2.- LOS CONTRATOS CIVILES	
2.1.- Concepto de derecho civil.....	26
2.2.- Concepto de contrato.....	28
2.3.- Elementos de existencia de los contratos.....	30
2.3.1.- El consentimiento.....	30
2.3.2.- El objeto.....	31
2.3.3.- La solemnidad.....	32
2.4.- Requisitos de validez de los contratos.....	33
2.4.1.- La capacidad.....	33
2.4.2.- La ausencia de vicios en el consentimiento.....	34
2.4.3.- El objeto.....	35
2.4.4.- La forma.....	35
2.5.- Clasificación de los contratos.....	37
2.5.1.- Unilaterales y bilaterales.....	37
2.5.2.- Onerosos y gratuitos.....	38
2.5.3.- Conmutativos y aleatorios.....	38
2.5.4.- Formales y consensuales.....	38
2.5.5.- Principales y accesorios.....	39
2.5.6.- Instantáneos y de tracto sucesivo.....	39
2.5.7.- Nominados e innominados.....	40

2.6.- El Contrato de Arrendamiento.....	41
2.6.1.- Definición.....	41
2.6.2.- Clasificación.....	42
2.6.3.- Elementos personales.....	43
2.6.4.- Elementos reales.....	43
2.6.5.- Elementos formales.....	43
2.6.6.- Efectos del contrato.....	44
2.6.7.- Obligaciones del arrendador.....	44
2.6.8.- Obligaciones del arrendatario.....	47
2.6.9.- Modos de terminación del arrendamiento.....	48
 BIBLIOGRAFÍA.....	 49

CAPÍTULO SEGUNDO

2.- LOS CONTRATOS CIVILES

2.1.- Concepto de derecho civil.....

“El derecho civil es la rama principal del derecho privado y sus normas se aplican sin distinción a todas las personas a las que rige la legislación de su país. Determina las consecuencias esenciales de los principales hechos y actos de la vida humana, como el nacimiento, la mayoría de edad, el matrimonio, el fallecimiento, etcétera, regula la situación jurídica del ser humano respecto de sus semejantes, como la capacidad civil, las obligaciones, los créditos, etcétera, y reglamenta las cosas como objeto del derecho.”¹⁶

*“El derecho civil determina las consecuencias esenciales de los principales hechos y actos de la vida humana (nacimiento, mayoría, matrimonio) y la situación jurídica del ser humano en relación con sus semejantes (capacidad civil, deudas y créditos) o en relación con las cosas (propiedad, usufructo, etc.)”.*¹⁷

Por otra parte el maestro Rafael de Pina lo define en dos sentidos. En el primero “es el conjunto de normas referentes a las relaciones entre las personas en el campo estrictamente particular; en el segundo, la rama de la ciencia del

¹⁶ Ramírez Sánchez, Jacobo, *Introducción al estudio del derecho y nociones de derecho civil*, Textos Universitarios UNAM, 2ª edición, México 1967, p. 61.

¹⁷ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Porrúa, S.A., 57ª edición, México 2004, p. 146.

derecho que estudia las instituciones civiles desde los puntos de vista filosóficos, legal e histórico”.¹⁸

El Diccionario Jurídico menciona: “Es el que arregla las relaciones privadas de los ciudadanos entre si; es la parte más importante del derecho privado. Constituye la materia propia de este derecho, lo relativo a la familia, la propiedad privada, los contratos en una parte considerable y las sucesiones. Se llama también derecho común.”¹⁹

El profesor Peniche Bolio define al derecho civil como “la rama principal del derecho privado, del que se desgajó el derecho mercantil”, mientras que García Máynez lo define como “aquel que determina las consecuencias esenciales de los principales hechos y actos de la vida humana (nacimiento, mayoría, matrimonio, defunción, tutela, adopción) y la situación jurídica del ser humano en relación con sus semejantes (capacidad civil, deudas y créditos) en relación con las cosas (propiedad, usufructo, cesión, etc.)”.²⁰

En conclusión: el derecho civil puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan la interacción intersubjetiva en el ámbito privado.

¹⁸ Pina, Rafael De, *Derecho civil mexicano*, tomo I, Porrúa S.A., 22ª edición, México 2002, p 76

¹⁹ Orizaba M, Salvador, *Diccionario jurídico, el abc del derecho*, Editorial Sista, S.A. de C.V. 2004, p.141-142.

²⁰ Peniche B. Francisco J. *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México 1975, p.41.

2.2.- Concepto de contrato

Es de vital importancia en el presente estudio dejar perfectamente claro el contenido y alcances de la figura jurídica que recibe el nombre de contrato, entendiéndolo como el bilateral acuerdo de voluntades celebrado con la intención de generar derechos y obligaciones recíprocos susceptibles de ser requeridos de manera obligatoria.

El Código Civil Federal define el convenio y el contrato en los siguientes términos:

“Artículo 1792.- Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

Artículo 1793.- Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos”.²¹

Quiere decir entonces, que el legislador considera al convenio como la figura genérica y al contrato como una especie.

Semánticamente, el contrato se puede definir como el pacto o convenio entre partes sobre materia o cosa determinada y a cuyo cumplimiento debe ser compelido.

El Diccionario Jurídico, señala, qué debemos entender por contrato e inicia mencionado: “Es un convenio bilateral o sinalagmático entre partes sobre una cosa a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas. También se le llama pacto nudo o pacto vestido. Los contratos se llaman gratuitos cuando una de las partes otorga a la otra un beneficio por pura liberada; y oneroso, cuando adquieren los

²¹ Código Civil Federal, Cámara de Diputados LX Legislatura, Texto vigente: Última Reforma publicada 13-04-2007.

contratantes derechos y contraen obligaciones recíprocamente: los contratos onerosos se denominan aleatorios, cuando una de las partes sin entregar nada, recibe de la otra alguna cosa, no por mera liberalidad, sino como premio de un riesgo que ha corrido, como acontece con el contrato de seguros, renta vitalicia, etc. y conmutativos, cuando cada una de las partes da y recibe ordinariamente el equivalente de lo que da . (Ejemplo compra venta).”²²

En estricto derecho debemos entender la concepción de contrato como un acto jurídico celebrado de acuerdo con determinadas normas jurídicas, y no así como una ley. Lo anteriormente expuesto encuentra su validez, al estudiar la jerarquía de las normas jurídicas establecida por Kelsen, donde coloca en la última escala de su clasificación a las normas individualizadas.

En conclusión, se entiende por contrato al acuerdo de voluntades que se celebra con la finalidad de producir o transferir obligaciones y derechos.

²² Orizaba M, Salvador, *Diccionario jurídico, el abc del derecho*, Editorial Sista, S.A. de C.V. 2004, p.111

2.3.- Elementos de existencia de los contratos

Para que el acuerdo de voluntades nazca a la luz del derecho con plenitud, necesariamente deberá de cumplir con determinados elementos legales ya que la falta de alguno de ellos acarreará indefectiblemente su nulidad o inexistencia, haciéndolo ineficaz, trayendo como consecuencia la imposibilidad jurídica de los contratantes para reclamar ante el órgano jurisdiccional su cumplimiento, es decir, que no existirá la posibilidad para las partes de acudir exitosamente a reclamar sus derechos subjetivos ante la autoridad.

Se concluye en el sentido de que los elementos de existencia del contrato, aquellos de no satisfacerse harían insubsistente el mismo, es decir, son aquellos elementos que de no existir no puede haber contrato. En el derecho actual solamente hay tres, a saber:

- El consentimiento;
- El objeto, y
- La solemnidad.

2.3.1.- El consentimiento

El consentimiento es un presupuesto *sine quanon*, ya que la falta de él, genera la ineficacia del acto jurídico, porque representa la voluntad expresa del contratante que tiene la posibilidad de disponer y comprometerse válidamente.

Para que se dé la existencia del contrato se exige previamente la manifestación de la voluntad, la cual debe ser correlativa, concurrente y recíproca a un fin común entre las partes que los engendran.

Por lo tanto podemos definir el “*consentimiento*” como un acuerdo de voluntades que implica la existencia de un interés jurídico; y en el caso particular del contrato, ese interés consiste en la creación o transmisión de derechos reales o personales”²³.

Es oportuno resaltar: que el consentimiento es un elemento necesario para que el contrato adquiera validez. Ese consentimiento puede ser expreso o tácito, así mismo el artículo 1803 del Código Civil Federal establece la exigencia determinada para dar validez al contrato, ya que de no ser satisfecha la misma no tendrá validez.

Se debe aclarar que la ausencia del consentimiento produciría la inexistencia del acto contractual, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 2224 del código en comento.

En conclusión: El consentimiento representa un acuerdo de voluntades que implica la existencia de un interés jurídico; y en el caso particular del contrato, ese interés consiste en la creación o transmisión de derechos reales o personales.

2.3.2.- El objeto

La doctrina es uniforme en lo que al objeto, motivo o fin de los contratos se trata, al respecto, se mencionan dos diversos enfoques que se dan al vocablo, en primer término se hace alusión a la obligación que engendra la celebración del contrato y por el otro se habla de la cosa o el hecho compromiso del acuerdo de voluntades, es decir, que por objeto podemos entender la cosa que se enajena y por el otro lado el compromiso que se adquiere.

Jurisconsultos reconocidos como Treviño García, para una mejor comprensión del concepto del objeto; lo dividen en dos categorías: “*objeto directo* y *objeto indirecto*”; el primero debe entenderse como la creación o transmisión de derechos y obligaciones; y el segundo, está representado por la cosa, el hecho o la abstención.”²⁴ Lo anteriormente expuesto se desprende del artículo 1824 del Código Civil en cita, el cual establece:

Artículo 1824.- Son objeto de los contratos:

- I. La cosa que el obligado debe dar;

²³ **Derecho real.-** Facultad correspondiente a una persona sobre una cosa específica y sin sujeto pasivo individualmente determinado contra quien aquella pueda dirigirse.

Pina Vara Rafael de. *Diccionario de derecho*, Editorial Porrúa S.A., 26ª edición, México, 1998.

Derecho personal.- Facultad correspondiente a una persona para exigir de otro sujeto pasivo individualmente determinado, el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer.

Pina Rafael de, op cit, supra.

²⁴ Treviño G. Ricardo, *Los contratos civiles y sus generalidades*, Editorial Mc Graw Hill, 6ª edición, México 2003, p. 19.

II. El hecho que el obligado debe hacer o no hacer.

La misma legislación establece los requisitos que debe reunir el objeto del contrato, los que a continuación se relacionan:

- Debe existir en la naturaleza;
- Debe ser determinado o determinable;
- Debe existir en el comercio;
- debe ser posible, y
- Lícito.

Se concluye: la definición correcta del objeto del contrato como elemento de existencia, incluye tanto a la creación o transmisión de derechos y obligaciones así como a la cosa, hecho o abstención que motivan su existencia.

2.3.3.- La solemnidad

La solemnidad es un elemento de existencia del contrato que exige para que el acto jurídico nazca a la luz del derecho con plenitud, el respeto absoluto de la forma exigida por la ley al momento de su celebración.

Nuestra legislación sólo contempla un acto solemne, "El Matrimonio", mismo que para que surta sus efectos deberá de ser celebrado precisamente en los términos exigidos por la ley.

La solemnidad es aquel medio al que se debe de recurrir para exteriorizar el consentimiento, con el fin de que el acuerdo de voluntades surta sus efectos jurídicos eficazmente.

2.4.- Requisitos de validez de los contratos

Los requisitos de validez del contrato, son aquellos elementos que de no satisfacerse afectarían la plena validez del contrato, impidiendo con ello su eficacia absoluta, tomando en consideración que sólo afectaría intereses particulares sin generar más afectación que la de limitar de manera parcial la eficacia del acto jurídico, es decir, no atañe a sus elementos esenciales ni al interés público, y por lo tanto, es susceptible de subsanarse y solamente puede ser invocada por la persona en cuya protección la establece la ley.

En nuestra legislación solo se contemplan cuatro requisitos de validez del acto jurídico, a saber:

- La capacidad;
- La ausencia de vicios en el consentimiento;
- El objeto, y
- La forma.

2.4.1.- La capacidad

La capacidad: implica la aptitud que tiene todo individuo para ser sujeto de derechos y obligaciones.

La capacidad es la habilidad, la posibilidad jurídica, que tienen los entes de derecho para celebrar por sí mismo válidamente actos jurídicos y disfrutar de sus bienes y derechos.

De la definición propuesta se pueden evidenciar dos rubros, primero, la posibilidad de disfrutar los bienes y derechos y en segundo lugar la aptitud de celebrar por sí mismo actos jurídicos dotados de validez y eficacia.

Por tal razón la doctrina es unánime al clasificar a la capacidad a partir de los siguientes criterios:

- *“Capacidad de goce.-* Es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones.
- *Capacidad de ejercicio.-* Es la aptitud para ejercitar derechos y cumplir obligaciones por sí mismo.”²⁵

La capacidad es la doble aptitud de los sujetos de derecho para ser titular de derechos y obligaciones, así como la posibilidad jurídica de ejercerlos por sí mismo.

2.4.2.- La ausencia de vicios en el consentimiento

Los vicios del consentimiento son todos aquellos factores que inciden y afectan la razón de aquel que ha de expresarlo, confundiendo su decisión generándole al sujeto una visión distinta a la realidad, dichos factores son: el error, el dolo, la mala fe, la violencia y la lesión

- **Error.-** Es la falsa apreciación de la realidad.
El Código civil considera tres especies de error:
 - *Error de derecho y de hecho.-* Estos invalidan el contrato cuando recae sobre la voluntad de cualquier contratante.
 - *Error de cálculo.-* Se da en el supuesto de que una persona sufre un error sobre la cantidad.
- **Dolo.-** El Código Civil define al dolo como: la sugestión o artificio que se emplea para inducir al error o mantener en él a alguno de los contratantes.
- **Mala Fe.-** Por otra parte, en la misma legislación común proporciona el concepto de mala fe, entendiéndola como la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido. Por lo tanto, debe entenderse en este supuesto que uno de los contratantes que se encuentra en el error, no es advertido por el otro, es decir, se aprovecha de éste.

²⁵ Treviño G. Ricardo, op cit, supra, pp. 46

- **Violencia.-** Según la ley hay violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado.
- **Lesión.-** Según el legislador existe lesión cuando alguno, explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de otro, obtiene un lucro excesivo que sea equivalentemente desproporcionado a lo que él por su parte se obliga.

La ausencia de vicios de la voluntad, es el único elemento negativo que puede afectar la eficacia del contrato, es decir, que para que el acuerdo de voluntades surta plenamente sus efectos deben de encontrarse ausentes las figuras mencionadas en este apartado, no debe haber vicios que impidan la manifestación libre y espontánea de la voluntad.

2.4.3.- El objeto

El objeto del contrato como requisito de validez del acto jurídico se refiere a que el motivo o fin del contrato debe de encontrarse permitido por la ley, es decir, debe de considerarse lícito, no debe ser contrario a las leyes, al orden público o a las buenas costumbres.

El objeto del contrato como requisito de validez del acto jurídico se circunscribe a la sanción o autorización legislativa que permite la celebración de actos jurídicos de cierta naturaleza.

Se trata pues de actos de derecho que tienen por finalidad bienes o hechos que no se encuentran incluidos dentro de la lista de los actos prohibidos.

El objeto observado como requisito de validez del contrato, se interpreta como la autorización legal que permite la enajenación que el contrato ampara.

2.4.4.- La forma

La forma es el medio idóneo al que se debe recurrir para exteriorizar el consentimiento, con la finalidad de que el acto tenga validez, es decir, la ley ordena para que algunos actos jurídicos surtan plenamente sus efectos cierta formalidad, como puede ser que sean realizados por escrito o incluso que sean elevados a rango de escritura pública.

La falta de este requisito genera cierto grado de ineficacia en el mismo debido a que se encuentran viciados de nulidad relativa en la mayoría de los casos, tal efecto puede ser salvado una vez que los contratantes den al acto el formalismo establecido por el legislador como requisito de validez.

“Para que un contrato no se vea afectado de nulidad relativa, el acto deberá otorgarse con la forma prescrita por la ley”.²⁶

Cuando se hace referencia a la forma como requisito de validez, se está hablando de que en algunos casos el legislador dispuso que se hiciera constar el acto jurídico por escrito y más aún en ocasiones ordena que se eleve el contrato a rango de escritura pública.

²⁶ **Nulidad absoluta.**- Un acto jurídico está afectado de nulidad absoluta por dos razones: 1. Cuando se realiza en contra de normas de interés público o las buenas costumbres, o bien, 2. Cuando falta alguno de sus elementos esenciales.
Peza, José Luís de la, *_De las obligaciones*, Editorial Mc Graw Hill, México, 1997.

Nulidad relativa.- O anulabilidad es una sanción legal por un defecto de origen del acto jurídico, que sólo afecta a intereses particulares, no atañe a sus elementos esenciales ni al interés público y, por tanto, es susceptible de subsanarse y solamente puede ser invocada por la persona en cuya protección la establece la ley.
Op cit, supra.

2.5.- Clasificación de los contratos

Los contratos pueden ser clasificados a partir de diversos enfoques, en este estudio se seguirá un criterio ecléctico, en atención a que los estudiosos de la materia no han establecido un criterio uniforme al respecto, motivo por el que se realizará en este apartado solamente a manera de ejemplo una relación en la que se mencionan algunas características fundamentales del objeto de observación, sin más pretensiones que la de ubicar en el contexto jurídico al contrato de arrendamiento, ya que si se intentará realizar un estudio exhaustivo al respecto, sería sin duda un trabajo diverso por lo extenso del tema, de tal manera que solo se hará referencia en delante de los contratos unilaterales y bilaterales, onerosos y gratuitos conmutativos y aleatorios, formales y consensuales, principales y accesorios, instantáneos y de tracto sucesivo, nominados e innominados.

2.5.1.- Unilaterales y bilaterales

Dependiendo de los beneficios y obligaciones que implica la celebración del contrato se puede clasificar como unilateral o bilateral.

Esta clasificación se desprende al observar los actos jurídicos en virtud de la naturaleza de los vínculos que producen, los contratos pueden ser unilaterales o bilaterales; los primeros deben entenderse como aquellos contratos en donde solamente una de las partes se obliga hacia la otra sin que esta le quede obligada; es bilateral, cuando las partes se obligan recíprocamente. Es importante recordar que los contratos bilaterales son conocidos también como sinalagmáticos.

2.5.2.- Onerosos y gratuitos

Los contratos en cuanto a las ventajas que son susceptibles de producir, son onerosos o gratuitos.

Contrato oneroso.- Es aquel en el que se estipulan gravámenes y provechos recíprocos. En este tipo de contratos se encuentran dos tipos de clasificación, las cuales se explicarán a continuación:

- Clasificación de conmutativos.- En estos se pueden apreciar inmediatamente los beneficios o las pérdidas que les cause la celebración del mismo.
- Clasificación de aleatorio.- Cuando la prestación depende de la realización de un acontecimiento, por lo que se hace imposible la percepción de las ganancias o pérdidas.

Contrato gratuito.- Es aquel en el que el provecho solamente lo recibirá una de las partes.

2.5.3.- Conmutativos y aleatorios

Los contratos son susceptibles de ser clasificados en cuanto a las ganancias o pérdidas que reportan al patrimonio de los que en ellos participan como aleatorios o conmutativos:

Contrato aleatorio.- Es aquel acuerdo de voluntades en el que la pérdida o la ganancia, para una o ambas partes, depende de un acontecimiento incierto.

Contrato conmutativo.- Es aquel acuerdo de voluntades en el cual las prestaciones que se hacen las partes son ciertas desde que se celebra el contrato, de tal suerte que ellas pueden apreciar totalmente el beneficio o la pérdida que les cause éste.

2.5.4.- Formales y consensuales

Los contratos se pueden perfeccionar con el simple consentimiento o bien, cuando la ley así lo requiere es necesario que los contratos se vean revestidos de alguna forma, por tal motivo los contratos pueden clasificarse en consensuales o formales:

Contrato consensual.- “Son los contratos que se constituyen y perfeccionan por el mero consentimiento, o bien, que no necesitan de otro requisito que el de la voluntad de los contrayentes, suficientemente declarada, para que estos se queden obligados”.²⁷

Contrato formal.- Son aquellos contratos que requieren una forma especial, es decir, que para surtir sus efectos con plenitud de validez necesitan ser documentados en instrumento privado ó público, algunas veces por disposición de la ley y otras por así convenir a los que en ellos intervienen.

2.5.5.- Principales y accesorios

Dependiendo de la importancia del contrato estos pueden ser clasificados en principales y accesorios.

Contrato principal.- Son aquellos acuerdos de voluntades que cumplen por sí mismos un fin contractual, sin la necesidad de que esté relacionado con cualquier otro.

Contrato accesorio.- Este tipo de contratos presupone la existencia de otro para que se pueda llevar a cabo, tal es el caso de la fianza por ejemplo.

2.5.6.- Instantáneos y de tracto sucesivo

Dependiendo, si los efectos del contrato se agotan en el mismo instante de su celebración -en ese momento se realiza la prestación y el pago de la misma, concluyendo y surtiendo sus efectos el acto jurídico- o se prorrogan en el tiempo puede ser clasificado como instantáneo o de tracto sucesivo

Contrato Instantáneo.- Este tipo de contrato se perfecciona en el mismo momento de su realización, cuando las prestaciones se llevan a cabo en un momento determinado por los contratantes, es decir, se da el hecho como prestación o se realiza la entrega del bien objeto del contrato y se recibe el pago correspondiente.

²⁷ Pina, Rafael de, op cit, p. 305

Contrato de tracto sucesivo.- Es aquel acuerdo de voluntades en el que una de las partes participantes o las dos quedan sujetas a prestaciones repetidas a intervalos convenidos, por un tiempo determinado o indeterminado”.

2.5.7.- Nominados e innominados

Dependiendo de la reglamentación legal o falta de la misma, los contratos son susceptibles de ser clasificados como nominados o innominados:

Contratos nominados.- Son aquellos que a *contario sensu* de los innominados se encuentran regulados dentro de un sistema legal, es decir, poseen un *nomen juris*.

Contratos innominados.- La doctrina, en general, entiende por contrato innominado o atípico aquel que carece de un *nomen juris* y de regulación particular dentro de un determinado sistema legal, es decir, aquel que no encaja en los tipos disciplinados por el Código civil o por otra ley, que no está, en definitiva, directamente regulado por el ordenamiento jurídico.

2.6.- El Contrato de Arrendamiento

El contrato de arrendamiento se considera en el derecho nacional de superior importancia dado el número de acuerdos de esta naturaleza que se realizan en la práctica, lo que le coloca como un factor que incide de manera significativa en la actividad económica.

2.6.1.- Definición

El maestro Treviño García define al contrato de arrendamiento como "... un contrato mediante el cual una parte, llamada *arrendador*, se obliga a transferir de modo temporal el uso o goce de una cosa a otra parte, llamada *arrendatario* quien a su vez se obliga a pagar por ese uso o goce un precio cierto y determinado".²⁸

La legislación sustantiva en materia civil define esta clase de acuerdo de voluntades en los siguientes términos: El arrendamiento es un contrato mediante el cual las partes contratantes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto.

Por otra parte es importante resaltar que el contrato de arrendamiento tiene carácter subsidiario respecto a los arrendamientos de bienes nacionales, municipios o establecimientos públicos, los cuales se encuentran sometidos a las disposiciones del derecho administrativo, en especial, de la Ley General de Bienes Nacionales.²⁹

El contrato de arrendamiento es un acuerdo de voluntades en donde el elemento personal se encuentra integrado por el arrendador que por su parte se

²⁸ Treviño G. Ricardo, op cit. P 251

²⁹ Pina, Rafael de, *Derecho Civil Mexicano*, Editorial Porrúa S.A., 11ª edición, México, 2002, p. 99

obliga a transferir temporalmente el uso y goce de un bien y el arrendatario que se obliga a pagar por el uso y goce un precio.

2.6.2.- Clasificación

De la definición propuesta en el punto inmediato anterior se pueden evidenciar las diversas peculiaridades que identifican a este acuerdo de voluntades, encontrando que se trata de un contrato:

- Traslativo de uso;
- Principal;
- Bilateral;
- Oneroso;
- Consensual;
- Formal;
- De tracto sucesivo, y
- Conmutativo.

Traslativo de uso.- En virtud de que transfiere temporalmente el uso y goce de la cosa arrendada.

Principal.- Ya que no depende de otro contrato para que tenga existencia.

Bilateral.- Toda vez que establece derechos y obligaciones recíprocos para ambas partes.

Oneroso. Puesto que hay provechos y gravámenes para ambas partes; así pues para el arrendador, existe un provecho al recibir un precio cierto y un gravamen por conceder el uso, por el contrario, el arrendatario obtiene un provecho del uso de cierta cosa y un gravamen al pagar un precio cierto.

Consensual.- Ya que el contrato de arrendamiento se perfecciona con el simple consentimiento, sin necesidad de que se entregue la cosa.

Formal.- Debe otorgarse por escrito.

Tracto sucesivo.- Porque prolonga sus efectos a través del tiempo.

Conmutativo.- Ya que las partes tienen conocimiento de la cuantía de las prestaciones desde que el contrato se verifica.

2.6.3.- Elementos personales

El elemento personal de los contratos se refiere a los sujetos jurídicos que participan en la celebración del contrato. En el contrato de arrendamiento encontramos dos elementos personales:

- | | |
|---|--------------|
| ➤ | arrendador |
| ➤ | arrendatario |

Arrendador.- Es la persona que cede el uso y goce de la cosa.

Arrendatario.- Es la persona que va a adquirir el uso y goce temporal de la cosa a cambio de un precio cierto y determinado.

2.6.4.- Elementos reales

En cuanto a los elementos reales que integran el contrato de arrendamiento, podemos encontrar: la cosa y el precio.

En cuanto a la cosa objeto del contrato, la legislación de la materia indica que son susceptibles de arrendamiento todos los bienes que pueden usarse sin consumirse, con excepción de aquellos que la propia ley prohíbe arrendar, así como también los derechos personales.

Por otra parte, pero siguiendo el mismo orden de ideas, con respecto al precio o renta del arrendamiento, conforme a la establecido por la ley sustantiva común, éste consiste en una suma de dinero o en cualquier otra cosa equivalente, con tal de que sea cierta y determinada.

2.6.5.- Elementos formales

La legislación de la materia establece que el contrato de arrendamiento cuando recae sobre bienes muebles se perfecciona con el simple consentimiento, pero cuando el objeto del contrato es un bien inmueble debe de otorgarse por escrito, de ahí que sea obligación de las partes formalizar el acuerdo de voluntades mediante el instrumento privado correspondiente cuando menos, en el

que consten las condiciones en que se celebra el contrato, los nombres de los contratantes y cual es el papel que desempeñan en él, etc.

2.6.6.- Efectos del contrato

“El arrendamiento sólo genera obligaciones o un derecho de crédito, pero no da nacimiento a un derecho real.

Las obligaciones previstas por el legislador pueden aumentarse o modificarse por pacto expreso.

Asimismo, salvo las obligaciones esenciales que no pueden faltar (la entrega y uso garantizado de la cosa y el pago de la renta), las demás obligaciones pueden hasta ser suprimidas por voluntad de las partes.

El derecho del arrendatario al uso de la cosa arrendada es un derecho *personal o de crédito* y no es un derecho *real*, a pesar de que en caso de enajenación de la finca arrendada continúa el arrendamiento con el adquirente de dicha finca.”³⁰

2.6.7.- Obligaciones del arrendador

Por definición un contrato es un acuerdo de voluntades que se celebra con la finalidad de producir o transferir obligaciones y derechos.

También ha quedado establecido que el contrato de arrendamiento es bilateral porque a la vez que genera derechos impone obligaciones, las obligaciones que corresponden al elemento personal del arrendador son las siguientes:

- Transmitir el uso o goce temporal de una cosa.

La principal obligación del arrendador definitivamente es la transmisión temporal del uso y disfrute de la cosa arrendada.

Esta temporalidad se encuentra reglamentada en la legislación sustantiva civil que señala que no puede exceder de diez años.

³⁰ Sánchez Medal, Ramón, *De los contratos civiles*, editorial Porrúa, S.A. 3ª edición, México, 1976, p.204.

- Entregar la cosa arrendada.

El arrendador está obligado a entregar la cosa que es objeto del contrato en el tiempo convenido.

En cuanto al lugar donde se debe entregar la cosa, este dependerá si es un bien mueble o inmueble. En el primer supuesto la cosa deberá entregarse en el domicilio del arrendador; en el caso de que el bien fuese un inmueble, por la naturaleza del mismo y por lógica se entregará en el lugar de su ubicación.

En el caso de que el bien objeto del contrato fuese un mueble los gastos de entrega correrán por cuenta del arrendador.

- Conservar la cosa arrendada.

Es obligación del arrendador conservar la cosa objeto del contrato, en el mismo estado para el cual por su misma naturaleza estuviese destinada; así mismo deberá procurar que durante el tiempo que dure el contrato de arrendamiento la cosa se mantenga en las condiciones que ofreció, haciendo para tal efecto las reparaciones necesarias.

- No estorbar ni embarazar de manera alguna el uso, ni mudar la forma de la cosa arrendada.

En todo caso el arrendador tiene la obligación de no estorbar ni alterar la forma del bien objeto del contrato, así como también, esta impedido para intervenir en el uso de la cosa, a menos que se trate de un caso de reparación urgente.

- Garantizar un uso o goce pacífico.

Otra obligación del arrendador es la de garantizar contra actos jurídicos de terceros, el uso y goce pacífico del bien objeto del contrato.

- Garantizar una posesión útil.

Conforme lo establecido por la legislación de la materia el arrendador está obligado a responder por los vicios o defectos ocultos de la cosa arrendada, cuando estos la hagan impropia o disminuyan el uso de la misma. De tal circunstancia se desprende que el arrendador será el responsable de pagar los daños y perjuicios que sufra el arrendatario, y en caso de no hacerlo este último podrá: 1) pedir la rescisión del contrato, o 2) solicitar la reducción de la renta.

- Responder de la evicción.

“En cuanto hace a esta obligación, la ley de la materia establece que el contrato de arrendamiento puede terminar por la evicción de la cosa objeto del

contrato; pudiendo el arrendatario en este supuesto solicitar la rescisión del contrato o bien una reducción al pago de la renta.”³¹

- Pagar las mejoras hechas por el arrendatario.

Cuando el bien objeto del contrato sea mejorado por el inquilino con el consentimiento del arrendador, este último deberá de rembolsar los gastos sufragados para tal efecto.

- Devolver el saldo que hubiere a favor del arrendatario al terminar el arrendamiento.

Es sabido que la ley permite a los contratantes la exhibición de alguna cantidad para garantizar el pago de las rentas y la conservación del bien objeto del contrato, devolviendo al inquilino la cantidad resultante a su favor, si existe, una vez que se haya hecho el pago de las pensiones rentísticas o las reparaciones.

- Preferir al arrendatario, en igualdad de condiciones, en caso de venta de la cosa arrendada.

En caso de que el contrato haya durado más de tres años, y que ha hecho mejoras de importancia en el bien objeto del contrato, el arrendatario si está al corriente de sus pagos, en caso de venta tendrá derecho de preferencia para adquirir la cosa.

En el supuesto de que el arrendador no cumpliera con estas obligaciones, el arrendatario podrá reclamar:

- ❖ La rescisión del contrato.

Es decir, que podrá darlo por concluido en forma anticipada sin que esto genere responsabilidad alguna en contra del arrendatario.

- ❖ Acudir ante el juez para que obligue al arrendador a cumplir con su obligación.

Podrá el inquilino optar si así lo desea, solicitar a la autoridad jurisdiccional que obligue al arrendador negligente a cumplir con lo pactado en el contrato.

³¹ La evicción se presenta, cuando el que adquiere una cosa es privado, en todo o en parte de ella, en virtud de sentencia que cause ejecutoria y que reconozca un derecho de tercero anterior a la adquisición. La evicción, se presenta en las obligaciones de dar, por lo que se supone que no se podrá presentar en el contrato de arrendamiento, ya que éste es traslativo de uso. Treviño García, Ricardo, *Los contratos civiles y sus generalidades*, Editorial Mac Graw Hill, 6ª edición, México, p. 261.

2.6.8 Obligaciones del arrendatario.

Por encontrarnos en presencia de un contrato bilateral o sinalagmático a las partes o elementos personales que intervienen en este acuerdo de voluntades les corresponden derechos y obligaciones, en el caso del inquilino o arrendatario sus obligaciones son:

- *Pagar la renta en la forma y tiempo convenidos.*

La legislación civil sustantiva dispone que es obligación del arrendatario pagar la renta en la forma y tiempo convenidos, asimismo se obliga también a que el pago sea cierto y determinado.

Entonces se puede interpretar que las partes en el contrato deberán de señalar con precisión la fecha, el lugar, la forma y el monto del pago.

- *Conservar la cosa en el estado en que la reciba.*

Una de las obligaciones del arrendatario, será responder de los daños y perjuicios que la cosa objeto del contrato de arrendamiento sufra por su culpa o negligencia, por lo que deberá poner en conocimiento al arrendador, bajo la pena que de no hacerlo pagará los daños que cause su omisión. También queda obligado a realizar las reparaciones que se originen por deterioro del bien inmueble.

- *Servirse de la cosa sólo para el uso convenido o conforme a su naturaleza y destino.*

Esta disposición constriñe al inquilino a dar el uso adecuado al bien arrendado, de manera que su disposición derivada del arrendamiento queda limitada a dar al objeto del contrato el uso que conforme a su naturaleza corresponda.

- *Responder del incendio de la cosa arrendada.*

El arrendatario está obligado a responder de incendio de la cosa objeto del contrato, a menos que se trate de caso fortuito, fuerza mayor o vicios de la construcción, y tampoco será responsable si el incendio proviene de otra parte.

- *Devolver el saldo que hubiere a favor del arrendador al terminar el arrendamiento.*

Si al concluir el arrendamiento existiere alguna cantidad a favor del arrendador, el inquilino debe devolverla.

- *Restituir la cosa arrendada al terminar el arrendamiento.*

Por la propia naturaleza del contrato de arrendamiento, es decir, se trata de un contrato traslativo de uso y goce; el arrendatario se encuentra obligado a devolver la cosa objeto del contrato en el momento en que éste termina.

2.6.9 Modos de terminación del arrendamiento.

En el contrato de arrendamiento se dan varios supuestos para la terminación de éste, los cuales se mencionarán a continuación:

- ❖ “En caso de que el contrato de arrendamiento fuese por tiempo indeterminado, este concluirá a voluntad de las partes.
- ❖ Por haberse cumplido el plazo fijado por el contrato o por la ley, o por estar satisfecho el objeto para el que la cosa fue arrendada.
- ❖ Por convenio expreso.
- ❖ Por nulidad.
- ❖ Por rescisión.
- ❖ Por confusión.
- ❖ Por pérdida o destrucción total de la cosa arrendada, por caso fortuito o fuerza mayor.
- ❖ Por expropiación de la cosa arrendada hecha por causa de utilidad pública.
- ❖ Por evicción de la cosa en arrendamiento.
- ❖ Por la muerte del arrendatario.”³²

³² Treviño García, Ricardo, op cit. P 271.

BIBLIOGRAFÍA

García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Porrúa, S.A., 57ª edición, México 2004, p. 146.

Orizaba M, Salvador, *Diccionario jurídico, el abc del derecho*, Editorial Sista, S.A. de C.V. México 2004.

Pina, Rafael De, *Derecho civil mexicano*, tomo I, Editorial Porrúa, S.A., 22ª edición, México, 2002.

Pina Rafael de, Pina Vara Rafael de. *Diccionario de derecho*, Editorial Porrúa S.A., 26ª edición, México, 1998.

Peniche B. Francisco J. *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México, 1975.

Peza, José Luís de la, *De las obligaciones*, Editorial Mc Graw Hill, México ,1997.

Rámirez Sánchez, Jacobo, *Introducción al estudio del derecho y nociones de derecho civil*, Textos Universitarios UNAM, 2ª edición, México 1967.

Sánchez Medal, Ramón, *De los contratos civiles*, editorial Porrúa, S.A. 3ª edición, México, 1976.

Treviño G. Ricardo, *Los contratos civiles y sus generalidades*, Editorial Mc Graw Hill, 6ª edición, México, 2003

LEGISLACIÓN

Código Civil Federal, Cámara de Diputados LX Legislatura, Texto vigente: Última Reforma publicada 13-04-2007.

CAPÍTULO TERCERO

3.- EL CONTRATO ADMINISTRATIVO	
3.1.- Concepto.....	51
3.2.- Principios rectores del contrato administrativo	54
3.2.1.- Principio de legalidad.....	54
3.2.2.- Principio de continuidad.....	58
3.2.3.- Principio de mutabilidad.....	58
3.2.4.- Principio de equilibrio financiero.....	60
3.3.- Elementos del contrato administrativo.....	63
3.3.1.- Los sujetos.....	64
3.3.2.- El consentimiento.....	65
3.3.3.- El objeto.....	67
3.3.4.- La causa.....	68
3.3.5.- La finalidad.....	69
3.3.6.- Otros elementos.....	69
3.4.- Clasificación de los contratos administrativos	72
3.5.- Contrato de arrendamiento administrativo...	74
3.5.1.- Las ventajas de la administración pública en el contrato de arrendamiento administrativo.....	75
a).- La justipreciación.....	75
b).- La continuidad.....	76
c).- El equilibrio financiero.....	76
d).- La inejecución.....	77
BIBLIOGRAFÍA.....	79

CAPITULO TERCERO

3.- EL CONTRATO ADMINISTRATIVO

3.1.- Concepto

En apartados anteriores de este trabajo se ha definido genéricamente al contrato como el acuerdo de voluntades que se celebra con la finalidad de producir o transferir obligaciones y derechos.

En este apartado se hará referencia al contrato administrativo como una especie derivada del genérico, por lo que la doctrina lo define en los siguientes términos:

“Es un acuerdo de voluntades creador de situaciones jurídicas concretas, su régimen jurídico es de Derecho Público y profundamente autónomo inspirado en las exigencias del interés general.

Marcel Waline, considera al contrato administrativo, como un negocio bilateral que el Estado realiza con una o varias personas privadas o públicas, con propósito de utilidad pública para constituir, modificar o extinguir un vínculo patrimonial o económico regulado por leyes de interés público.

Miguel Ángel Bercaitz los define como sigue:

Son aquellos celebrados por la Administración Pública con un fin público 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 exorbitante del Derecho Privado que colocan al

contratante de la Administración Pública en una situación de subordinación jurídica.

Y también serán contratos administrativos aquellos que el legislador somete a reglas de Derecho Público.”³³

De estas definiciones aportadas por el maestro Acosta Romero, se pueden identificar rasgos tan peculiares que denotan las características primordiales del contrato administrativo:

- ✓ Es un acuerdo de voluntades
- ✓ Su régimen jurídico es de Derecho Público exorbitante del Derecho Privado
- ✓ Su propósito es la satisfacción de una necesidad pública.

El contrato administrativo es entonces un acuerdo de voluntades cuyo régimen jurídico es de derecho público exorbitante del derecho privado, cuyo propósito es la satisfacción de una necesidad colectiva.

Como a continuación se menciona el autor Jorge Fernández Ruiz, encuentra algunos otros elementos que será necesario tomar en cuenta para construir un concepto que contenga todos aquellos elementos que caracterizan al contrato administrativo:

“El contrato administrativo es una forma de crear obligaciones, y sus correlativos derechos, como resultado de una relación plurilateral consensual, con frecuencia 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.

El profesor Miguel Ángel Bercaitz distingue dos clases de contratos administrativos: los que 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. 135

³³ Acosta Romero, Miguel. *Segundo curso de derecho administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1989. p. 476.

Respecto de la anterior definición conviene recordar que el contrato administrativo no sólo se celebra entre la administración pública y los particulares, sino también entre dos órganos de la administración pública, razón por la cual parece más exacta la definición propuesta por Marienhoff, quien define el contrato administrativo de la siguiente manera:

[...] “es el acuerdo de voluntades, generador de obligaciones, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrado, para satisfacer finalidades públicas.”¹³⁶³⁴

De la lectura de los conceptos transcritos se agregan a la lista de peculiaridades del contrato administrativo las siguientes:

- ✓ Existe subordinación jurídica,
- ✓ No disminuyen los derechos económicos atribuidos a la otra parte.

Retomando las características fundamentales evidenciadas por los autores mencionados, las peculiaridades del contrato administrativo son:

- ✓ Es un acuerdo de voluntades
- ✓ Su régimen jurídico es de Derecho Público exorbitante del Derecho Privado
- ✓ Existe subordinación jurídica
- ✓ No disminuyen los derechos económicos atribuidos a la otra parte
- ✓ Su propósito es la satisfacción de una necesidad pública.

En conclusión: el contrato administrativo es un acuerdo de voluntades cuyo régimen jurídico es de derecho público exorbitante del derecho privado, en donde existe una subordinación jurídica -en el caso de que el acto jurídico se celebre entre uno o varios particulares con la administración pública- sin que ello implique la disminución de los derechos económicos de los particulares, cuyo propósito es la satisfacción de una necesidad pública.

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

*136 Miguel S. Marienhoff, Tratado de derecho, op. Cit., t. III-A, p.34.

Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del derecho mexicano. Derecho administrativo*. Editorial Mc-Graw-Hill, México, 1997. p. 150.

3.2.- Principios rectores del contrato administrativo

Como de la lectura del punto anterior se desprende, las características del contrato administrativo se ven regidas por los principios de legalidad, continuidad, mutabilidad y equilibrio financiero.

3.2.1.- Principio de legalidad

Una de las cuestiones más exploradas en derecho es el principio de legalidad, y ¿Qué es el principio de legalidad?, el diccionario jurídico señala:

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD. Puede formularse, diciendo que consiste en que las autoridades no tienen más facultades que las que les otorgan las leyes, y que sus actos únicamente son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe.”

Las facultades y poderes de que gozan las autoridades pueden estar contenidas en la ley expresamente o de una manera implícita, pero en este último caso han de inferirse necesariamente de ella y no proceder de una interpretación falsa y maliciosa de su texto.

El principio de legalidad es enemigo radical de la arbitrariedad. La combate en sus raíces y sin él no es posible la existencia de las instituciones al mismo tiempo liberales y democráticas.

Las monarquías absolutas, los regímenes dictatoriales o despóticos desconocen por completo el principio de legalidad.

En nuestro Derecho está consagrado expresamente por los artículos 16, 41 y 133 de la Constitución, que respectivamente preceptúan:

Art. 16. “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento...”

Art. 41. “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

Art. 133. “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones o leyes de los Estados.”

Además el Código Penal castiga el delito de abuso de autoridad, y el de Procedimientos Civiles obliga a los jueces y magistrados a fundar sus sentencias en la ley aplicable al caso; o a falta de ella, en los principios generales del Derecho.

Téngase en cuenta que la palabra legalidad significa la calidad de lo que es legal, o sea, de lo que se ajusta a lo que se ordena o autoriza por la ley. También significa verdad, rectitud y fidelidad en el desempeño de un cargo o en el cumplimiento de una obligación.

Por último, igualmente expresa la palabra, el conjunto de derechos y obligaciones que dimanen de las leyes.”³⁵

De tal manera que para que un acto de autoridad devenga a la luz del derecho válido, requiere encontrarse debidamente fundado y motivado, que son los elementos que integran dicho principio, una consecuencia directa del principio de legalidad consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, “las autoridades no tienen más facultades que las que la ley

³⁵ Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*. Editorial Porrúa, S.A., 19ª edición. México, 1990. P. 632

les otorga, pues si así no fuera, fácil sería suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por carecer de fundamento legal.”³⁶

Este principio aplicado a los contratos administrativos, implica que la autoridad o el funcionario que celebra a nombre de la administración pública un acuerdo de voluntades debe hacerlo debidamente autorizado por la norma jurídica aplicable al caso concreto, ya que si así no lo hiciera, el acto devendría absolutamente nulo, cargando con la responsabilidad correspondiente el funcionario omiso, así que la celebración de este tipo de actos jurídicos debe de ser de manera muy acuciosa por parte del funcionario ya que su inobservancia legal le generaría una sanción, que en el caso de los contratos celebrados por la administración pública y dado su volumen sería en realidad cuantiosa.

La debida motivación y fundamentación son dos presupuestos que la autoridad debe de cubrir cabalmente en el ejercicio de sus funciones, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado el siguiente criterio:

No. Registro: 219,034

Jurisprudencia

Materia(s): Común

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

54, Junio de 1992

Tesis: V.2o. J/32

Página: 49

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

³⁶ Burgoa, Ignacio, “*Las garantías individuales*”, Editorial Porrúa, S.A., 26ª Edición, México 1994, pág. 602.

Amparo directo 242/91. Raymundo Coronado López y Gastón Fernando Terán Ballesteros. 21 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: José Rafael Coronado Duarte.

Amparo directo 369/91. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. 22 de enero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Nabor González Ruiz. Secretario: Sergio I. Cruz Carmona.

Amparo directo 495/91. Fianzas Monterrey, S.A. 12 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretaria: Silvia Marinella Covián Ramírez.

Amparo directo 493/91. Eugenio Fimbres Moreno. 20 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretario: Arturo Ortegón Garza.

Amparo directo 101/92. José Raúl Zárate Anaya. 8 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: José Rafael Coronado Duarte.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Primera Parte, tesis 260, pág. 175.

Respecto al mismo tema los doctrinarios han generado diversas opiniones que en este apartado se transcriben para ilustrar de manera mas firme el significado de este principio.

“De acuerdo con este principio 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”.¹³⁷

En México, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas regula los contratos administrativos relativos a la adquisición y arrendamiento de bienes muebles, a la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como a la obra pública y los servicios correspondientes a la misma, que celebren las unidades administrativas de la presidencia de la República, las Secretarías de Estado, las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal; los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos de la administración pública federal.”³⁷

³⁷ * 137 Héctor Jorge Escola, Tratado integral de los contratos..., op cit, t. I, p. 384

Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del derecho mexicano. derecho administrativo*. Editorial McGraw-Hill, México, 1997. p.151.

3.2.2.- Principio de continuidad

Otra característica que rige al contrato administrativo es el principio de continuidad, que se refiere a la permanencia en su ejecución, es decir, no puede ser interrumpido debido a la importancia de la materia, ya que se trata de cuestiones de interés general, en tal entendido es importante que el interés general sea considerado por encima del interés particular; sin embargo, no se debe desestimar que la economía de un país se ve beneficiada si su población invierte y empuja económicamente el desarrollo, lo que se vería seriamente diezmado haciendo uso indiscriminado de los beneficios que la ley otorga a la administración pública pues tal actitud desincentivaría la inversión privada en perjuicio de la nación, de ahí que la facultad exorbitante del contratante debe de ser aplicada de manera mesurada y negociada.

“Conforme al 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 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 continuidad prestación. ” 138³⁸

Se entiende entonces, como una de las peculiaridades del contrato administrativo que a la administración pública le otorga ventajas exorbitantes del derecho común, sin embargo tratándose de los servicios que se otorgan a la comunidad, esa ventaja debe de encontrarse debidamente fundada y motivada como dispone el principio de legalidad.

En conclusión: el principio de continuidad es la ventaja con la que cuenta la administración pública para que los contratos que celebra no se vean interrumpidos en su ejecución ya que su materia es de interés público.

³⁸ * 138 Héctor Jorge Escola, Tratado integral de los contratos..., op cit, t. I, p. 384

3.2.3.- Principio de mutabilidad

El principio de mutabilidad, es otro de los beneficios exorbitantes que la ley otorga a la administración pública al contratar con particulares, por medio del cual se confiere de manera exagerada al estado la posibilidad de cambiar el contenido del contrato sin haber obtenido previamente el consentimiento de su contraparte.

Se trata sin duda, de una medida exageradamente proteccionista, puesto que coloca en estado de indefensión a uno de los contratantes, ante la facultad discrecional del funcionario que facultado en extremo puede cambiar a placer el contenido del acuerdo de voluntades violentando el principio de seguridad de los contratos, situación que puede llegar a generar el desanimo de la población desincentivando el deseo del particular para contratar con el Estado, ello debido a la notoria desventaja que implica esta disposición, que se antoja como un tema más de tesis como resulta el objeto del presente estudio, razón por la cual solo se menciona esta posibilidad latente. Al respecto la doctrina señala:

“De conformidad con este principio, merced al *ius variandi* de la administración pública, el contrato administrativo puede ser unilateralmente modificado por ésta dentro de ciertos límites, en aras del interés público y en clara contradicción al principio contractual proveniente del derecho romano *pacta sunt servanda*; así, el principio de mutabilidad se considera 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.”¹³⁹

En conclusión: el principio de mutabilidad consiste en la posibilidad que legalmente se confiere a la administración pública, para modificar sin necesidad de obtener el consentimiento de su contraparte el objeto del contrato, siempre con el fin del bienestar de la comunidad.

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

Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del derecho mexicano. Derecho administrativo*. Editorial McGraw-Hill, México, 1997. p. 152.

3.2.4.- Principio de equilibrio financiero

El principio de equilibrio financiero refleja la posibilidad real de que la administración pública se vea lo menos perjudicada posible, ya sea por que al contratar no se hayan previsto situaciones especiales y haciendo exigible el cumplimiento de lo contratado en tanto la situación continúe manteniéndose durante el tiempo de vigencia del acuerdo de voluntades.

Las expectativas mencionadas: tanto la imprevisión (hecho del príncipe), como el hecho de que la exigencia del cumplimiento del contrato solo puede reclamarse si las condiciones se mantienen, han sido tratadas por la doctrina en los siguientes términos:

“De acuerdo con este principio, 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; para ello se emplean mecanismos diversos como aquellos a que se refieren el llamado “hecho del príncipe”, y la teoría de la imprevisión.

El “hecho del príncipe”

Se suele entender por “hecho del príncipe”, la alteración de las condiciones de un contrato, imprevisible para el gobernado contratante y en su perjuicio, que se deriva de decisiones o conductas 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:

[...] 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.

140

Teoría de la imprevisión

La primera Guerra Mundial (1914-1918) impulsó la moderna teoría de la imprevisión o de la lesión sobreviniente, que toma como punto de partida para su desarrollo la llamada cláusula *rebus sic stantibus*, epítome o resumen de “*contractus qui habent tractum successivum vel dependentiam de futuro rebus sic stantibus intelliguntur*”, que puede traducirse 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”...

[...] También conocida como teoría del riesgo imprevisible, la teoría de la imprevisión se ha identificado con la expresión tradicional de cláusula *rebús sic stantibus*,¹⁴³ que fue adoptada por el derecho administrativo en especial 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:

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. ¹⁴⁴

En opinión de José Roberto Dromi, 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 administrativas y económica). ¹⁴⁵

Así, 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.”⁴⁰

⁴⁰ *140 Héctor Jorge Escola, tratado integral de los contratos..., op. cit. t. I, p.458.

Así las cosas, en el contrato de arrendamiento el particular que da un inmueble a la administración pública para que haga uso de él, en el caso de que haya ajustes en el mercado ya nacional o internacional tendrá también la carga en el ajuste de la renta acordada aún sin su consentimiento.

En conclusión: el principio del equilibrio financiero implica que ante lo imprevisto, la administración pública salga lo menos perjudicada posible, y que el cumplimiento del contrato se vea supeditado a la continuidad de las condiciones con que se celebró, tutelando así la ecuación económica financiera del estado.

*143 Vid. Enrique Sayagués Laso, op cit., p. 571.

*144 Citado por Enrique Sayagués Laso, op cit., p. 572.

*145 José Roberto Dromi, "La imprevisión en los contratos de la administración", en Contratos administrativos. Régimen de pago y actualización, Astrea, Buenos Aires, 1998, p. 132.

Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del derecho mexicano. derecho administrativo*. Editorial McGraw-Hill, México, 1997. p. 152-4.

3.3.- Elementos del contrato administrativo

Como ha quedado asentado con anterioridad en el presente trabajo, existen elementos de existencia y requisitos de validez del acto jurídico, a los cuales no puede escapar el contrato administrativo por tratarse de reglas generales que gobiernan a todo contrato o convenio celebrado jurídicamente. Los elementos de existencia son el consentimiento, el objeto y la solemnidad, en tanto los requisitos de validez son el objeto, la capacidad, la ausencia de vicios en el consentimiento y la forma.

Por lo que respecta al contrato administrativo la doctrina de la materia considera que:

“Al tratar este punto resulta conveniente considerar la diferencia que existe en materia contractual entre requisito y elemento; el primero es toda condición indispensable para la validez del contrato; en cambio, por elemento se entiende cada una de las partes integrantes del contrato, algunas de las cuales reciben la denominación de esenciales por indispensables para su existencia, a diferencia de las no esenciales, así llamadas porque el contrato puede existir aun si carece de ellas.

Dentro de los elementos esenciales del contrato se pueden distinguir 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 constituyen un elemento esencial presupuesto en el consentimiento, lo mismo que la causa lo es en el objeto.”⁴¹

⁴¹ Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del derecho mexicano. derecho administrativo*. Mc-Graw-Hill, México, 1997. pp. 154-155.

Efectivamente como menciona el autor en comentario, se pueden distinguir en el contrato administrativo elementos esenciales (consentimiento y objeto) y los presupuestos (capacidad, ausencia de vicios en el consentimiento, forma y objeto), de donde se colige que la falta de estos genera la nulidad absoluta, relativa o la inexistencia del acto jurídico en la especie, el contrato administrativo.

3.3.1.- Los sujetos

Uno de los presupuestos del contrato administrativo esta representado por el elemento personal del que puede encontrarse validamente representado ya por un ente colectivo (en materia administrativa siempre una de las partes es la administración pública) y una persona física o colectiva (puede ser incluso un órgano de estado), todos ellos deben de reunir el requisito indispensable de la capacidad, por un lado en el caso del particular que celebra una convención con el ente público, debe de encontrarse en plenitud de facultades civiles para que el contrato devenga eficaz a la vida jurídica, y el funcionario que representa a la administración pública a su vez debe de encontrarse investido de la facultad que le permita celebrar validamente el acuerdo de voluntades.

Los doctrinarios expertos en esta materia, al tratar este tema lo hacen en los siguientes términos:

“En los contratos administrativos, por lo menos 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 será un particular o, en el caso del llamado contrato interadministrativo, otro órgano del poder público.

El órgano del poder público podrá ser un órgano 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, la competencia es un requisito que debe satisfacer el órgano público contratante y no un elemento del contrato. 149

Cuando el otro sujeto del contrato administrativo sea, como suele ocurrir, 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, por ejemplo, su inscripción en un padrón de proveedores.”⁴²

⁴² * 149 Serra Rojas (op. cit., t. II, p. 496) considera elementos del contrato administrativo la competencia del órgano y a la capacidad del particular.

“Por lógica, los sujetos son, por una parte, el particular, persona física o moral; por la otra, el ente de la administración pública que pretende celebrar un contrato.

En cuanto al particular, no basta que tenga la capacidad de ejerció que marca la legislación civil, sino que además, si se trata de personas morales, sus representante deben acreditar fehacientemente su personalidad para obligar a su representada. En ciertos casos se necesita que estén inscritos con la calidad de proveedores del gobierno federal o local, según sea el caso; es fácil advertir que la capacidad del particular se rige por normas tanto de derecho privado como público.

Respecto al ente de la administración pública, su competencia para contratar se encuentra prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o local, en su caso, sus reglamentos interiores y disposiciones legales correlativas, como en el caso de organismos descentralizados, donde se prevé al servidor público facultado para suscribir convenios y contratos.

Cuando se trata de órganos centralizados y desconcentrados, quien contrate es, en estricto derecho, la federación como persona moral, ya que ninguna de las secretarías y similares poseen personalidad, sino que celebran esos actos en nombre y por cuenta del estado (federación). Cuando se trata de contratos locales o municipales, los correspondientes municipios y entidades federativas sí cuentan con personalidad jurídica propia cada uno de ellos, según establece el código civil federal y como lo mencionamos en el primer volumen de esta obra.”⁴³

Como se aprecia en los comentarios transcritos aún cuando la similitud existente en los criterios que rigen las disposiciones comunes, en la materia administrativa existen presupuestos diferentes propios de sus peculiaridades que deben ser tomados en cuenta al realizar convenciones con los entes públicos.

3.3.2.- El consentimiento

Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del derecho mexicano. derecho administrativo*. Mc-Graw-Hill, México, 1997. pp. 155-156.

⁴³ Martínez Morales, Rafael I. *Derecho administrativo. 3er. y 4º cursos*. 3ª Edición. Editorial Oxford, México, 2000. pp. 108-109.

El consentimiento como elemento esencial del contrato ha de ser debidamente expresado por aquella persona que se encuentre facultado por la ley para hacerlo, ya que por tratarse de un elemento esencial en la existencia del contrato, su omisión genera que el acto jurídico resulte ineficaz por falta de él o por haber sido expresado en contravención de la norma jurídica.

Los estudiosos de la materia han generado criterios que interpretan de manera casuística esta figura en el campo del derecho administrativo, como a continuación se transcribe:

“Doctrina, legislación y jurisprudencia se unifican para considerar el consentimiento –acuerdo de voluntades en torno a un fin común- como causa esencial del contrato administrativo, creador de derechos y obligaciones, para cuya existencia se requiere de la voluntad de los sujetos o partes y de su coincidencia para generar el consentimiento y, con él, el contrato mismo.

La voluntad administrativa, es decir, la voluntad del órgano del poder público 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; dicha voluntad se exterioriza a través de una manifestación realizada en la forma señalada en la norma jurídica aplicable.

En consecuencia 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. ¹⁵⁰

En otro orden de ideas, es importante recordar la necesidad de preservar la voluntad 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 el consentimiento respecto de los contratos administrativos.”⁴⁴

“Presupone el acuerdo de voluntades, en este caso de los contratantes, pero la forma de manifestarlo es diferente para cada uno ya que el particular, persona física o moral, la exterioriza en una forma simple y llana, como lo haría respetando las normas del derecho privado. Para el ente de la administración pública no es tan sencillo, ya que su consentimiento va precedido de ciertos requisitos que debe cubrir, ya sean legales o formales, como pueden ser la convocatoria y licitación pública, la

⁴⁴ * 150 Héctor Jorge Escola (Tratado integral de los contratos..., op. cit. t. I, 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”.

autorización de la partida correspondiente, la verificación de que el particular se encuentre inscrito en el registro de proveedores, etc. Por los motivos aludidos, no puede pensarse que un contrato administrativo se base en el silencio del ente de la administración y mucho menos aceptar que la voluntad de este ente se manifieste de forma tácita.”⁴⁵

A saber, a diferencia de lo que ocurre en el derecho común, el consentimiento debe de ser expresado formalmente y en términos de ley, ya que ha de ser dado por aquel funcionario debidamente facultado para hacerlo y además con la formalidad requerida por el legislador, ya que de lo contrario el acto jurídico no surtirá eficazmente sus efectos jurídicos.

3.3.3.- El objeto

El objeto del contrato como se mencionó en el momento en el que se abordó como un elemento del contrato en general no deja de seguir la misma tesitura, solo que en materia administrativa la observación puntual de lo dispuesto por el legislador ha de ser un tanto más cuidadosa, por que resultaría inusitado que el propio estado celebrara contratos válidamente cuando se contraviniera lo ordenado por el legislador.

A este respecto la doctrina administrativa ha hecho las observaciones que a continuación se transcriben por considerarlas neurálgicas en este trabajo.

“Otro aspecto esencial y básico de todo contrato es su objeto, el cual debe ser cierto, posible, lícito y determinado o determinable en cuanto a su especie, y consiste en la creación o transmisión de derechos y obligaciones –objeto directo- o tratándose del objeto indirecto, en la cosa que el obligado debe dar o en el hecho que debe hacer o no hacer (Código Civil del Distrito Federal, artículo 1824).

A diferencia del contrato de derecho privado, la cosa objeto del contrato administrativo puede no estar en el comercio, como ocurre en el contrato de obra pública relativo a la conservación o mantenimiento del edificio del Museo Nacional de Antropología.”⁴⁶

“Como todo contrato, es necesario que se contenga en estos instrumentos un objeto determinado, lícito y posible; lo anterior es una clara referencia a los contratos de derecho privado, ya que es un absurdo pensar que la administración pública celebre un instrumento en el cual su objeto

⁴⁵ Martínez Morales, Rafael I. *Derecho administrativo. 3er. y 4º cursos*. 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 2000. p.109.

⁴⁶ Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del derecho mexicano. derecho administrativo*. Mc-Graw-Hill, México, 1997. pp. 156-157.

careciera de las características legales; si así lo hiciera, el contrato sería nulo”.⁴⁷

3.3.4.- La causa

La causa del contrato administrativo no debe de ser interpretada como el objeto, motivo o fin del contrato, ni la obligación engendrada por este, más bien se trata del impulso generado en el cumplimiento de los fines y objeto de la administración pública y de su necesidad de cumplir cabalmente con su cometido público. Entonces la causa resulta un elemento esencial exclusivo del contrato administrativo y no derivado del derecho común, estamos en presencia de una peculiaridad del contrato administrativo que los autores de la materia describen en los siguientes términos.

“En el contexto del contrato administrativo, se entiende por causa el móvil o principio impulsor de la voluntad de las partes para su celebración; la causa del órgano público es diferente de la de su cocontratante, cuando éste es un particular, y en ese caso no tiene mayor relevancia. No ocurre lo mismo con 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 este elemento esencial de dicho contrato.

La causa suele considerarse 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”.¹⁵¹⁴⁸

“Es lógico pensar que cada uno de los cocontratantes tengan diversas razones para obligarse. De un lado encontraremos que el particular busca obtener un lucro como causa determinante de su actuación, en tanto que los entes de la administración tendrán como causa fundamental alcanzar sus cometidos o el interés público.”⁴⁹

⁴⁷ Martínez Morales, Rafael I. *Derecho administrativo. 3er. y 4º cursos*. 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 2000. p. 109.

⁴⁸ * 151 Héctor Jorge Escola, *Tratado integral de los contratos...*, op. cit. t. I, p. 186.

Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del derecho mexicano. derecho administrativo*. Mc-Graw-Hill, México, 1997. p.157.

⁴⁹ Martínez, Ob cit.supra pp. 109-110.

3.3.5.- La finalidad

La finalidad del contrato administrativo es la razón de su existencia, misma que debe de encontrarse plenamente justificada, puesto que la ley dispone que el funcionario público sustente la necesidad imperiosa de celebrar el acuerdo de voluntades, para poder dar cumplimiento a los fines de la administración pública.

“Algunos autores mencionan entre los elementos esenciales del contrato su finalidad o *telos*; este elemento, fuertemente imbricado con la causa, está implícito o presupuesto en el objeto mismo, habida cuenta que la finalidad explica el porqué de tal objeto; ya que, como 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.”⁵⁰

3.3.6.- Otros elemento

Aún cuando no existe uniformidad al respecto algunos doctrinarios consideran algunos elementos diferenciales al derecho común que resulta apropiado abordar en este apartado, dichos elementos son el régimen jurídico y la licitación.

“Como ya se ha indicado, diversos autores sostienen la existencia de otros elementos esenciales del contrato administrativo, los cuales no han sido aceptados por el grueso de la doctrina; entre ellos figuran la forma, la competencia y la capacidad, el régimen jurídico especial y la licitación. De los dos primeros ya se ha hablado; ahora se analizarán los dos restantes.

El régimen jurídico especial

Quienes ven en el régimen jurídico especial un elemento del contrato administrativo, señalan que éste es regido por reglas exorbitantes del derecho privado, de tal suerte que aunque determinados privilegios del órgano público contratante no consten en forma expresa en el contrato, deberán hacerse valer cuando sea necesario; entre ellos destacan su

⁵⁰ * 152 Miguel S. Marienhoff, Tratado de derecho administrativo, t. II, p. 344.

Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del derecho mexicano. derecho administrativo*. Mc-Graw-Hill, México, 1997. p. 157.

posible modificación y aun su rescisión unilateral, así como su ejecución directa.

Sostenedor de tal tesis, 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”.⁵¹

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

La licitación

La acción de licitar se ha usado en nuestros ordenamientos jurídicos –y también en los de otros países- como sinónimos de subastar, concursar y rematar...

...En opinión del autor, 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; si fuese un elemento esencial sería imprescindible en todos ellos, lo cual no ocurre así, entre otras razones, por urgencia, porque existe un único posible cocontratante o por la que aduce el artículo 134 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, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Empero, la licitación no constituye siquiera un elemento no esencial del contrato administrativo, sino un requisito previo a su celebración que se satisface mediante un procedimiento administrativo específico para seleccionar –de entre todos los aspirantes cuya idoneidad moral, técnica y financiera quedó comprobada antes- al cocontratante que haya presentado la mejor oferta, que no necesariamente la más baja o la más alta.”⁵¹

⁵¹ * 153 Pedro Guillermo Altamira, op. cit., p. 516.

Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del derecho mexicano. derecho administrativo*. Mc-Graw-Hill, México, 1997. p. 157-159.

“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 disposiciones legales, las que también establecen las excepciones a la licitación pública.

Para Rafael Bielsa, la licitación pública es “una institución típica de garantía del interés público [moralidad y conveniencia administrativas]”.

Es decir, se trata de un procedimiento administrativo que consta de varias etapas y por el cual se selecciona la mejor oferta en precio y calidad de un bien o servicio que la administración pública requiere.

Las excepciones a la administración pública están fijadas en la ley y pueden resumirse así: cuando el objeto del contrato sean bienes perecederos; cuando sólo pueda contratarse con persona determinada, por ser proveedor único; o bien cuando se contrate con grupos urbanos y rurales marginados, así como con campesinos y, finalmente, en situaciones extraordinarias o imprevistas.”⁵²

“Forma. Los contratos administrativos no están sujetos en lo general a determinadas condiciones de forma...No puede admitirse un contrato administrativo basado en el silencio de la administración o en su aceptación tácita, de lo que se desprende que los contratos administrativos deben guardar la forma escrita.

Por otro lado, alejándose de lo prescrito por el derecho privado, salvo ciertos casos, los contratos administrativos no requieren escritura pública, cuestión ésta necesaria en numerosos supuestos de la actividad contractual privada.”⁵³

⁵² Martínez Morales, Rafael I. *Derecho administrativo. 3er. y 4º cursos*. 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 2000. p. 110.

⁵³ IBIDEM. p. 109.

3.4.- Clasificación de los contratos administrativos

Como se ha hecho referencia de manera genérica la doctrina civilista clasifica a los contratos como unilaterales y bilaterales, onerosos y gratuitos, conmutativos y aleatorios, formales y consensuales, principales y accesorios, instantáneos y de tracto sucesivo, nominados e innominados, clasificación de la que no escapan los contratos celebrados por administración pública.

“En México no existe una ley que regule en forma sistemática y unitaria ni a los contratos que celebra la Administración, ni a los contratos administrativos, aunque existen muchas disposiciones aisladas, lo que complica la problemática de analizar cuándo se está en presencia de un contrato sujeto a Derecho Privado y cuándo frente a un contrato administrativo sujeto a Derecho Público.”⁵⁴

“Entre las numerosas clasificaciones de los contratos administrativos propuestas en la doctrina, destacan las que los agrupan por el número de partes que resultan obligadas: unilaterales y bilaterales o sinalagmáticos; por las prestaciones pactadas: a título gratuito o a título oneroso; por el momento de su conclusión: consensuales y reales; por su regulación en la ley: nominados e innominados; por la certeza de sus prestaciones: conmutativos y aleatorios; y por su relación con otro contrato: principales y accesorios. ¹⁵⁵

De esas clasificaciones, utilizadas también por la doctrina civilista del contrato, la presente obra se ocupará ahora sólo de la que los distingue en nominados e innominados.

⁵⁴ Acosta Romero, Miguel. *Segundo curso de derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1998. p. 468.

También llamados típicos por algunos autores, los contratos nominados son aquellos que reciben denominación y tienen regulación especial en la ley. Otros autores, 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.
156

En el esquema de 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.”¹⁵⁷⁵⁵

En la especie los contratos celebrados por la administración pública siguen la misma clasificación del derecho civil; sin embargo, sería plausible la existencia de una clasificación especial debido a la particularidad de la materia y por lo específico de los acuerdos que celebra ya que siguen considerándose como innominados, este sería sin lugar a dudas un trabajo de investigación jurídica de amplia aplicación.

⁵⁵ * 155 *Vid.* Héctor Jorge Escola, Tratado integral de los contratos....., *op. Cit.*, vol. I, p. 239.

* 156 Miguel Montoso Puerto, Contratos Administrativos atípicos, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1969, p27.

* 157 *Ibidem*, pp. 32 y 33

Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del derecho mexicano. derecho administrativo*. Mc-Graw-Hill, México, 1997. p.159.

3.5.- Contrato de arrendamiento administrativo...

Se mencionó con antelación que el contrato de arrendamiento es un contrato mediante el cual una parte, llamada arrendador, se obliga a transferir de modo temporal el uso o goce de una cosa a otra parte, llamada arrendatario quien a su vez se obliga a pagar por ese uso o goce un precio cierto y determinado. Esta definición es aplicable también en materia administrativa, pues pareciera que con ella quedan debidamente mencionadas las características primordiales del acuerdo de voluntades, sin embargo, la administración pública goza de privilegios que no se mencionan en esta definición, al respecto la doctrina administrativa ha estudiado esta característica, por lo que a continuación se transcriben algunos comentarios que ilustrarán al lector:

“b) Contratos de arrendamiento. Se celebran teniendo como objeto los bienes de dominio privado de la federación; o en una situación distinta: bienes que los particulares arriendan al estado. El segundo caso es frecuente cuando el poder público necesita locales para oficinas de algunas dependencias de la administración pública, la que crece permanentemente en razón de diversas causas.

No obstante que parece un contrato típico regulado por el derecho privado, la federación tiene que acatar ciertas normas dictadas en materia de arrendamiento, como los acuerdos acerca de inmuebles arrendados por la administración pública federal, que datan del 14 de agosto de 1995, 2 de octubre de 1996 y 3 de febrero de 1997, así como a la justipreciación que realiza la comisión de avalúos de bienes nacionales.”⁵⁶

⁵⁶ Martínez Morales, Rafael I. *Derecho administrativo. 3er. y 4º. cursos.* 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 2000. pp. 101-102.

“Cuando los órganos de la Administración Pública, central o descentralizada, celebran contratos de arrendamiento con los particulares para la instalación de sus oficinas, generalmente en ellos no se estipulan cláusulas exorbitantes del Derecho Civil, ni situaciones que caigan dentro del Derecho Público, salvo las derivadas de los artículos 4º y 5º del Código Federal de Procedimientos civiles respecto que a la Federación y a los organismos de la Administración Pública, no se les podrá ejecutar, ni ordenar medidas de apremio.”⁵⁷

De la opinión vertida por el maestro Acosta nace el objeto de estudio de este trabajo, ya que de por sí, las reglas de derecho público, exorbitantes del derecho privado colocan al cocontratante de la administración pública en una situación de subordinación jurídica, en el caso de la inejecución ordenada por el Código Federal de Procedimientos Civiles se le coloca en total estado de indefensión.

3.5.1.- Las ventajas de la administración pública en el contrato de arrendamiento administrativo

A la administración pública en su interacción contractual con los particulares la ley le ha obsequiado un trato privilegiado, legalidad, continuidad, mutabilidad, equilibrio financiero, hecho del príncipe, imprevisión y un régimen jurídico especial, son algunos de los beneficios exorbitantes que benefician al ente estatal al realizar acuerdos de voluntades con los particulares, en este apartado se analizarán algunas ventajas inherentes al contrato de arrendamiento administrativo como son: la justipreciación, la continuidad, el equilibrio financiero y por último la inejecución.

a).- La justipreciación

La justipreciación es una figura jurídica mediante la cual el estado fija el precio del arrendamiento, así como los incrementos anuales, se encuentra presente en un contrato de apariencia privado el derecho público que somete al particular a sus reglas, por otro lado, se deja a cargo de uno de los contratantes (la administración pública) la determinación del precio del arrendamiento y sus aumentos, es sin duda un beneficio exorbitante del derecho privado que encuentra

⁵⁷ Acosta Romero, Miguel. *Segundo curso de derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1989. p. 470.

su fundamento precisamente en la posibilidad del estado de fijar mediante normas de carácter público el precio del arrendamiento evitando de esta manera que pudiera darse algún acuerdo velado entre el arrendador y el funcionario público que actúa en representación del órgano de estado, y por otro extremo garantiza la continuidad del contrato en beneficio de la función pública.

Al respecto la doctrina administrativa opina que: “Dicha justipreciación consiste en una valoración del local, conforme sus características y zona de ubicación, a partir de lo cual se determinará el precio en que puede ser arrendado el inmueble, precio que no puede ser rebasado por la dependencia que quiere arrendar; en este mismo sentido, los incrementos anuales a la renta mensual deben ser conforme a las disposiciones que regulan a este respecto y, por tanto, el arrendatario queda sujeto a disposiciones de derecho público.”⁵⁸

b).- La continuidad

Por continuidad se entiende la ventaja con la que cuenta la administración pública para que los contratos que celebra no se vean interrumpidos en su ejecución ya que su materia es de interés público, es una de las ventajas exorbitantes del derecho, sin embargo ésta no es una facultad absoluta ya que para su procedencia se requiere la debida fundamentación y motivación de la determinación que la imponga, es decir, se rige por el principio de legalidad.

La naturaleza de esta ventaja se sustenta en el interés general que representa el fin de la administración pública, de ahí que las obras y demás contratos que celebra no se pueden ver suspendidos dada la importancia de su objeto.

Esta ventaja proporciona a la administración pública la seguridad de que el contrato de arrendamiento no será...

c).- El equilibrio financiero.

Dos fundamentos teóricos sostienen el principio del equilibrio financiero del contrato administrativo:

- ✓ El hecho del príncipe: que se traduce en la facultad que en su carácter de autoridad pública, tiene la administración pública de alterar las condiciones del contrato en perjuicio del particular contratante debido a

⁵⁸ Martínez Morales, Rafael I. *Derecho administrativo. 3er. y 4º. cursos.* 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 2000. pp. 101-102.

la imprevisible alteración de las condiciones con que inicialmente se celebró el acuerdo de voluntades.

- ✓ La teoría de la imprevisión que sostiene que todo contrato de tracto sucesivo lleva implícito que su cumplimiento sólo es exigible mientras las cosas sigan siendo iguales.

El principio de equilibrio financiero refleja la posibilidad real de que la administración pública se vea lo menos perjudicada posible, ya sea por que al contratar no se hayan previsto situaciones especiales y haciendo exigible el cumplimiento de lo contratado en tanto la situación continúe manteniéndose durante el tiempo de vigencia del acuerdo de voluntades.

El principio del equilibrio financiero implica que ante lo imprevisto, la administración pública salga lo menos perjudicada posible, y que el cumplimiento del contrato se vea supeditado a la continuidad de las condiciones con que se celebró, tutelando así la ecuación económica financiera del estado.

En el contrato de arrendamiento el particular que da un inmueble a la administración pública para que haga uso de él, en el caso de que haya ajustes en el mercado ya nacional o internacional tendrá también la carga en el ajuste de la renta acordada aún sin su consentimiento.

d).- La inejecución.

La inejecución es una de las ventajas exorbitantes del derecho civil en beneficio de la administración pública, esta prerrogativa otorgada por el legislador a los órganos de estado implica que aún cuando haya una sentencia ejecutoriada, su materialización no podrá ser intentada en contra de la administración pública, la doctrina administrativa contempla esta ventaja en los siguientes términos:

“No es posible afirmar la absoluta igualdad de las partes en un contrato de esta naturaleza, pues si la Administración Pública se sujeta a normas de Derecho Privado, no deja de formar parte del Estado y éste no pierde su personalidad de Derecho Público, no siéndole aplicables los procedimientos de ejecución y apremio, que se pueden invocar entre particulares; sin embargo, esto es explicable, ya que a través de estos contratos el Estado cumple con una parte de sus cometidos y no está actuando en función de intereses particulares.”⁵⁹

⁵⁹ Acosta Romero, Miguel. *Segundo curso de derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1989. p. 469.

Se difiere de este criterio doctrinal, ya que, no permitir al cocontratante de la administración pública la ejecución de una sentencia que ha causado estado, se traduce en colocarlo en total estado de indefensión, puesto que si el particular ha realizado todo el trámite judicial hasta obtener una sentencia firme, debería dársele oportunidad de materializar la disposición judicial, si no, para que permitirle llevar a juicio una causa perdida por inmaterial, lo contrario coloca a la administración pública en un plano de superioridad que se antoja despótico, desproporcionado y no justificado en un estado de derecho como el mexicano, esta disposición legal se traduce en un ataque al principio de seguridad de los contratos ya que el propietario de un inmueble que desee rentarlo a la administración pública deberá de pensarlo detenidamente e informarse de las consecuencias del mismo y si lo analizará detenidamente sopesaría la posibilidad de que su cocontratante público hará valer todos los beneficios legales a que tiene acceso, todos ellos justificadamente encuentran respaldo en la ley, pero sin embargo la inejecución excede a todo equilibrio traduciéndose en una clara afectación al derecho de propiedad que esta disposición desmotiva y hace que desaparezca el incentivo para que el particular que adquirió la propiedad la quiera alquilar al estado, ya que la población informada puede llegar a pensar que el alquilar sus propiedad a la administración pública sería llevarla aun final fatal, pues la inejecución se traduce en un despojo legal pues de manera unilateral el órgano de estado que le alquiló su inmueble permanecerá en él de manera unilateral y arbitraria, sin que se cuente con algún mecanismo de defensa que sirva en beneficio de sus intereses.

Se piensa que esta disposición legal además del grave desequilibrio jurídico que ocasiona, incide de manera directa en la economía pues propicia la inactividad comercial, debido a que los propietarios de los bienes inmuebles que podría utilizar el estado para brindar una atención digna a la población, prefieren tenerlos vacíos y abandonados antes de rentárselos, debido a las desmedidas ventajas exorbitantes del derecho civil que se dan a la administración pública, algunas sustentadas en la importancia del servicio que brinda a excepción de la inejecución por tratarse de una disposición que no encuentra justificante por lo excesivo de su contenido.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. *Segundo curso de derecho administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1989. p. 476.

Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, S.A., 26ª Edición, México 1994, pág. 602.

Fernández Ruiz, Jorge. *Panorama del derecho mexicano. Derecho administrativo*. Editorial Mc-Graw-Hill, México, 1997. p. 150.

Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*. Editorial Porrúa, S.A., 19ª edición. México, 1990. P. 632

Martínez Morales, Rafael I. *Derecho administrativo. 3er. y 4º cursos*. 3ª. Edición. Editorial Oxford, México, 2000. pp. 108-109.

CAPÍTULO CUARTO.

4.- MARCO JURÍDICO.

**4.1.- Constitución política de los estados unidos
mexicanos..... 81**

4.2.- Ley general de deuda pública..... 85

**4.3.- Ley de federal de presupuesto y responsabilidad
hacendaria..... 87**

**4.4.- Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios
del sector público..... 95**

4.5.- Ley de planeación..... 99

4.6.- Presupuesto de egresos de la federación 2008.... 101

4.7.- Código civil federal..... 102

BIBLIOGRAFÍA.....

4.- MARCO JURÍDICO.

En este apartado se transcribirán y se comentará brevemente el contenido de todos aquellos artículos que tengan alguna relación con el tema que se trata en la presente investigación a fin de enmarcar desde el punto de vista legislativo el objeto de estudio, siguiendo las enseñanzas de Kelsen se inicia con la norma suprema siendo seguida por las disposiciones federales al respecto.

4.1.- Constitución política de los estados unidos mexicanos

En nuestro sistema legislativo La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema, representa el espíritu rector de nuestro derecho objetivo, todas y cada una de las disposiciones legislativas deben de respetar el contenido de ésta máxima norma, es por ello que se inicia el presente capítulo con esta ley de leyes.

Encuentran aplicación directa en el tema que en este trabajo se aborda los artículos 25, 74, 100, 126 y 134 constitucionales que indican textualmente:

“Art. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”⁶⁰

Según se desprende de la lectura de éste numeral corresponde en principio al estado la rectoría del desarrollo nacional que deberá de ser debidamente planeada y atendida con la participación de los sectores público, social y privado, **además ordena que la ley alenté y proteja la actividad económica que realicen los particulares** proveyendo de las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

Como se aprecia esta disposición es de singular importancia en este trabajo ya que como se ha mencionado la inejecución de las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales en los juicios seguidos por los particulares por los conflictos que se dan en la interpretación y cumplimiento de los contratos de arrendamiento administrativo resulta sumamente excesiva, pues impide al particular la materialización de las resoluciones judiciales, de tal manera que este exceso legislativo coloca al particular en estado de indefensión, lo que de ninguna manera incentiva la actividad económica, al contrario la desmotiva.

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2007, p. 28-29.

“Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.-

II.-

III.- (DEROGADA, D.O.F. 30 DE JULIO DE 1999)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”.⁶¹

Este artículo señala una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados que debe de ser tomada en cuenta en este trabajo debido a que el presupuesto de egresos contempla todos los gastos que realiza la federación y dentro de ellos esta contemplado el pago de los bienes y servicios que emplea en el ejercicio de sus fines.

“Art. 100.- El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

.....
.....

.....La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.”⁶²

En el mismo sentido que el artículo 74, este numeral prevé los gastos que eroga el Poder Judicial como un órgano estatal en el ejercicio de sus fines, y que a su vez celebra contratos de arrendamiento administrativo.

“Art. 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”.⁶³

El legislador ha dejado estrictamente asentado que no se realizará ningún pago que no se encuentre comprendido en el presupuesto, esto comprende también la erogación que implica para el estado el pago de las rentas de los bienes que alquila para el desempeño de su funciones con el fin de cumplir con sus objetivos.

“Art. 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones

⁶¹ IBIDEM, p.81.

⁶² IBIDEM, p.102.103

⁶³ IBIDEM, p. 127.

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”.⁶⁴

Este artículo expresamente dispone que los arrendamientos que celebre el estado sean licitados públicamente a fin de asegurar las mejores condiciones posibles para la administración pública.

Finalmente solo resta comentar que las normas constitucionales fijan el espíritu que indispensablemente ha de respetar la autoridad en el ejercicio de la función que le ha sido encomendada.

⁶⁴ IBIDEM, p. 160-161.

4.2.- Ley general de deuda pública

Tiene trascendencia en la presente investigación la Ley General de Deuda Pública, pues el contrato de arrendamiento administrativo es un acuerdo de voluntades en donde el pago de las pensiones rentísticas se realiza mediante plazos, constituyendo una obligación pasiva adquirida por diversos organismos de la administración pública.

“ARTÍCULO 1o.- Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.

II.-

III.- Los organismos descentralizados.

ARTÍCULO 2o.- Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

I.-

II.- La adquisición de bienes, así como la contratación (sic) de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

III.-.....,

IV.-

ARTÍCULO 3o.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

Los titulares de las entidades públicas serán responsables del estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, de su reglamento y de las directrices de contratación señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las infracciones a la presente Ley y a los ordenamientos citados se sancionarán en los términos que legalmente correspondan y de conformidad al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales”.⁶⁵

Como de la simple lectura de los numerales transcritos se desprende corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedir las disposiciones reglamentarias necesarias así como vigilar el exacto cumplimiento de las directrices rectoras de la ley en el ámbito administrativo.

El caso concreto del contrato de arrendamiento administrativo queda incluido dentro de los rubros que regula esta legislación federal, de tal manera que todos aquellos acuerdos de voluntades que celebren los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones se encuentran enmarcados y regulados por esta legislación.

⁶⁵ Ley General de Deuda Pública, Cámara de Diputados LX Legislatura, Texto vigente: última reforma publicada 21-12-1995

4.3.- Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria

Este cuerpo normativo reglamenta el estricto cumplimiento de las dependencias representadas por los funcionarios públicos, define lo que se entenderá por ejecutores de gasto, quienes en el ejercicio de sus presupuestos atenderán las necesidades de las dependencias, realizando los requerimientos y podrán realizar todos los trámites necesarios para realizar contrataciones de arrendamientos, justificando debidamente su celebración, el plazo de vigencia del contrato e identificando el gasto corriente en los siguientes términos:

“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:
I.....

XIII. Ejecutores de gasto: los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 4 de esta Ley con cargo al Presupuesto de Egresos;

Artículo 4.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. Los entes autónomos;
- IV. Los tribunales administrativos;
- V. La Procuraduría General de la República;
- VI. La Presidencia de la República;
- VII. Las dependencias, y
- VIII. Las entidades.

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Artículo 5.- La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

- I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;

d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;

e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;

f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;

II. En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sujetándose a las disposiciones generales que correspondan emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos;

d) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d), e) y f) de la fracción anterior, y

III. En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría, por conducto de la dependencia a la que se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios

generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta Ley;

c) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d) y f) de la fracción I del presente artículo.

Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo.

Artículo 23.- En el ejercicio de sus presupuestos, las dependencias y entidades se sujetarán estrictamente a los calendarios de presupuesto autorizados a cada dependencia y entidad en los términos de las disposiciones aplicables, atendiendo los requerimientos de las mismas.

Artículo 32.- En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en los términos del artículo 50 de esta Ley, los cuales se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. En estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto de otras provisiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.

Artículo 35.- Las dependencias y entidades podrán realizar todos los trámites necesarios para realizar contrataciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, con el objeto de que los recursos se ejerzan oportunamente a partir del inicio del ejercicio fiscal correspondiente.

Las dependencias y entidades, en los términos del Reglamento, podrán solicitar a la Secretaría autorización especial para convocar, adjudicar y, en su caso, formalizar tales contratos, cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente de aquél en el que se solicite, con base en los anteproyectos de presupuesto.

Los contratos estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del año en el que se prevé el inicio de su vigencia, por lo que sus efectos estarán condicionados a la existencia de los recursos presupuestarios respectivos, sin que la no realización de la referida condición suspensiva origine responsabilidad alguna para las partes.

Artículo 41.- El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

I. La exposición de motivos en la que se señale:

a) La política de gasto del Ejecutivo Federal;

b) Las políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos;

- c) Los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales;
 - d) La estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;
 - e) Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley;
- II. El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:
- a) Las previsiones de gasto de los ramos autónomos;
 - b) Las previsiones de gasto de los ramos administrativos;
 - c) Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control directo;
 - d) Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control indirecto;
 - e) Las previsiones de gasto de los ramos generales;
 - f) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a gastos obligatorios;
 - g) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a los compromisos plurianuales;
 - h) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a compromisos derivados de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;
 - i) Un capítulo específico que incluya las previsiones salariales y económicas a que se refiere el artículo 33, fracción II de esta Ley;
 - j) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades;
 - k) En su caso, las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal;
 - l) Un apartado que contenga las principales variaciones que se proponen con respecto al año en curso y su justificación, en términos de las distintas clasificaciones del gasto; los principales programas y, en su caso, aquéllos que se proponen por primera vez;
 - m) La información que permita distinguir el gasto regular de operación; el gasto adicional que se propone, y las propuestas de ajustes al gasto;

n) El destino que corresponda a los ingresos provenientes del aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal, el cual corresponderá a las entidades federativas para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente, y

ñ) (DEROGADO, D.O.F. 27 DE DICIEMBRE DE 2006)

III. Los anexos informativos, los cuales contendrán:

a) La metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso, así como la utilizada para calendarizar el gasto según su clasificación económica;

b) La distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto, y

c) La demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos a que se refiere este artículo así como la que solicite la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, en su caso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Artículo 50.- Los ejecutores de gasto podrán celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal siempre que:

I. Justifiquen que su celebración representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables;

II. Justifiquen el plazo de la contratación y que el mismo no afectará negativamente la competencia económica en el sector de que se trate;

III. Identifiquen el gasto corriente o de inversión correspondiente; y

IV. Desglosen el gasto a precios del año tanto para el ejercicio fiscal correspondiente, como para los subsecuentes.

Las dependencias requerirán la autorización presupuestaria de la Secretaría para la celebración de los contratos a que se refiere este artículo, en los términos del Reglamento. En el caso de las entidades, se sujetarán a la autorización de su titular conforme a las disposiciones generales aplicables.

Las dependencias y entidades deberán informar a la Función Pública sobre la celebración de los contratos a que se refiere este artículo, dentro de los 30 días posteriores a su formalización.

En el caso de proyectos para prestación de servicios, las dependencias y entidades deberán sujetarse al procedimiento de autorización y demás disposiciones aplicables que emitan, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría y la Función Pública.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, a través de sus respectivas unidades de administración, podrán autorizar la celebración de contratos plurianuales siempre y cuando cumplan lo dispuesto en este artículo y emitan normas generales y para su justificación y autorización.

Los ejecutores de gasto deberán incluir en los informes trimestrales un reporte sobre el monto total erogado durante el periodo, correspondiente a los contratos a que se refiere este artículo, así como incluir las previsiones correspondientes en sus anteproyectos de presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal, en los términos de los artículos 32 y 41, fracción II, inciso g), de esta Ley.

Artículo 54.- Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.

Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

Los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos podrán ser hasta por el 80% del monto de endeudamiento autorizado como diferimiento de pago en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél en que deba efectuarse su pago.

Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo”.⁶⁶

La importancia en el contrato de arrendamiento administrativo de este cuerpo normativo radica precisamente en la reglamentación que dispone al respecto, enmarcando la facultad que se otorga a la administración pública representada por los funcionarios que la integran en la celebración no solo de este tipo de acuerdos que comprometen económicamente al Estado sino de todas

⁶⁶ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 27 de diciembre de 2006.

aquellas acciones que celebren con la finalidad de realizar la función para la que han sido creados y que sena indispensables en la búsqueda de sus objetivos y fines, informar para presupuestar y encontrarse en condiciones de planear y cumplir cabalmente con sus obligaciones económicas, es una tarea que tiene el aparato de estado, por lo que normalizar sus responsabilidades genera la certeza en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, esta legislación propicia que la administración pública funcione óptimamente sin las distracciones que le generarían los compromisos celebrados anárquicamente.

4.4.- Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público

A continuación se transcriben algunos de los artículos que se consideraron más importantes al realizar la lectura de la legislación pues en sus rubros se trata de manera puntual las condiciones establecidas en materia de arrendamiento de bienes por parte de la administración pública.

“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. La Procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados;
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y
- VI. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. No quedan comprendidos los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, en

lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que se realicen por los Centros Públicos de Investigación con los recursos autogenerados de sus Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico previstos en la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán conforme a las reglas de operación de dichos fondos, a los criterios y procedimientos que en estas materias expidan los órganos de gobierno de estos Centros, así como a las disposiciones administrativas que, en su caso estime necesario expedir la Secretaría de la Función Pública o la Secretaría, en el ámbito de sus respectivas competencias, administrando dichos recursos con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y asegurar al centro las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo.

Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento.

Artículo 6.- El gasto para las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetará, en su caso, a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables.

Artículo 9.- En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades serán los responsables de que, en la adopción e instrumentación de las acciones que deban llevar a cabo en cumplimiento de esta Ley, se observen criterios que promuevan la modernización y desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades.

Las facultades conferidas por esta Ley a los titulares de las dependencias podrán ser ejercidas por los titulares de sus órganos desconcentrados, previo acuerdo delegatorio.

Artículo 25.- Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, solamente cuando se cuente con la autorización global o específica, por parte de la Secretaría, del presupuesto de inversión y de gasto corriente, según sea el caso, conforme a los cuales deberán programarse los pagos respectivos.

En casos excepcionales y previa aprobación de la Secretaría, las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar y formalizar contratos cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente de aquél en el que se formalizan. Los referidos contratos estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del año en el que se prevé el inicio de su vigencia, por lo que sus efectos estarán condicionados a la existencia de los recursos presupuestarios respectivos, sin que la no realización de la referida condición suspensiva origine responsabilidad alguna para las partes. Cualquier pacto en contrario a lo dispuesto en este párrafo se considerará nulo.

Artículo 26.- Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, mediante los procedimientos de contratación que a continuación se señalan:

I. Licitación pública;

II. Invitación a cuando menos tres personas, o

III. Adjudicación directa.

En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías; debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

La licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria y, en el caso de invitación a cuando menos tres personas, con la entrega de la primera invitación; ambos procedimientos concluyen con la firma del contrato.

La Secretaría de Economía, mediante reglas de carácter general y tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de la Función Pública, determinará los criterios para la aplicación de las reservas, mecanismos de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.

La Secretaría de la Función Pública pondrá a disposición pública, a través de medios de difusión electrónica que establezca, la información que obre en su base de datos correspondiente a las convocatorias y bases de las licitaciones y, en su caso, sus modificaciones; las actas de las juntas de aclaraciones y de visita a instalaciones, los fallos de dichas licitaciones o las cancelaciones de éstas, y los datos relevantes de los contratos adjudicados; así como otra información relativa a las materias que regula esta Ley, con excepción de aquella que, de conformidad con las disposiciones aplicables, sea de naturaleza

reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 42.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

En estos casos, se invitará a personas cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del veinte por ciento del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario.

En casos excepcionales, el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, bajo su responsabilidad, podrá fijar un porcentaje mayor al indicado para las operaciones previstas en este artículo, debiéndolo hacer del conocimiento del órgano interno de control. Esta facultad podrá delegarse en el oficial mayor o su equivalente en las dependencias o entidades.

En el supuesto de que dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas hayan sido declarados desiertos, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato.

Para fomentar el desarrollo y la participación de las empresas nacionales micro, pequeñas y medianas, las dependencias y entidades procurarán que las operaciones comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo, sean adjudicadas a aquellas cuando menos el cincuenta por ciento del valor de los contratos”.⁶⁷

Basta la simple lectura de estos apartados de la Ley para dilucidar la importante tarea de supervisión y fiscalización que el estado ejerce en sus funcionarios cuando se trata de realizar contratos que comprometen el patrimonio de erario, pues regula todas las acciones relativas no solo a la planeación sino también al ejercicio, estableciendo un puntual control del gasto que las dependencias lleguen a realizar.

⁶⁷ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 5 de septiembre de 2007.

4.5.- Ley de planeación

Como se ha mencionado el órgano administrativo debe de programar y estructurar todas sus actividades, puesto que el alto número de acciones que realiza le obliga a sustentar las responsabilidades que adquiere para llevar a cabo sus fines, toda su actividad debe responder a una planeación previa el logro del desarrollo ordenado y racional solo se obtiene cuando existe una seria regulación que impulse sanamente la actividad económica, esta legislación tiene por cometido esta tarea y sus disposiciones revisten singular importancia en este trabajo debido a que dentro de la actividad económica del estado se encuentra la adquisición y erogación de recursos mediante la celebración de todo tipo de acuerdos y contratos dentro de los que encontramos al contrato administrativo.

A continuación se transcriben algunos artículos que se juzgan de importancia en el tema de esta tesis.

“Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;

II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y

V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”⁶⁸.

⁶⁸ Ley De Plantación, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de junio de 2003.

4.6.- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2008

En este marco normativo se encuentra los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres personas, de los arrendamientos que celebra la administración pública, y la forma en que debe de ofertarse la contratación, la licitación es un tema que ya se ha abordado en este trabajo, de ahí que resulte importante conocer las disposiciones que guardan relación con esta figura jurídica.

“Artículo 1. El ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para el año 2008, se realizará conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en las disposiciones que, en el marco de dicha Ley, estén establecidas en otros ordenamientos legales y en este Presupuesto de Egresos.

Artículo 4. El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos de este Decreto y Tomos del Presupuesto de Egresos y se observará lo siguiente:

III. El capítulo específico que incorpora las erogaciones correspondientes a los compromisos plurianuales se incluye en el Anexo 3 de este Decreto;

XVI. Para los efectos de los artículos 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 43 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres personas, de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obras públicas y servicios relacionados con éstas, serán los señalados en el Anexo 16 de este Decreto. Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado”⁶⁹.

⁶⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, texto vigente, nuevo presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2007.

4.7.- Código civil federal

En este apartado se transcriben los artículos que rigen la relación contractual del arrendamiento, disposiciones que en este estudio resultan necesarias para comprender el marco normativo de la figura jurídica del arrendamiento administrativo ya que el Código Civil Federal Trata el dogma respecto del acuerdo de voluntades objeto de éste estudio, aclarando que como en los apartados anteriores solo se transcriben aquellos artículos cuya importancia se juzga de inmediata aplicación en esta tesis

“ARTÍCULO 2,398.- Hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto.

El arrendamiento no puede exceder de diez años para las fincas destinadas a habitación y de veinte años para las fincas destinadas al comercio o a la industria.

ARTÍCULO 2,399.- La renta o precio del arrendamiento puede consistir en una suma de dinero o en cualquiera otra cosa equivalente, con tal que sea cierta y determinada.

ARTÍCULO 2,400.- Son susceptibles de arrendamiento todos los bienes que pueden usarse sin consumirse; excepto aquellos que la ley prohíbe arrendar y los derechos estrictamente personales.

ARTÍCULO 2,401.- El que no fuere dueño de la cosa podrá arrendarla si tiene facultad para celebrar ese contrato, ya en virtud de autorización del dueño, ya por disposición de la ley.

ARTÍCULO 2,403.- No puede arrendar el copropietario de cosa indivisa sin consentimiento de los otros copropietarios.

ARTÍCULO 2,404.- Se prohíbe a los Magistrados, a los Jueces y a cualesquiera otros empleados públicos, tomar en arrendamiento, por sí o por interpósita persona, los bienes que deban arrendarse en los negocios en que intervengan.

ARTÍCULO 2,405.- Se prohíbe a los encargados de los establecimientos públicos y a los funcionarios y empleados públicos, tomar en arrendamiento los bienes que con los expresados caracteres administren.

ARTÍCULO 2,406.- El contrato de arrendamiento debe otorgarse por escrito. La falta de esta formalidad se imputará al arrendador.

ARTÍCULO 2,407.- (DEROGADO, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

ARTÍCULO 2,408.- El contrato de arrendamiento no se rescinde por la muerte del arrendador ni del arrendatario, salvo convenio en otro sentido.

ARTÍCULO 2,409.- Si durante la vigencia del contrato de arrendamiento, por cualquier motivo se verificare la transmisión de la propiedad del predio arrendado, el arrendamiento subsistirá en los términos del contrato. Respecto al pago de las rentas, el arrendatario tendrá obligación de pagar al nuevo propietario la renta estipulada en el contrato, desde la fecha en que se le notifique judicialmente o extrajudicialmente ante notario o ante dos testigos haberse otorgado el correspondiente título de propiedad, aun cuando alegue haber pagado al primer propietario; a no ser que el adelanto de rentas aparezca expresamente estipulado en el mismo contrato de arrendamiento.

ARTÍCULO 2,410.- Si la transmisión de la propiedad se hiciere por causa de utilidad pública, el contrato se rescindirán, pero el arrendador y el arrendatario deberán ser indemnizados por el expropiador, conforme a lo que establezca la ley respectiva.

ARTÍCULO 2,411.- Los arrendamientos de bienes nacionales, municipales o de establecimientos públicos, estarán sujetos a las disposiciones del derecho administrativo, y en lo que no lo estuvieren, a las disposiciones de este título.

CAPITULO II

De los derechos y obligaciones del arrendador

ARTÍCULO 2,412.- El arrendador está obligado, aunque no haya pacto expreso:

(REFORMADA, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

I.- A entregar al arrendatario la finca arrendada, con todas sus pertenencias y en estado de servir para el uso convenido; y si no hubo convenio expreso, para aquél a que por su misma naturaleza estuviere destinada; así como en condiciones que ofrezcan al arrendatario la higiene y seguridad del inmueble;

II.- A conservar la cosa arrendada en el mismo estado, durante el arrendamiento, haciendo para ello todas las reparaciones necesarias;

III.- A no estorbar ni embarazar de manera alguna el uso de la cosa arrendada, a no ser por causa de reparaciones urgentes e indispensables;

IV.- A garantizar el uso o goce pacífico de la cosa por todo el tiempo del contrato;

V.- A responder de los daños y perjuicios que sufra el arrendatario por los defectos o vicios ocultos de la cosa, anteriores al arrendamiento.

ARTÍCULO 2,413.- La entrega de la cosa se hará en el tiempo convenido; y si no hubiere convenio, luego que el arrendador fuere requerido por el arrendatario.

ARTÍCULO 2,414.- El arrendador no puede, durante el arrendamiento, mudar la forma de la cosa arrendada, ni intervenir en el uso legítimo de ella, salvo el caso designado en la fracción III, del artículo 2,412.

ARTÍCULO 2,415.- El arrendatario está obligado a poner en conocimiento del arrendador, a la brevedad posible, la necesidad de las reparaciones, bajo pena de pagar los daños y perjuicios que su omisión cause.

ARTÍCULO 2,416.- Si el arrendador no cumpliera con hacer las reparaciones necesarias para el uso a que esté destinada la cosa, quedará a elección del arrendatario rescindir el arrendamiento u ocurrir al juez para que estreeche al arrendador al cumplimiento de su obligación, mediante el procedimiento rápido que se establezca en el Código de Procedimientos Civiles.

ARTÍCULO 2,417.- El juez, según las circunstancias del caso, decidirá sobre el pago de los daños y perjuicios que se causen al arrendatario por falta de oportunidad en las reparaciones.

ARTÍCULO 2,418.- Lo dispuesto en la fracción IV del artículo 2,412 no comprende las vías de hecho de terceros que no aleguen derechos sobre la cosa arrendada que impidan su uso o goce. El arrendatario, en esos casos, sólo tiene acción contra los autores de los hechos, y aunque fueren insolventes no tendrá acción contra el arrendador. Tampoco comprende los abusos de fuerza.

ARTÍCULO 2,419.- El arrendatario está obligado a poner en conocimiento del propietario, en el más breve término posible, toda usurpación o novedad dañosa que otro haya hecho o abiertamente prepare en la cosa arrendada, so pena de pagar los daños y perjuicios que cause con su omisión. Lo dispuesto en este artículo no priva al arrendatario del derecho de defender, como poseedor, la cosa dada en arrendamiento.

ARTÍCULO 2,420.- Si el arrendador fuere vencido en juicio sobre una parte de la cosa arrendada, puede el arrendatario reclamar una disminución en la renta o la rescisión del contrato y el pago de los daños y perjuicios que sufra.

ARTÍCULO 2,421.- El arrendador responde de los vicios o defectos de la cosa arrendada que impidan el uso de ella, aunque él no los hubiese conocido o hubiesen sobrevenido en el curso del arrendamiento, sin culpa del arrendatario. Este puede pedir la disminución de la renta o la rescisión del contrato, salvo que se pruebe que tuvo conocimiento antes de celebrar el contrato, de los vicios o defectos de la cosa arrendada.

ARTÍCULO 2,422.- Si al terminar el arrendamiento hubiere algún saldo a favor del arrendatario, el arrendador deberá devolverlo inmediatamente, a no ser que tenga algún derecho que ejercitar contra aquél; en este caso depositará judicialmente el saldo referido.

ARTÍCULO 2,423.- Corresponde al arrendador pagar las mejoras hechas por el arrendatario:

I.- Si en el contrato, o posteriormente, lo autorizó para hacerlas y se obligó a pagarlas;

II.- Si se trata de mejoras útiles y por culpa del arrendador se rescindiere el contrato;

III.- Cuando el contrato fuere por tiempo indeterminado, si el arrendador autorizó al arrendatario para que hiciera mejoras y antes de que transcurra el tiempo necesario para que el arrendatario quede compensado con el uso de las mejoras de los gastos que hizo, da el arrendador por concluido el arrendamiento.

ARTÍCULO 2,424.- Las mejoras a que se refieren las fracciones II y III del artículo anterior, deberán ser pagadas por el arrendador, no obstante que en el contrato se hubiese estipulado que las mejoras quedasen a beneficio de la cosa arrendada.

CAPITULO III

De los derechos y obligaciones del arrendatario

ARTÍCULO 2,425.- El arrendatario está obligado:

I.- A satisfacer la renta en la forma y tiempo convenidos;

II.- A responder de los perjuicios que la cosa arrendada sufra por su culpa o negligencia, la de sus familiares, sirvientes o subarrendatarios;

III.- A servirse de la cosa solamente para el uso convenido o conforme a la naturaleza y destino de ella.

ARTÍCULO 2,426.- El arrendatario no está obligado a pagar la renta sino desde el día en que reciba la cosa arrendada, salvo pacto en contrario.

ARTÍCULO 2,427.- La renta será pagada en el lugar convenido; y a falta de convenio, en la casa, habitación o despacho del arrendatario.

ARTÍCULO 2,428.- Lo dispuesto en el artículo 2,422 respecto del arrendador, regirá en su caso respecto del arrendatario.

ARTÍCULO 2,429.- El arrendatario está obligado a pagar la renta que se venza hasta el día que entregue la cosa arrendada.

ARTÍCULO 2,430.- Si el precio del arrendamiento debiere pagarse en frutos, y el arrendatario no los entregare en el tiempo debido, está obligado a pagar en dinero el mayor precio que tuvieren los frutos dentro del tiempo convenido.

ARTÍCULO 2,431.- Si por caso fortuito o fuerza mayor se impide totalmente al arrendatario el uso de la cosa arrendada, no se causará renta mientras dure el impedimento, y si éste dura más de dos meses podrá pedir la rescisión del contrato.

ARTÍCULO 2,432.- Si sólo se impide en parte el uso de la cosa, podrá el arrendatario pedir la reducción parcial de la renta, a juicio de peritos, a no ser que las partes opten por la rescisión del contrato, si el impedimento dura el tiempo fijado en el artículo anterior.

ARTÍCULO 2,433.- Lo dispuesto en los dos artículos anteriores no es renunciable.

ARTÍCULO 2,434.- Si la privación del uso proviene de la evicción del predio, se observará lo dispuesto en el artículo 2,431, y si el arrendador procedió con mala fe, responderá también de los daños y perjuicios.

ARTÍCULO 2,435.- El arrendatario es responsable del incendio, a no ser que provenga de caso fortuito, fuerza mayor o vicio de construcción.

ARTÍCULO 2,436.- El arrendatario no responde del incendio que se haya comunicado de otra parte, si tomó las precauciones necesarias para evitar que el fuego se propagara.

ARTÍCULO 2,437.- Cuando son varios los arrendatarios y no se sabe dónde comenzó el incendio, todos son responsables proporcionalmente a la renta que paguen, y si el arrendador ocupa parte de la finca, también responderá proporcionalmente a la renta que a esa parte fijen peritos. Si se prueba que el incendio comenzó en la habitación de uno de los inquilinos, solamente éste será el responsable.

ARTÍCULO 2,438.- Si alguno de los arrendatarios prueba que el fuego no pudo comenzar en la parte que ocupa, quedará libre de responsabilidad.

ARTÍCULO 2,439.- La responsabilidad en los casos de que tratan los artículos anteriores, comprende no solamente el pago de los daños y perjuicios sufridos por el propietario, sino el de los que se hayan causado a otras personas, siempre que provengan directamente del incendio.

ARTÍCULO 2,440.- El arrendatario que va a establecer en la finca arrendada una industria peligrosa, tiene obligación de asegurar dicha finca contra el riesgo probable que origine el ejercicio de esa industria.

ARTÍCULO 2,441.- El arrendatario no puede, sin consentimiento expreso del arrendador, variar la forma de la cosa arrendada; y si lo hace debe, cuando la devuelva, restablecerla al estado en que la reciba, siendo, además, responsable de los daños y perjuicios.

ARTÍCULO 2,442.- Si el arrendatario ha recibido la finca con expresa descripción de las partes de que se compone, debe devolverla, al concluir el arrendamiento, tal como la recibió, salvo lo que hubiere perecido o se hubiere menoscabado por el tiempo o por causa inevitable.

ARTÍCULO 2,443.- La ley presume que el arrendatario que admitió la cosa arrendada sin la descripción expresada en el artículo anterior, la recibió en buen estado, salvo la prueba en contrario.

ARTÍCULO 2,444.- El arrendatario debe hacer las reparaciones de aquellos deterioros de poca importancia, que regularmente son causados por las personas que habitan el edificio.

ARTÍCULO 2,445.- El arrendatario que por causa de reparaciones pierda el uso total o parcial de la cosa, tiene derecho a no pagar el precio del arrendamiento, a pedir la reducción de ese precio o a la rescisión del contrato, si la pérdida del uso dura más de dos meses, en sus respectivos casos.

ARTÍCULO 2,446.- Si la misma cosa se ha dado en arrendamiento separadamente a dos o más personas y por el mismo tiempo, prevalecerá el arrendamiento primero en fecha; si no fuere posible verificar la prioridad de ésta, valdrá el arrendamiento del que tiene en su poder la cosa arrendada.

Si el arrendamiento debe ser inscrito en el Registro, sólo vale el inscrito.

ARTÍCULO 2,447.- En los arrendamientos que han durado más de cinco años y cuando el arrendatario ha hecho mejoras de importancia en la finca arrendada, tiene éste derecho si está al corriente en el pago de la renta, a que, en igualdad de condiciones, en caso de venta sea preferido en los términos del artículo 2448-J de este Código.

CAPITULO IV

Del arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la Habitación

ARTÍCULO 2,448.- Las disposiciones contenidas en los artículos 2448-A, 2448-B, 2448-G y 2448-H son de orden público e interés social, por tanto son irrenunciables y en consecuencia cualquier estipulación en contrario se tendrá por no puesta.

ARTÍCULO 2,448 A.- No deberá darse en arrendamiento una localidad que no reúna las condiciones de higiene y salubridad exigidas por la Ley de la materia.

ARTÍCULO 2,448 B.- El arrendador que no haga las obras que ordene la autoridad correspondiente como necesarias para que una localidad sea habitable, higiénica y segura es responsable de los daños y perjuicios que los inquilinos sufran por esa causa.

ARTÍCULO 2,448 C.- La duración mínima de todo contrato de arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación será de un año forzoso para arrendador y arrendatario, salvo convenio en contrario.

ARTÍCULO 2,448 D.- Para los efectos de este Capítulo la renta deberá estipularse en moneda nacional.

ARTÍCULO 2,448 E.- La renta debe pagarse en los plazos convenidos, y a falta de convenio, por meses vencidos.

El arrendatario no está obligado a pagar la renta sino desde el día en que reciba el inmueble objeto del contrato.

ARTÍCULO 2,448 F.- Para los efectos de este Capítulo el contrato de arrendamiento debe otorgarse por escrito, la falta de esta formalidad se imputará al arrendador.

El contrato deberá contener, cuando menos las siguientes estipulaciones:

I.- Nombres del arrendador y arrendatario.

II.- La ubicación del inmueble.

III.- Descripción detallada del inmueble objeto del contrato y de las instalaciones y accesorios con que cuenta para el uso y goce del mismo, así como el estado que guardan.

IV.- El monto de la renta.

V.- La garantía, en su caso.

VI.- La mención expresa del destino habitacional del inmueble arrendado.

VII.- El término del contrato.

VIII.- Las obligaciones que arrendador y arrendatario contraigan adicionalmente a las establecidas en la Ley.

ARTÍCULO 2,448 G.- El arrendador deberá registrar el contrato de arrendamiento ante la autoridad competente del Departamento del Distrito Federal. Una vez cumplido este requisito, entregará al arrendatario una copia registrada del contrato.

El arrendatario tendrá acción para demandar el registro mencionado y la entrega de la copia del contrato.

Igualmente el arrendatario tendrá derecho para registrar su copia del contrato de arrendamiento ante la autoridad competente del Departamento del Distrito Federal.

ARTÍCULO 2,448 H.- El arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación no termina por la muerte del arrendador ni por la del arrendatario, sino sólo por los motivos establecidos en las leyes.

Con exclusión de cualquier otra persona, el cónyuge, el o la concubina, los hijos, los ascendientes en línea consanguínea o por afinidad del arrendatario fallecido se subrogarán en los derechos y obligaciones de éste, en los mismos términos del contrato, siempre y cuando hubieran habitado real y permanentemente el inmueble en vida del arrendatario.

No es aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior a las personas que ocupen el inmueble como subarrendatarias, cesionarias o por otro título semejante que no sea la situación prevista en este artículo.

ARTÍCULO 2,448 I.- (DEROGADO, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

ARTÍCULO 2,448 J.- En el caso de que el propietario del inmueble arrendado decida enajenarlo, el o los arrendatarios tendrán derecho a ser preferidos a cualquier tercero en los siguientes términos:

I.- En todos los casos el propietario deberá dar aviso por escrito al arrendatario de su deseo de vender el inmueble, precisando el precio, términos, condiciones y modalidades de la compra-venta;

II.- El o los arrendatarios dispondrán de quince días para dar aviso por escrito al arrendador de su voluntad de ejercitar el derecho de preferencia que se consigna en este artículo en los términos y condiciones de la oferta, exhibiendo para ello las cantidades exigibles al momento de la aceptación de la oferta, conforme a las condiciones señaladas en ésta;

III.- En caso de que el arrendador cambie cualquiera de los términos de la oferta inicial estará obligado a dar un nuevo aviso por escrito al arrendatario, quien a partir de ese momento dispondrá de un nuevo plazo de quince días. Si el cambio se refiere al precio, el arrendador sólo estará obligado a dar este nuevo aviso cuando el incremento o decremento del mismo sea de más de un diez por ciento;

IV.- Tratándose de bienes sujetos al régimen de propiedad en condominio, se aplicarán las disposiciones de la ley de la materia; y

V.- La compra-venta realizada en contravención de lo dispuesto en este artículo otorgará al arrendatario el derecho de demandar daños y perjuicios, sin que la indemnización por dichos conceptos pueda ser menor a un 50% de las rentas pagadas por el arrendatario en los últimos doce meses. La acción antes

mencionada prescribirá sesenta días después de que tenga conocimiento el arrendatario de la realización de la compraventa respectiva.

En caso de que el arrendatario no cumpla con las condiciones establecidas en las fracciones II o III de este artículo, precluirá su derecho.

ARTÍCULO 2,448 K.- Si varios arrendatarios hicieren uso del derecho de preferencia a que se refiere el artículo anterior, será preferido el que tenga mayor antigüedad arrendando parte del inmueble y, en caso de ser igual, el que primero exhiba la cantidad exigible en los términos de la fracción II del artículo anterior, salvo convenio en contrario.

ARTÍCULO 2,483.- El arrendamiento puede terminar:

I.- Por haberse cumplido el plazo fijado en el contrato o por la ley, o por estar satisfecho el objeto para que la cosa fue arrendada;

II.- Por convenio expreso;

III.- Por nulidad;

IV.- Por rescisión;

V.- Por confusión;

VI.- Por pérdida o destrucción total de la cosa arrendada, por caso fortuito o fuerza mayor;

VII.- Por expropiación de la cosa arrendada hecha por causa de utilidad pública;

VIII.- Por evicción de la cosa dada en arrendamiento.

(REFORMADO, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

ARTÍCULO 2,484.- Si el arrendamiento se ha hecho por tiempo determinado, concluye en el día prefijado. Si no se ha señalado tiempo, se observará lo que disponen los artículos 2478 y 2479.

ARTÍCULO 2,485.- (DEROGADO, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

ARTÍCULO 2,486.- (DEROGADO, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

(REFORMADO, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

ARTÍCULO 2,487.- Si después de terminado el plazo por el que se celebró el arrendamiento, el arrendatario continúa sin oposición en el uso y goce del bien arrendado, continuará el arrendamiento por tiempo indeterminado, estando obligado el arrendatario a pagar la renta que corresponda por el tiempo que exceda conforme a lo convenido en el contrato; pudiendo cualquiera de las partes solicitar la terminación del contrato en los términos del artículo 2478. Las obligaciones contraídas por un tercero con objeto de garantizar el cumplimiento del arrendamiento, cesan al término del plazo determinado, salvo convenio en contrario.

ARTÍCULO 2,488.- (DEROGADO, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

ARTÍCULO 2,489.- El arrendador puede exigir la rescisión del contrato:

(REFORMADA, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

I.- Por falta de pago de la renta en los términos previstos en la fracción I del artículo 2425;

II.- Por usarse la cosa en contravención a lo dispuesto en la fracción III del artículo 2,425;

III.- Por el subarriendo de la cosa en contravención a lo dispuesto en el artículo 2,480;

(ADICIONADA, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

IV.- Por daños graves a la cosa arrendada imputables al arrendatario; y

(ADICIONADA, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

V.- Por variar la forma de la cosa arrendada sin contar con el consentimiento expreso del arrendador, en los términos del artículo 2441.

(REFORMADO, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

ARTÍCULO 2,490.- El arrendatario puede exigir la rescisión del contrato:

I.- Por contravenir el arrendador la obligación a que se refiere la fracción II del artículo 2412 de este ordenamiento;

II.- Por la pérdida total o parcial de la cosa arrendada en los términos de los artículos 2431, 2434 y 2445; y

III.- Por la existencia de defectos o vicios ocultos de la cosa, anteriores al arrendamiento y desconocidos por el arrendatario.

ARTÍCULO 2,491.- (DEROGADO, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

ARTÍCULO 2,492.- Si el arrendador, sin motivo fundado, se opone al subarriendo que con derecho pretenda hacer al (sic) arrendatario, podrá éste pedir la rescisión del contrato.

ARTÍCULO 2,493.- Si el usufructuario no manifestó su calidad de tal al hacer el arrendamiento, y por haberse consolidado la propiedad con el usufructo, exige el propietario la desocupación de la finca, tiene el arrendatario derecho para demandar al arrendador la indemnización de daños y perjuicios.

ARTÍCULO 2,494.- (DEROGADO, D.O.F. 21 DE JULIO DE 1993)

ARTÍCULO 2,495.- Si el predio dado en arrendamiento fuere enajenado judicialmente, el contrato de arrendamiento subsistirá, a menos que aparezca que se celebró dentro de los sesenta días anteriores al secuestro de la finca, en cuyo caso el arrendamiento podrá darse por concluido.

ARTÍCULO 2,496.- En los casos de expropiación y de ejecución judicial, se observará lo dispuesto en los artículos 2,456, 2,457 y 2,458”.⁷⁰

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

En este cuerpo normativo precisamente en su artículo cuarto se encuentra la disposición normativa que sirve como objeto de estudio a la presente tesis, de éste numeral se desprende la inejecución que como un beneficio exorbitante del derecho civil impide a los particulares que celebren contratos de arrendamiento con la administración pública ejecutar las sentencias que a su favor se emitan por los órganos jurisdiccionales en contra de la administración pública ya que el texto de dicha disposición se lee al siguiente tenor:

“ARTÍCULO 4º.- Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes.

Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones.

(F. DE E., D.O.F. 13 DE MARZO DE 1943)

La intervención que, en diversos casos, ordena la ley que se dé al Ministerio Público, no tendrá lugar cuando, en el procedimiento, intervenga ya el Procurador General de la República o uno de sus Agentes, con cualquier carácter o representación”.⁷¹

Resulta evidente que el legislador en su intención de salvaguardar el interés colectivo que enmarca la función pública en el logro de sus objetivos ha emitido con su disposición una barrera infranqueable para que el particular pueda en un momento determinado y tras haber agotado un tedioso procedimiento hacer efectiva la resolución emitida por el órgano jurisdiccional, disposición que se antoja incongruente y excesiva, ya que si bien es cierto que función pública tiene como finalidad el beneficio de la colectividad, este beneficio no puede estar sustentado en la privación del derecho del particular a gozar de su propiedad aún y cuando

⁷⁰ Código Civil Federal, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de abril de 2007.

⁷¹ Código Federal de Procedimientos Civiles, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de junio de 2003.

tenga motivos suficientes para rescindir o dar por terminado en forma anticipada el contrato de arrendamiento por causas imputables al arrendatario quien puede incumplir a discreción su obligación pactada en un contrato de esta naturaleza, se comprende que la disposición se aplique en algunos otros contratos de los que celebra la administración pública pero entratándose de este tipo de acuerdo de voluntades la limitante resulta violatoria de los principios fundamentales del derecho, antojándose injusta por las consecuencias económicas que puede llegar a ocasionar, pues como se ha mencionado esta norma desincentiva el deseo del particular para celebrar contratos de arrendamiento con la administración pública, ya que el particular informado de esta condición prefiere mantener sus bienes inmuebles deshabitados antes de comprometerlos en arrendamiento con los órganos de estado.

BIBLIOGRAFÍA

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 27 de diciembre de 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2007, p. 28-29.

Ley General de Deuda Pública, Cámara de Diputados LX Legislatura, Texto vigente: ultima reforma publicada 21-12-1995

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Publico, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 5 de septiembre de 2007.

Ley De Plantación, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de junio de 2003.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, texto vigente, nuevo presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2007.

Código Civil Federal, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de abril de 2007.

Código Federal de Procedimientos Civiles, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de junio de 2003.

CAPÍTULO QUINTO

5.- LA INEJECUCIÓN UNA VENTAJA DESMEDIDA E INEQUITATIVA.

5.1.- La necesidad de las ventajas de la administración pública en el contrato de arrendamiento..... 116

5.2.- El exceso legislativo de la inejecución en el contrato de arrendamiento administrativo..... 118

Conclusiones..... 121

BIBLIOGRAFÍA..... 126

5.- LA INEJECIÓN UNA VENTAJA DESMEDIDA E INEQUITATIVA.

5.1.- La necesidad de las ventajas de la administración pública en el contrato de arrendamiento

Resulta evidente que debido a la finalidad del quehacer de la administración pública que pretende lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, alcanzar la justicia social y hacer posible la vida en sociedad, recibe un trato privilegiado en la legislación que le concede de manera exorbitante a las reglas comunes, facultades discrecionales en las que sujeta a sus contratante muy específicamente en los contratos de arrendamiento, a disposiciones del orden administrativo y por lo tanto de carácter público, saliendo para tales convenciones de la esfera del derecho privado.

Esto resulta hasta cierto punto comprensible, la justipreciación que otorga al estado la facultad de fijar el precio de la pensión rentística evita que pudiera darse algún acuerdo velado entre el arrendador y el funcionario público que actúa en representación del órgano de estado, y por otro extremo garantiza la continuidad del contrato en beneficio de la función pública, independientemente de que el órgano administrativo cuenta dentro de su nómina con peritos que pueden valorar justamente los costos que egresan del erario para el pago de ésta obligación, por ello la ventaja exorbitante de la justipreciación resulta adecuada y sostenible pues cuenta con un sustento ética y económicamente admisible, ya que establecer el justo precio por la prestación recibida beneficia no sólo a los contratantes, sino que derrama su utilidad económica en la población que disfruta del servicio que brinda el bien arrendado.

Por lo que hace a la continuidad que se traduce en la ventaja con la que cuenta la administración pública para que los contratos que celebra no se vean

interrumpidos en su ejecución ya que su materia es de interés público, sin embargo no se entiende ésta como una facultad absoluta, ya que para su procedencia se requiere la debida fundamentación y motivación de la determinación que la imponga, es decir, se rige por el principio de legalidad.

5.2.- El exceso legislativo de la inejecución en el contrato de arrendamiento administrativo

La inejecución encuentra su fundamento en lo dispuesto por el artículo cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles que textualmente señala:

“ARTÍCULO 4º.- Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; **pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este código exija de las partes.**

Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones.

(F. DE E., D.O.F. 13 DE MARZO DE 1943)

La intervención que, en diversos casos, ordena la ley que se dé al Ministerio Público, no tendrá lugar cuando, en el procedimiento, intervenga ya el Procurador General de la República o uno de sus Agentes, con cualquier carácter o representación”.⁷²

El planteamiento del problema de la inejecución de las sentencia emitida por el órgano jurisdiccional federal en contra de la administración pública en el juicio iniciado para la interpretación y cumplimiento en el contrato de arrendamiento administrativo celebrado por la administración pública y un particular teniendo por objeto un bien inmueble propiedad de éste último, en el que la administración pública desempeña el elemento personal de arrendatario, se puede redactar en los siguientes términos:

⁷² Código Federal de Procedimientos Civiles, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de junio de 2003.

¿Resulta injusta por excesiva la inejecución de la sentencia de condena dictada en contra de la administración pública en el juicio de arrendamiento?

Dado que la inejecución de las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales en contra de la administración pública, entendida como una ventaja exorbitante del derecho civil otorgada por el legislador mediante el artículo cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles a los órganos de estado, implica una contradicción evidente a nuestra constitución pues ella ordena en el último párrafo del artículo veinticinco “que la ley alente y proteja la actividad económica que realicen los particulares”, lo que no ocurre en la especie cuando el legislador de la norma secundaria dispone que aún cuando haya una sentencia ejecutoriada, su materialización no sea intentada en contra de la administración pública, medida que de manera evidente desincentiva al particular para celebrar acuerdos de voluntades con el estado, puesto que si su bien inmueble arrendado al erario es mal utilizado, no recibe a tiempo la contraprestación que se hace consistir en el pago de la renta o es utilizado con un fin distinto para el que fue rentado, etc. etc. no tiene oportunidad legal de ejercitar las acciones que la misma ley le otorga porque existe el impedimento legal de llevar a cabo la materialización de la sentencia.

No permitir al particular que alquile un bien inmueble a la administración pública la ejecución de una sentencia ejecutoriable, se traduce en un obstáculo infranqueable, puesto que si el particular ha realizado todo el trámite judicial hasta obtener una sentencia firme, debería dársele oportunidad de materializar la disposición judicial, si no, para que permitirle llevar a juicio una causa perdida por inmaterial, es decir, para que darle acceso al proceso. Esto resulta falaz pues el resultado es el mismo que si no se le permitiera acceder a la heterocomposición ya que aún saliendo vencedor del pleito de arrendamiento, nada conseguirá al final del tortuoso camino judicial, esto propicia que la administración pública quede en este caso fuera del círculo virtuoso de la justicia, quedando en el plano de lo arbitrario, despótico, dictatorial, fuera del estado de derecho, una condición de esta especie se puede contemplar como un artero ataque al principio de seguridad de los contratos.

Sería recomendable que el propietario de un inmueble que desee rentarlo a la administración pública lo pensará detenidamente informándose de las consecuencias que se generan con el mismo ya que si lo analizara detenidamente, sopesaría la posibilidad de que su cocontratante público hará valer indefectiblemente todos los beneficios legales a que tiene acceso. Sin embargo la mayoría de las ventajas exorbitantes del derecho civil encuentran respaldo en la función que desempeña el estado, pero sin embargo la inejecución excede a todo equilibrio traduciéndose en una clara afectación al derecho de propiedad que esta disposición desmotiva y hace que desaparezca el incentivo para que el particular que adquirió la propiedad la quiera alquilar al estado, porque la población informada puede llegar a pensar que el alquilar su propiedad a la administración pública sería llevarla a un final fatal, pues la inejecución se traduce en un despojo

legal pues de manera unilateral el órgano de estado que le alquiló su inmueble permanecerá en él de manera unilateral y arbitraria, sin que se cuente con algún mecanismo de defensa que sirva en beneficio de sus intereses.

Se piensa que ésta disposición legal además del grave desequilibrio jurídico que ocasiona, incide de manera directa en la economía pues propicia la inactividad comercial, debido a que los propietarios de los bienes inmuebles que podría utilizar el estado para brindar una atención digna a la población, prefieren tenerlos vacíos y abandonados antes de rentárselos, debido a las desmedidas ventajas exorbitantes del derecho civil que se dan a la administración pública, algunas sustentadas en la importancia del servicio que brinda, a excepción de la inejecución, por tratarse de una disposición que no encuentra justificante por lo excesivo de su contenido.

Otra inconveniencia para el particular arrendador de la administración pública resulta del supuesto que al concluir el arrendamiento, si por cualquier motivo el inquilino público dejó de pagar algún servicio, el arrendador podrá llevar a cabo ante el órgano jurisdiccional el ejercicio de su acción, pero aún y cuando se emita sentencia ejecutoriada a su favor nunca podrá materializarla debido a la ventaja exorbitante del derecho civil de la inejecución.

Un supuesto que se contempla se da cuando si por cualquier motivo, error, negligencia, etc. etc. el funcionario público dejará de contemplar el pago de la pensión rentística dentro del presupuesto del órgano de estado, el arrendador particular tendría que esperarse hasta que se realice el presupuesto del siguiente año, ya que según ordena el artículo 126 constitucional no podrá hacerse ningún pago que no este comprendido dentro del presupuesto

Conclusiones

1.- El Derecho es una ciencia que utilizando un método particular, tiene por objeto explicar la realidad jurídica, por lo que siendo el derecho administrativo una rama de ésta ciencia, tiene como encomienda el estudio metodológico de la legislación que se encarga de estructurar la administración pública regulando sus actos.

2.- La ciencia del derecho administrativo tiene como encomienda el estudio metodológico de la legislación que se encarga de estructurar la administración pública regulando sus actos, así se puede decir por lo tanto, que el derecho administrativo puede ser definido como lo menciona el Maestro Rafael I. Martínez: “es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones”.⁷³

3.- Se entiende a la administración pública como aquellos entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de los fines que ella persigue, los cuales pueden ser, a modo de ejemplos, lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, hacer posible la vida en sociedad, toda vez que por su medio se ejerce principalmente el poder.”

4.- La administración pública en el cumplimiento de sus objetivos, tiene una limitada libertad para celebrar contratos (sobre todo en este trabajo es interesante revisar el contrato de arrendamiento que concreta con particulares), porque aún cuando la facultad del funcionario se ve limitada por la ley, y pese a los beneficios y ventajas que tiene la administración, los particulares parecen ser los más interesados en contratar dado el volumen de las operaciones objeto de los contratos, en tanto que éticamente los contratos celebrados por la administración

⁷³ Martínez M. Rafael I. *Derecho administrativo*. 1er. y 2º. Cursos. 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 1998. p. 7.

pública tienen la finalidad de beneficiar a la colectividad, y su contratante, el particular, busca el lucro.

5.- Dentro de la relación contractual, para la celebración del contrato administrativo, se deben contemplar el acuerdo de voluntades, los elementos correspondientes de existencia y validez, así como el consentimiento.

6.- El objeto del contrato como elemento de existencia, incluye tanto a la creación o transmisión de derechos y obligaciones, así como a la cosa, hecho o abstención que motivan su existencia.

7.- Debemos de tomar en cuenta el requisito de validez, es decir, la formalidad, pues en algunos casos el legislador dispuso que se hiciera constar el acto jurídico por escrito, como es el caso del contrato administrativo, y más aún en ocasiones ordena que se eleve el contrato a rango de escritura pública.

8.- El contrato de arrendamiento es un acuerdo de voluntades en donde el elemento personal se encuentra integrado por el arrendador, quien se obliga a transferir temporalmente el uso y goce de un bien, y por el arrendatario, quien se obliga a pagar por ese uso y goce un precio.

9.- De la definición propuesta en el punto inmediato anterior se pueden evidenciar las diversas peculiaridades que identifican a este acuerdo de voluntades, encontrando que se trata de un contrato: traslativo de uso; principal; bilateral; oneroso; consensual; formal; de tracto sucesivo, y conmutativo.

10.- El principio de legalidad aplicado a los contratos administrativos, implica que la autoridad o el funcionario que celebra a nombre de la administración pública un acuerdo de voluntades, debe hacerlo debidamente autorizado por la norma jurídica aplicable al caso concreto.

11.- El principio de continuidad, es la ventaja con la que cuenta la administración pública para que los contratos que celebra no se vean interrumpidos en su ejecución, ya que su materia es de interés público.

12.- La justipreciación es una figura jurídica mediante la cual el estado fija el precio del arrendamiento, así como los incrementos anuales, se encuentra presente en un contrato de apariencia privado el derecho público que somete al particular a sus reglas, por otro lado, se deja a cargo de uno de los contratantes (la administración pública) la determinación del precio del arrendamiento y sus aumentos, es un beneficio exorbitante del derecho privado que encuentra su fundamento precisamente en la posibilidad del estado de fijar mediante normas de carácter público el precio del arrendamiento, y por otro extremo garantiza la continuidad del contrato en beneficio de la función.

13.- La inejecución es una ventaja exorbitante del derecho civil en beneficio de la administración pública, que implica que aún cuando haya una sentencia ejecutoriada, su materialización no podrá ser intentada en contra de la administración pública.

14.- Es muy importante contemplar lo que la Ley Suprema establece en su artículo 134, el cual señala que respecto de las adquisiciones, arrendamientos, y prestación de servicios de cualquier naturaleza, las administraciones públicas deberán administrarse con eficiencia, eficacia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

15.- La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, reglamenta la importante tarea de supervisión y fiscalización que el estado ejerce en sus funcionarios cuando se trata de realizar contratos que comprometen el patrimonio de erario, pues regula todas las acciones relativas no sólo a la planeación sino también al ejercicio, estableciendo un puntual control del gasto que las dependencias lleguen a realizar.

16.- En el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo cuarto, se encuentra la disposición que sirve como objeto de estudio a la presente tesis, de donde se desprende que la inejecución como un beneficio exorbitante del derecho civil, impide a los particulares que celebren contratos de arrendamiento con la administración pública ejecutar las sentencias que a su favor se emitan por los órganos jurisdiccionales en contra de la administración pública, ya que el texto de dicha disposición indica:

“ARTÍCULO 4º.- Las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas, tendrán dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes.

Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones.

(F. DE E., D.O.F. 13 DE MARZO DE 1943)

La intervención que, en diversos casos, ordena la ley que se dé al Ministerio Público, no tendrá lugar cuando, en el procedimiento, intervenga ya el Procurador General de la República o uno de sus Agentes, con cualquier carácter o representación”.⁷⁴

No permitir al particular que alquile un bien inmueble a la administración pública la ejecución de una sentencia ejecutoriada, se traduce en un obstáculo

⁷⁴ Código Federal de Procedimientos Civiles, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de junio de 2003.

infranqueable, puesto que si el particular ha realizado todo el tramite judicial hasta obtener una sentencia firme, debería dársele oportunidad de materializar la disposición judicial, si no, para que permitirle llevar a juicio una causa perdida por inmaterial, es decir, para que darle acceso al proceso. Esto resulta falaz pues el resultado es el mismo que si no se le permitiera acceder a la heterocomposición ya que, aún saliendo vencedor del pleito de arrendamiento, nada conseguirá al final del tortuoso camino judicial, esto propicia que la administración pública quede en este caso fuera del circulo virtuoso de la justicia, quedando en el plano de lo arbitrario, despótico, dictatorial, fuera del estado de derecho, una condición de esta especie se puede contemplar como un artero ataque al principio de seguridad de los contratos.

17.- La extralimitación judicial de la inejecución violatoria de los principios jurídicos fundamentales, quedaría salvada si del texto del artículo cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles, se excluyera de la hipótesis normativa al contrato de arrendamiento administrativo, en donde la administración pública desempeñará el elemento personal de arrendatario de un inmueble, y en donde un particular desempeñe el elemento personal de arrendador.

BIBLIOGRAFÍA

Martínez M. Rafael I. *Derecho administrativo*. 1er. y 2º. Cursos. 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 1998.

LEGISLACIÓN

Código Federal de Procedimientos Civiles, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de junio de 2003.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Acosta Romero, Miguel. *Segundo curso de derecho administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, S.A., 26ª Edición, México 1994.

Cruz M. E. R. et. al. *Diccionario jurídico espasa*. Fundación Tomás Moro, Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1998.

Fernández R., Jorge. *Panorama del derecho mexicano. derecho administrativo*. Mc-Graw-Hill, México, 1997.

García Máynez. E. *Introducción al estudio del derecho*. 57a Edición, Editorial Porrúa S.A. México, 2004.

García T. *apuntes de introducción al estudio del Derecho*. 31ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 2001.

Martínez M. Rafael I. *Derecho administrativo*. 1er. y 2º. Cursos. 3era. Edición. Editorial Oxford, México, 1998.

Orizaba M, Salvador, *Diccionario jurídico, el abc del derecho*, Editorial Sista, S.A. de C.V. México 2004.

Pallares E. *Diccionario de derecho procesal civil*. 19ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.

Pereznieto C. L. *Introducción al estudio del derecho*. 3ª Edición, Harla, S.A. de C.V. México, 1995.

Pina, Rafael De, *Derecho civil mexicano*, tomo I, Editorial Porrúa, S.A., 22ª edición, México, 2002.

Pina Rafael de, Pina Vara Rafael de. *Diccionario de derecho*, Editorial Porrúa S.A., 26ª edición, México, 1998.

Peniche B. Francisco J. *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México, 1975.

Peza, José Luís de la, *De las obligaciones*, Editorial Mc Graw Hill, México ,1997.

Rojina V. R. *Compendio de derecho civil*. Tomo I, 17ª Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1980.

Rámirez Sánchez, Jacobo, *Introducción al estudio del derecho y nociones de derecho civil*, Textos Universitarios UNAM, 2ª edición, México 1967.

Sánchez Medal, Ramón, *De los contratos civiles*, editorial Porrúa, S.A. 3ª edición, México, 1976.

Treviño G. Ricardo, *Los contratos civiles y sus generalidades*, Editorial Mc Graw Hill, 6ª edición, México, 2003.

LEGISLACIÓN

Código Civil Federal, Cámara de Diputados LX Legislatura, Texto vigente: Última Reforma publicada 13 de abril de 2007.

Código Civil Federal, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de abril de 2007.

Código Federal de Procedimientos Civiles, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de junio de 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2007.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 5 de septiembre de 2007.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 27 de diciembre de 2006.

Ley General de Deuda Pública, Cámara de Diputados LX Legislatura, Texto vigente: última reforma publicada 21 de diciembre de 1995.

Ley De Plantación, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de junio de 2003.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, texto vigente, nuevo presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2007.