



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO CON OPCIÓN EN
DERECHO ADMINISTRATIVO.

**RECURSO EFECTIVO. NO LO CONSTITUYE EL JUICIO ADMINISTRATIVO EN
MICHOCÁN CONTRA RESOLUCIONES QUE IMPLIQUEN INCUMPLIMIENTO
PARCIAL DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA.**

PRESENTA: LIC. HILDA LILIANA BAUTISTA MAGAÑA

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JAVIER ELIOTT OLMEDO CASTILLO

MORELIA, MICHOACÁN, ENERO DE 2025

A la memoria de Angelina Montiel y Heriberto Bautista, mis abuelos, cuyo ejemplo de sabiduría y fortaleza siguen presentes en cada paso que doy; por ser mi refugio. Siempre vivirán en mi corazón.

Agradezco infinitamente a mis padres Leonor y Joel por su apoyo y amor incondicional.

Agradezco también a quienes con sus conocimientos contribuyeron a la elaboración del presente trabajo de investigación: el Dr. Javier Elliott Olmedo Castillo, la Dra. Ma. Constanza Carmona Calderón y la Dra. María Guadalupe González Valadez.

A ti, que sin conocerte te has convertido en mi inspiración y motivación para esforzarme cada día y ser mejor humano.

INDICE

RESUMEN.....	I
ABSTRACT.....	II
INTRODUCCIÓN.....	III
CAPÍTULO I: PANORAMA GENERAL DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO	
1.1.- Garantías individuales protectoras del recurso efectivo.....	1
1.1.1.- Recurso judicial efectivo.....	3
1.1.2.- Acceso a la justicia.....	6
1.2.- La justicia administrativa.....	8
1.2.1.- Juicio contencioso administrativo en el estado.....	14
1.2.1.1.- Relación jurídico-administrativa.....	16
1.2.2.- Medios de impugnación ordinarios.....	17
1.2.3.- Juicio de amparo administrativo.....	24
1.3.- La jurisdicción administrativa.....	27
1.4.- El acto administrativo.....	29
1.4.1.- Teoría del acto Administrativo.....	34
1.5.- Contratos de obra pública.....	38
1.5.1.- Formas de concluir un contrato de obra pública.....	43
1.5.2.- Incumplimiento parcial del contrato.....	54
1.6.- Resoluciones definitivas.....	57
1.6.1.- Negativa ficta.....	60

1.7.- Principio de Juridicidad y de legitimidad.....	63
--	----

CAPÍTULO II: MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL

2.1.- El derecho a la jurisdicción en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	67
---	----

2.1.1.- Artículo 17. Derecho a la impartición de justicia.....	68
--	----

2.1.2.- Artículo 1º. Respeto a los derechos humanos en México	70
---	----

2.2.- El derecho al recurso judicial efectivo previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	73
---	----

2.2.1.- Artículo 25. Recurso judicial efectivo.....	74
---	----

2.2.2.- Artículo 2. Armonización de la legislación interna.....	77
---	----

2.3.- La justicia administrativa en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.....	78
--	----

2.3.1.- Artículo 95. La justicia administrativa en Michoacán.....	79
---	----

2.4.- Procedencia del Juicio Administrativo en el Código de Justicia Administrativa del Estado.....	82
---	----

2.4.1.- Artículo 154, fracciones VII y IX. Competencia material del Tribunal.....	83
---	----

2.5.- Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios. Contratación de obra pública.....	84
---	----

2.5.1.- Artículos 39 y 40. Formas de conclusión de los contratos de obra pública. Disposiciones generales.....	86
--	----

2.5.2.- Artículo 42.- Penalización ante el incumplimiento de pago: gastos financieros.....	88
--	----

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA

3.1.- Jurisprudencia de la SCJN.....92

3.2.- Jurisprudencia de la TFJA.....105

CAPÍTULO IV: RECURSO EFECTIVO. NO LO CONSTITUYE EL JUICIO ADMINISTRATIVO EN MICHOACÁN CONTRA RESOLUCIONES QUE IMPLIQUEN INCUMPLIMIENTO PARCIAL DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA

4.1.- El recurso efectivo y acceso a la justicia.....112

 4.1.1.- La reforma constitucional del 2024 y los posibles efectos en el tema de investigación.....115

4.2.- Marco jurídico nacional e internacional.....117

4.3.- Jurisprudencia y resoluciones en materia de interpretación y cumplimiento de los contratos de obra pública.....119

4.4.- **Recurso efectivo. No lo constituye el juicio administrativo en Michoacán contra resoluciones que impliquen incumplimiento parcial de contratos de obra pública.....122**

4.5.- Propuestas.....125

CONCLUSIONES.....133

FUENTES DE INFORMACIÓN.....136

TABLA DE ABREVIATURAS.....145

RESUMEN

Las causales de procedencia del Juicio Administrativo en el Estado de Michoacán contemplados en el artículo 154, fracción VII y IX del CJAM no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de obra pública, por parte del particular, básicamente porque no existe una resolución administrativa de carácter definitivo de la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de esa naturaleza que haga procedente la instancia administrativa estatal para analizar su legalidad. Por lo tanto, dicho numeral limitan el derecho de acceso a la justicia, en relación con el de tutela judicial efectiva amparado en el diverso 17 constitucional y 25 de la CADH que garantiza a la persona el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes como una medida protectora ante violaciones de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o en dicha Convención, aun y cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, en relación con el 2 y 25 de la CADH, es necesario se amplie la competencia del TJAM al conceder la posibilidad al contratista de inconformarse ante el TJAM con motivo del incumplimiento parcial o total de un contrato de obra pública, circunstancia que permite a su vez que el gobernado tenga a su alcance un medio de defensa que le proporcione acceso a la tutela jurisdiccional en materia administrativa, con independencia de que sea o no la resolución que le ponga fin al procedimiento; logrando con ello armonizar el artículo 154 fracción VII y IX del CJAM con las disposiciones constitucionales y convencionales ya referidas.

Resolución, garantizar, acceso, justicia, efectivo.

ABSTRACT

The assumptions of origin of the Administrative Trial in the State of Michoacán contemplated in article 154, section VII and IX of the CJAM are not updated if only the partial or total non-compliance of a public works contract is challenged, by the individual, basically because There is no definitive administrative resolution from the authority regarding the interpretation and compliance of a contract of that nature that makes it appropriate for the state administrative instance to analyze its legality. Therefore, said paragraph limits the right of access to justice, in relation to the right to effective judicial protection protected by the various constitutional 17 and 25 of the ACHR, which guarantees the person the right to an effective remedy before judges or courts. competent authorities as a protective measure against violations of fundamental rights recognized by the Constitution, the law or in said Convention, even when such violation is committed by persons acting in the exercise of their official functions. In accordance with the provisions of Article 17 of the Constitution, in relation to Articles 2 and 25 of the ACHR, it is necessary to expand the jurisdiction of the TJAM by granting the contractor the possibility of complaining to the TJAM due to partial or total non-compliance with a contract. of public works, a circumstance that in turn allows the governed to have at their disposal a means of defense that provides access to jurisdictional protection in administrative matters, regardless of whether or not it is the resolution that puts an end to the procedure; thereby achieving harmonization of article 154, section VII and IX of the CJAM with the constitutional and conventional provisions already referred to.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo a lo establecido por el artículo 154, fracciones VII y IX del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo (CJAM), el juicio administrativo estatal resulta procedente en contra de las resoluciones definitivas, actos y procedimientos administrativos sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados entre la administración pública estatal y el particular con cargo a recursos estatales, regidos bajo las disposiciones de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios (LOPSRMEM) y aquellas que configuren la negativa ficta relacionadas en esta materia.

Dichos supuestos de procedencia no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, básicamente porque no existe un acto positivo, es decir, una resolución administrativa de carácter definitivo de la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública que haga procedente la instancia administrativa estatal para analizar su legalidad, como son entre otros, la rescisión administrativa, la emisión del finiquito de obra o la terminación anticipada de esta, requisito indispensable para la viabilidad del juicio contencioso administrativo estatal; así lo han resuelto los Tribunales Colegiados de Circuito a través de la tesis I.1o.A.194 A (10a.), dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal y que resulta aplicable por analogía dentro del tema en análisis.

En base a lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en relación con el 2 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), es necesario se permita al particular inconformarse en contra de resoluciones que, aunque no tengan el carácter de definitivo en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, constituyan el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, y así el particular tenga a su alcance un recurso judicial efectivo capaz de garantizar el derecho de acceso a la justicia ante situaciones violatorias de

derechos; logrando con ello armonizar el artículo 154 fracción VII y IX del CJAM con las disposiciones constitucionales y convencionales ya referidas.

Para llegar a dicho fin, en el primer capítulo se definirán los derechos humanos de impartición de justicia y protección judicial, juicio contencioso administrativo y juicio administrativo en el estado de Michoacán, los contratos de obra pública, resolución definitiva y negativa ficta, acto administrativo y las teorías del acto administrativo, relacionado con los principios de juridicidad y legitimidad.

En el segundo capítulo se analizarán las disposiciones legales que regulan los derechos humanos de impartición de justicia, protección judicial, así como la procedencia del juicio administrativo en el estado de Michoacán, los contratos de obra pública en el estado, y las formas de concluirlos, el acto administrativo, así los principios de juridicidad y legitimidad.

Por su parte, en el tercer capítulo se explorarán las resoluciones y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC), así como del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), respecto de la procedencia del juicio contencioso administrativo federal en contra de resoluciones en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo se determinará cómo se armonizaría el artículo 154, fracción VII y IX del CJAM al contenido de los artículos 1º, 17 de la CPEUM, 2 y 25 de la CADH, respecto al derecho humano de protección judicial para construir un recurso efectivo contra actos o resoluciones que impliquen la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública en el Estado de Michoacán.

Por lo tanto, si la norma constitucional consagra como garantía el derecho de acceso a la justicia, ésta debe materializarse, es decir, llevarse al terreno de la realidad, dado que las normas que establece la Constitución están hechas para cumplirse y con ello salvaguardar los derechos de los gobernados. En otros términos, el derecho formal a la tutela jurisdiccional, clara garantía individual, también debe ser concebida en términos de facticidad, de hacerlo posible.

CAPÍTULO I:
PANORAMA GENERAL DEL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL
ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

SUMARIO.

1.1.- Garantías individuales protectoras del recurso efectivo. 1.1.1.- Recurso judicial efectivo. 1.1.2.- Acceso a la justicia. 1.2.- La justicia administrativa. 1.2.1.- Juicio contencioso administrativo en el Estado. 1.2.1.1.- Relación jurídico-administrativa. 1.2.2.- Medios de impugnación ordinaria. 1.2.3.- Juicio de amparo administrativo. 1.3.- La jurisdicción administrativa. 1.4.- El acto administrativo. 1.4.1.- Teoría del acto administrativo. 1.5.- Contratos de obra pública. 1.5.1.- Formas de concluir un contrato de obra pública. 1.5.2.- Incumplimiento parcial del contrato. 1.6.- Resoluciones definitivas. 1.6.1.- Negativa ficta. 1.7.- Principio de juridicidad y de legitimidad.

En el presente capítulo se pretende dar cumplimiento al objetivo primero planteado en el proyecto de investigación del presente trabajo, consistente en definir los derechos humanos de impartición de justicia y protección judicial, juicio contencioso administrativo y juicio administrativo en el estado de Michoacán, los contratos de obra pública, resolución definitiva y negativa ficta, acto administrativo y las teorías del acto administrativo, relacionado con los principios de juridicidad y legitimidad.

1.1.- Garantías individuales protectoras del recurso efectivo.

De los artículos 1.º y 2.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)¹ –correlativos del artículo 2.º del Pacto Internacional de

¹ Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta

Derechos Civiles y Políticos²–, se coligen las obligaciones de respetar los derechos consagrados en los diversos instrumentos internacionales, que garantizan la libertad y el pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a jurisdicción, así como adoptar medidas internas para hacerlos efectivos.

Martha Elba Dávila Pérez refiere que esta obligación de adoptar disposiciones de derecho interno hace necesario que el Estado adecue su normativa interna a las disposiciones convencionales con el fin de posibilitar el cumplimiento de las obligaciones convenidas en relación con cada derecho humano (entre los que se tienen los que están sujetos a jurisdicción), protegido por la convención. Se cumple esta obligación general tanto con la expedición de normas, como mediante la revisión o derogación de leyes o prácticas que sean contrarias a los derechos humanos y con el desarrollo de las que resulten conducentes para la observancia efectiva de los derechos y libertades. El Estado debe establecer todo tipo de medidas para suprimir las prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a los derechos humanos.³

En contraste, para que un derecho pueda ser respetado no basta con que se encuentre incluido en el marco legal de determinado Estado, sino que es necesario que su alcance incluya la protección más amplia, que en el caso del juicio administrativo, esos derechos y libertades deben contar con los instrumentos necesario para hacerlos efectivos.

De ahí la importancia de la inclusión del derecho a un recurso efectivo dentro de los instrumentos internacionales, pues se obliga al Estado a establecer los mecanismos legales necesarios que actúen en defensa de los derechos de los ciudadanos de manera efectiva, cuando estos derechos sean afectados por la actuación de la autoridad.

Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Organization of American States, Convención Americana sobre Derechos Humanos, <https://www.cidh.oas.org/basicos/spanish/basicos2.htm>, consulta: 12/09/2023.

² Artículo 2... 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Naciones Unidas Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>, consulta 12/09/2023.

³ Dávila Pérez, Martha Elba, “*El derecho a un recurso efectivo. Una aproximación teórico-práctica*”, Revista de derecho UNED, núm. 17, 2015, p. 227.

Cuando dentro del marco legal, no se cuente con suficientes instrumentos jurídicos que protejan los derechos tutelados, como es el caso de medios impugnativos en el juicio administrativo _de modo que estos puedan ser accesibles a todos los justiciables_, no puede asumirse válidamente que el justiciable cuenta con dicha protección y que el dispositivo legal obedece al mandado convencional y constitucional.

Es por eso que, en primer lugar, se debe concebir al recurso judicial efectivo dentro de la normatividad respectiva para que en sus alcances se pueda observar que cualquier incumplimiento a su esencia podría afectar los intereses de quien pretenda acceder a la justicia; por lo que, su materialización ineludiblemente deberá permitir la garantía del derecho humano que se pretenda tutelar, solo de esta manera podrá estimarse su efectividad.

1.1.1.- Recurso judicial efectivo.

Al partir de una perspectiva general, es necesario hablar de los derechos subjetivos a través de un recurso judicial efectivo, entendido como una garantía de seguridad jurídica a partir de la cual todo acto de autoridad deberá garantizar un conjunto de elementos que potencializan las libertades totales del hombre; como afirma Martha Elba Dávila Pérez:

“Los derechos subjetivos son tutelados por las garantías de seguridad jurídica que no son materiales sino formales, esto es, susceptibles de operar en forma de protección sobre cualquier derecho subjetivo del gobernado. Entre dichas garantías de seguridad jurídica se encuentra el derecho a un recurso efectivo en tanto que asegura que las autoridades se apegarán a las disposiciones legales en su actuar y si con ello se produce una afectación a los derechos de los particulares, procederá la interposición del recurso previsto en la ley a fin de restablecer el derecho o libertad infringida y reparar las consecuencias de la violación.”⁴

El derecho a un recurso judicial efectivo está protegido por el artículo 25 de la CADH o Pacto de San José. Al respecto, de esa disposición se derivan la

⁴ *Ibidem*, p. 249.

existencia de un derecho a un recurso efectivo en el nivel nacional y un verdadero derecho de petición individual en el orden internacional.⁵ Así, el artículo 25 señala que:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
 - a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

En relación con esta disposición, Juana Inés Acosta-López y María Carmelina Londoño-Lázaro rescatan importantes aspectos:

- “1. La disposición consagra sin ninguna duda el derecho a la protección judicial y, especialmente, el derecho que tienen las personas de acceso a la justicia por medio de recursos que las amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales.
2. Los derechos que deben amparar esos recursos son aquellos que estén protegidos por la Constitución y la ley, pero también aquellos protegidos por la Convención Americana. En este sentido, el artículo se extiende a la protección del individuo frente a hechos ilícitos nacionales

⁵ Acosta-López, Juana Inés y Londoño-Lázaro, María Carmelina, *El papel de la justicia nacional en la garantía del derecho a un recurso efectivo internacional*, 16 *International Law*, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 81-114 (2010), p. 84.

como también hechos ilícitos internacionales. En otras palabras, la disposición “no restringe el derecho a un recurso efectivo a los recursos de carácter nacional”.

3. Las autoridades del Estado tienen, según esta disposición, unas obligaciones particulares para garantizar la existencia y efectividad de los recursos.”⁶

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha pronunciado al afirmar que los recursos deben ser adecuados y efectivos:

“Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida [...] [y para que sea eficaz] debe ser capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”.⁷

En virtud de los artículos 2 y 25 de la CADH, estos recursos deben existir, y probar ser idóneos y efectivos, con el fin de que, cuando requieran ser utilizados, las víctimas puedan ver en éstos una verdadera solución a una situación de incumplimiento, que representa nuevas violaciones a sus derechos fundamentales e incluso, la existencia de un nuevo hecho ilícito internacional, independiente de la violación inicialmente demandada.⁸

Para cumplir con el mandato convencional y constitucional no basta con que se incluyan recursos o mecanismos dentro del marco legal de determinado Estado solo con la intención de cumplir con dicho compromiso si estos no otorgan la protección más amplia a los derechos del justiciable; sino que dichos recursos necesariamente deben ser adecuados y efectivos de modo que permitan obtener una solución a la situación jurídica infringida.

Bajo esta tesitura, podemos obtener que cualquier disposición legal que obstaculice al justiciable tener acceso a un recurso efectivo, trae consigo una

⁶ *Ibidem*, p. 85.

⁷ Ésta ha sido la doctrina permanente de la Corte Interamericana, sentada desde los primeros casos. Corte IDH. Caso Velásquez-Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 64-66; en Acosta-López, Juana Inés y Londoño-Lázaro, María Carmelina, *El papel de la justicia nacional en la garantía del derecho a un recurso efectivo internacional*, 16 *International Law*, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 81-114 (2010), p. 87.

⁸ Acosta-López, Juana Inés y Londoño-Lázaro, María Carmelina, *op. cit.*, pp. 90-91.

violación directa al derecho de acceso a la justicia, tal como se puede deducir de lo dispuesto por el artículo 25 de la CADH. De tal forma que los recursos establecidos en el orden jurídico estatal necesariamente deben tener la característica de ser sencillos, rápidos y efectivos de tal suerte que garanticen al justiciable el acceso a las instancias judiciales que protejan los derechos humanos y así resulten idóneos a la luz de dicho instrumento internacional.

De lo anterior, es posible advertir que la legislación interna, en el tema que se estudia en el presente, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo (CJAM), debe ajustarse a las disposiciones constitucionales y convencionales, y con ello adecuar a los medios de defensa que están al alcance del justiciable a las exigencias de sencillez y rapidez, de modo que tal dispositivo legal cumpla con el deber de proveer recursos internos eficaces, incorporando el principio de la efectividad para garantizar los derechos; pues se reitera, no basta con que el CJAM prevea recursos judiciales si no son capaces de producir los resultados para los que han sido concebidos.

1.1.2.- Acceso a la justicia.

El acceso a la justicia es un derecho humano reconocido en los principales instrumentos internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Es el derecho de toda persona de hacer valer jurisdiccionalmente una prerrogativa que considera violada; de acceder a procesos ágiles y garantistas para obtener justicia pronta y cumplida, entendida como justicia de calidad y oportuna.⁹

Es así como el artículo 17 de la CPEUM establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Desde el punto de vista jurídico, los autores Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Ayllón hacen una importante distinción en interpretación a la norma citada, al

⁹ Rita Maxera, *"Informe de Costa Rica"*, en José Thompson (coord.), *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*, Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo/iidh, 2000; en Vázquez Huerta, María Elizabeth *"Acceso a la justicia y derechos humanos"*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, www.cdhdhdf.org.mx.

referir que esta plantea, al menos, importantes cuestiones en el ámbito del derecho constitucional, del derecho procesal y del derecho administrativo:

“Del derecho constitucional, en la medida en que le corresponde clarificar el alcance del acceso a la justicia como garantía individual, las correlativas obligaciones del Estado en términos del establecimiento y funcionamiento de los tribunales, así como de los requisitos que deben cumplir las resoluciones judiciales para considerar satisfecho el interés ciudadano.

Al derecho procesal le corresponde definir una gran variedad de cuestiones operativas relacionadas con el proceso jurisdiccional, desde las reglas de composición y competencia de los órganos judiciales, pasando por el procedimiento en sentido estricto, hasta lo relacionado con el ejercicio profesional de los abogados litigantes (deberes procesales, honorarios, etcétera).

Al derecho administrativo le toca también intervenir en la organización y funcionamiento de la justicia como *servicio público*, determinando, por ejemplo, el régimen de disciplina y responsabilidades aplicable a los funcionarios judiciales.”¹⁰

Martha Elba Dávila Pérez asume que el derecho de acceso a la justicia tiene un carácter instrumental, ello al considerar que a través de su ejercicio es factible la exigencia de respeto a otros derechos humanos, es decir, de éste derivan los mecanismos mediante los cuales los segundos son justiciables y, en este sentido, representa el mecanismo que sirve para asegurar, proteger y dar certeza a todos los derechos reconocidos en determinado orden nacional.¹¹

La autora considera que este carácter lleva consigo a que el derecho a un recurso efectivo se constituya como el medio de protección a los derechos humanos en contra de cualquier acto que de alguna manera los afecte y representa la posibilidad de dirimir el cumplimiento de derechos y obligaciones recíprocas con el Estado.¹²

¹⁰ Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria; en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, Justicia (Coords.), Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, p. 112.

¹¹ Dávila Pérez, Martha Elba, op. cit., p. 247.

¹² *Idem*.

Nuestra constitución plantea la garantía de acceso a la jurisdicción del Estado, a través de la cual se obliga a este al establecimiento de tribunales correspondientes, dotados de los medios necesarios y suficientes para su buen funcionamiento, de modo que garanticen al justiciable la defensa de los derechos que la propia constitución y tratados internacionales conciben.

Luego entonces, los alcances de la garantía de acceso a la justicia son amplios, pues implica no solamente que cualquier controversia sea resuelta por tribunal competente, sino que el órgano jurisdiccional cuente con servidores idóneos y capaces para impartir justicia en los términos que exige el artículo 17 constitucional, en relación con el 2 y 25 de la CADH.

En este aspecto, en cumplimiento a la exigencia establecida en la Convención y en la propia constitución, es necesario que el CJAM contemple los mecanismos jurídicos idóneos para asegurar, proteger y dar certeza al justiciable respecto de todos los derechos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte. De ahí la obligación del estado de emprender las acciones necesarias para asegurar que el gobernado cuente con plena convicción para ejercer y de gozar de los derechos humanos que por naturaleza le pertenecen.

1.2.- La justicia administrativa.

El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que, cuando los actos de autoridad se formulen en contravención al mandato legal, deben ser corregidos.¹³

Manuel Lucero Espinosa, refiere que la posibilidad de la actuación ilegal de la administración pública hace necesario el establecimiento de medios de control, a fin de evitar la afectación a los derechos de los gobernados. Por esto constituye un punto esencial del derecho el tema relativo a la justicia administrativa, la cual se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos contrarios al derecho, así

¹³ Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, décimo segunda edición, editorial Porrúa, México, 2013, p. 15.

como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.¹⁴

Es imprescindible tocar los antecedentes del contencioso administrativo en México, con el objeto de conocer su evolución y valorar su importancia, ya que se trata de una disciplina relativamente nueva, debido a que, como afirma Gabriela María Chaín Castro en “La justicia administrativa en México”, fue hasta en el año de 1936 que se instauró el primer Tribunal Fiscal en México, con plena autonomía para dictar sus fallos¹⁵; lo cual que resultó un parteaguas en la justicia mexicana al crearse una instancia especial para controvertir los actos administrativos.

Es preciso señalar como primer antecedente la fracción XX del artículo 110 de la Constitución Federal de 1824¹⁶ donde se vislumbra la instauración del contencioso administrativo -ya que de la interpretación de éste se aprecia la creación de un tribunal que conociera de las causas en contra de la actuación de la administración pública-.

No es sino hasta 1853, con la publicación de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, elaborada por Teodosio Lares, reconocido jurista de la época, que se instaura la jurisdicción contenciosa administrativa en nuestro país, materia de la que conocería una sala integrante del Consejo de Estado, creado en México siguiendo el modelo francés. Sin embargo, la mencionada ley fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presidida, en ese momento, por el célebre Ministro Ignacio Luis Vallarta.¹⁷

El argumento toral esgrimido por nuestro máximo tribunal consistía en que la existencia de un Consejo de Estado, con funciones de tribunal administrativo, donde las sentencias eran dictadas a nombre del Presidente de la República, violaba el principio de división de poderes. Asimismo, se señalaba en el

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Chaín Castro, Gabriela María, “La justicia administrativa en México”, en Cisneros Farías, German (coord.), Justicia administrativa. Segundo congreso iberoamericano de derecho administrativo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 96.

¹⁶ Esta disposición constitucional a la letra señalaba: “110. Las atribuciones del presidente son las siguientes: XX. Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo a los empleados de la Federación infractores de sus órdenes y decretos, y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo”. Cámara de Diputados, Constitución de 1824, https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf.

¹⁷ Chaín Castro, Gabriela María, *op. cit.*, p. 96.

referido voto que resultaba violentado el artículo 17 constitucional, pues al ser la garantía individual en él consignaba una limitación para el poder público, este no puede hacerse justicia a sí mismo, ni ejercer violencia para declarar su derecho.¹⁸

En la constitución de 1857, se desprende del texto del artículo 97 donde se otorgaba competencia a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación para conocer de todas las controversias "...en que la Federación fuera parte"¹⁹, este en relación con artículo 101, que señalaba en sus tres fracciones:

"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal"²⁰

Al expedirse la Constitución de Querétaro del 05 de febrero de 1917, nace la discusión de instaurar el contencioso administrativo, pues en el texto de la fracción I, del artículo 104 (antes fracción I del artículo 103 de la Constitución de 1857), refiere que "corresponde a los Tribunales de la Federación, conocer: I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales".²¹

De lo que se deduce que dicha disposición impedía a los Tribunales de la Federación conocer de aquellas controversias que no fueron exclusivas de la materia civil o criminal. Sin embargo, los Tribunales del Poder Judicial de la Federación continuaron conociendo de la materia, por lo que con dicho

¹⁸ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959, p. 284.

¹⁹ Cámara de Diputados, Constitución de 1857, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf consulta: 27/03/2023.

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

antecedente no puede considerarse como tal el establecimiento del contencioso administrativo en México.

Ya en vigencia la Constitución Federal de 1917, para el año de 1924, se crea la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, la cual subsistió en la Ley de Impuestos Sobre la Renta del 18 de marzo de 1925. Consecutivamente, el 10 de febrero de 1927, se publica la Ley de la Tesorería de la Federación, que contemplaba un juicio de oposición del que conocían los juzgados de distrito y que, en acatamiento del principio de definitividad, debía agotarse previo a la interposición del juicio de garantías."²²

Es así como el 17 de agosto de 1936 se publica la Ley de Justicia Fiscal, por disposición expresa de dicho ordenamiento se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con plena autonomía para dictar sus fallos; con lo cual se suprime el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, así como el mencionado juicio de oposición; hecho a partir del cual se considera la instauración del sistema contencioso administrativo en nuestro país, aunque fuera únicamente en materia fiscal.²³

Un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, conservando igual competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se fue ampliando. Así en el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de esta materia a cargo del Gobierno Federal.²⁴

No obstante, dadas las críticas e incertidumbre que generaba la aplicación de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, no fue sino hasta octubre de 1968, con la reforma a la fracción I del artículo 104, que se despejan todas las dudas en cuanto a la constitucionalidad o no del referido tribunal, pues se adiciona un segundo párrafo a la mencionada fracción, al tenor siguiente:

“Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal

²² Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Porrúa, 1990, p. 17.

²³ Chain Castro, Gabriela María, *op. cit.*, p. 99.

²⁴ Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Nuestra historia, <https://www.tfja.gob.mx/tribunal/historia/> consulta: 27/03/2023.

o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...”²⁵

Esta disposición, por cuestiones de técnica legislativa, pasaría el 10 de agosto de 1987 como una fracción XXIX-H del artículo 73 de la CPEUM, con la salvedad de la competencia del Distrito Federal.²⁶

Actualmente, es posible gozar de la garantía de acceso a la justicia administrativa en materia federal, gracias a la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, al establecerse en la fracción XIII de su artículo 11, la facultad a dicho Tribunal de conocer de las controversias que se susciten en contra de las resoluciones definitivas dictadas en los términos que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promueven en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.²⁷

Por otra parte, derivado de las reformas constitucionales publicadas oficialmente el 27 de mayo de 2015, a través de las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, el 18 de julio de 2016, se emitió el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.²⁸

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-104.pdf> consulta: 28/03/2023.

²⁶ Chain Castro, Gabriela María, *op. cit.*, p. 100.

²⁷ *Idem.*

²⁸ Mena Adame, Carlos (Coord.), Estudios sobre justicia administrativa, reflexiones en torno a la impartición de justicia administrativa y del Seminario sobre la Ley Federal de Procedimiento

A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica, el Tribunal cambió su denominación a Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) formando parte del Sistema Nacional Anticorrupción y sujetándose a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Así, con base en la fracción XXIX-H, del Artículo 73 Constitucional, que faculta al Congreso para establecer las bases de organización y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se realizaron diversas modificaciones estructurales a dicho Tribunal, creando Salas Especializadas en Responsabilidades Administrativas, así como una Tercera Sección en la Sala Superior, además de señalarse los medios de impugnación en contra de sus determinaciones.²⁹

Como es posible observar de la relatoría de antecedentes, los Tribunales de la Federación resolvían las controversias en contra de actos de autoridad, lo cual volvía nugatoria la justicia en México al no existir un órgano jurisdiccional especializado en la materia administrativa; por lo que, cada vez se hizo más patente la necesidad del establecimiento de tribunales competentes en esta materia, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, capaces de combatir las actuaciones ilegales de la administración pública a fin de evitar la afectación a los derechos de los gobernados.

A su vez que el gobernado afectado por un acto de autoridad cuente con órganos encargados de impartir justicia administrativa que sean capaces de resolver las controversias planteada por este, como resultado de las arbitrariedades, la evidente desigualdad y la situación de supra a subordinación de la autoridad administrativa respecto al particular.

Así se logró en México una repartición de competencias entre los tribunales administrativos (federales y locales) y los tribunales que forman parte del Poder Judicial federal; de modo que los tribunales federales únicamente intervienen como una instancia extraordinaria ante la violación de derechos humanos en el juicio de amparo.

Contencioso Administrativo, Centro de Estudios Superiores en Materia de Derecho Fiscal y Administrativo, <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/LFPCA/pdf/01.pdf>, consulta 26/06/2024.

²⁹ *Idem*.

1.2.1.- Juicio contencioso administrativo en el estado.

El juicio contencioso administrativo es de reciente creación en el estado de Michoacán, mediante decreto de veinticinco de febrero de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo siguiente, se reformó el artículo 116 fracción V de la CPEUM, al establecerse en su fracción IV que:

“...Las constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...”³⁰

Dicha reforma ha sido el sustento para la creación de los tribunales de lo contencioso administrativo en el país, el primero en crearse fue el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el año de 1971, fue hasta llegado el año 2008, que se creó el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo, mediante decreto aprobado por los diputados integrantes de la Septuagésima Legislatura del Congreso Estatal en sesión del día veintiuno de diciembre de 2006, mediante el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, creándolo constitucionalmente, como órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa.³¹

El 23 de agosto del año 2007 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el Código de Justicia Administrativa, cuyas disposiciones reglamentadas garantizaron el acceso a la justicia administrativa en la entidad. En la sesión de 29 de noviembre de 2007, el Pleno del Congreso del Estado designó a los Magistrados que fundarían el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán

³⁰ Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, Informe de actividades 2015, http://tjamich.gob.mx/sisofi/uploads/26-04-2017/informe_actividades_2015.pdf consulta 17/04/2023.

³¹ *Idem.*

de Ocampo (TJAM), recayendo la responsabilidad en María del Carmen González Vélez Aldana, Arturo Bucio Ibarra y Sergio Flores Navarro, los que han sido ratificados escalonadamente en el cargo por el H. Congreso del Estado de Michoacán.³²

Con fecha 17 de julio de 2017, se publicaron diversas reformas del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, en el Periódico Oficial del Estado, entre las más importante que se han efectuado al CJAM, que tuvieron como objeto la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, y la inclusión de dos Magistrados Especializados en materia anticorrupción y responsabilidades administrativas.³³

Con la nueva estructura orgánica se implementa además el recurso de apelación, con lo que se garantiza una instancia superior y un recurso real y efectivo en contra de las determinaciones judiciales de los jueces y magistrados especializados, lo que implica mayor seguridad y certeza para las partes en las resoluciones que dictan.³⁴

Sin duda ha sido corto el periodo de vida de ese órgano jurisdiccional, ello implica que la justicia administrativa en el estado ha evolucionado, lo cual se ve reflejado en sus sentencias; sin embargo, las disposiciones del Código de la materia no han sufrido grandes reformas adecuadas a los cambios de la sociedad michoacana que garanticen el derecho de acceso a la justicia.

Con la creación de instrumentos jurídicos suficientes que tiendan a garantizar la impartición de justicia cuando el particular someta a debate un conflicto en contra de la administración pública y surjan controversias de carácter administrativo que deban resolverse dentro del ámbito de su competencia, que reafirmen al órgano jurisdiccional garante de la legalidad cuando se deriven conflictos que deban solucionarse en el marco de la seguridad jurídica.

³² *Idem.*

³³ Iniciativa con carácter de dictamen que contiene proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones al Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por la Comisión de Justicia, Tercera Época, Tomo III, 130 N, 13 de septiembre de 2018, Gaceta Parlamentaria del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,

http://morelos.morelia.gob.mx/ArchivosTranspMorelia/Art3519/Norm/FracI/decreto_%20por%20el%20que%20se%20reforma%20el%20codigo%20de%20justicia%20administrativa%20del%20estado%20de%20michoacan.pdf, consulta 17 de julio de 2024.

³⁴ *Idem.*

Como consecuencia, dicho código responda a las exigencias que establecen los artículos 1º, 17 de la CPEUM, 2 y 25 de la CADH, y establezca los mecanismos jurídicos necesarios que constituyan un recurso judicial efectivo que resuelva las controversias efectivamente planteadas en contra de las violaciones a los derechos fundamentales del justiciable, de modo que se garantice la idoneidad de los medios de defensa y respondan al fin para el que fueron creados.

1.2.1.1.- Relación jurídico-administrativa.

El derecho administrativo se entiende como aquel que regula las relaciones entre el Estado y los particulares, o como dijera el profesor español Manuel Colmeiro: “El derecho administrativo será, pues, el conjunto de leyes que determinan las relaciones de la administración con los administrados.”³⁵

En el campo del derecho administrativo la aplicación de la relación jurídica tiene lugar con el surgimiento del Estado de derecho, con el cual se transformó al individuo de un sujeto de poder a un sujeto de derecho, al someter al derecho la actuación del Estado y proteger los derechos públicos subjetivos de los gobernados.³⁶

Luego entonces, el derecho administrativo tiene una proximidad con el poder público, pues se ocupa de la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, que atañe a las relaciones de las dependencias, entidades y demás entes regulados por las normas administrativas entre sí y de estas con los particulares.

De manera que la actuación del Estado no puede ser caprichosa, arbitraria o ilegal, lo que se colige con la circunstancia de que el estado de derecho y el principio de legalidad deben fungir como fundamentos rectores de su actividad. Es a través de la relación jurídico administrativa que se tutelan y garantizan los derechos y obligaciones de la administración pública, como sujeto activo, y del gobernado, como sujeto pasivo, recíprocamente, ya que la titularidad de esos

³⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Ciudad de México, 2016, p. 56.

³⁶ Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría práctica del contencioso administrativo Federal*, decimosegunda edición, Editorial Porrúa, México, Ciudad de México, 2013, p. 2.

derechos y obligaciones puede recaer en ambos sujetos, lo que los coloca en una situación jurídica especial.

En consecuencia, el Estado asume la obligación de establecer los instrumentos jurídicos que garanticen la protección a sus derechos fundamentales, dada la clara desventaja en que se ubica el particular respecto a la autoridad administrativa, ya que esta última, al emitir actos y resoluciones en el ejercicio de sus atribuciones y bajo su potestad de imperio, puede incurrir en serias violaciones a los derechos del gobernado, considerando la relación de supra a subordinación en que se ubica este respecto a la autoridad.

1.2.2.- Medios de impugnación ordinarios.

Los medios de impugnación son el conjunto de instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales (recursos o *judicium*) a través de los cuales personas con interés legítimo, ya sean parte o terceros, se inconforman contra una actuación que les perjudica, emitida dentro del proceso (*materia judicandi*) por un magistrado, juez o autoridad judicial.³⁷

Dichos medios se interponen antes de que la resolución sea considerada firme (recurso ordinario) o una vez que se estima inimpugnable (recurso extraordinario), mediante la expresión de lo que consideran deficiente, equivocado, ilegal o injusto y con la intención de que el superior jerárquico, una vez que haya analizado las inconformidades hechas valer (violaciones en estricto derecho o agravios), la modifique, revoque, anule o sancione al responsable.³⁸

Los medios de impugnación están dirigidos a obtener un nuevo examen, que puede ser total o parcial –limitado a algunos extremos– y una nueva decisión acerca de una resolución judicial. El punto de partida, el antecedente de los medios de impugnación es, pues, una resolución judicial. El nuevo examen y la nueva decisión recaerán sobre esta resolución judicial impugnada.³⁹

³⁷ Contreras Vaca, Francisco José, Derecho procesal civil, teoría y clínica, segunda edición, editorial Orxford, México, Ciudad de México, 2017, pp. 329-330.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Ovalle Favela, José, Los medios de impugnación en el Código Procesal Civil del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, p. 300.

Manuel Lucero Espinosa estima que la actividad jurisdiccional, al ser ejercida por seres humanos, se encuentra sujeta a la imperfección, de ahí que en los sistemas jurídicos tengan que establecerse diferentes medios de impugnativos con el objeto de que sean revisados, por el propio juzgador u otros tribunales, los diversos actos que se emitan durante la secuela procesal, incluyendo la sentencia definitiva, a fin de que de haberse emitido conforme a derecho sean revocados o modificados, o en su caso, de no comprobarse su ilegalidad, se confirmen.⁴⁰

En este aspecto, los medios de impugnación constituyen los mecanismos procesales que tienen a su alcance las partes en un proceso judicial con el objeto de que un superior jerárquico revise posibles violaciones a la esfera jurídica de los contendientes. Por lo que el acceso a estos instrumentos constituye una garantía para el justiciable de que los actos y resoluciones que emita el órgano jurisdiccional competente se apeguen a los principios de constitucionalidad y legalidad, y con ello, otorgarle definitividad a dichos actos y resoluciones que se emitan al respecto.

En materia administrativa los medios de impugnación regulados en las leyes correspondientes ejercen un doble compromiso, por una parte, constituyen un instrumento donde las partes deben tener la certeza jurídica de que puedan ser subsanadas las violaciones infringidas por el juzgador de primera instancia con pleno apego a las disposiciones legales y constitucionales; y por la otra, debido a la naturaleza administrativa de la controversia, el órgano jurisdiccional debe velar en todo momento no se menoscabe la esfera jurídica del particular, ante su situación vulnerable respecto de las violaciones a las que es susceptible por parte del ente administrativo, atendiendo a la relación de supra a subordinación que los vincula.

El CJAM prevé los medios de impugnación que pueden promover las partes, en contra de resoluciones jurisdiccionales dictadas por los juzgados y las salas del TJAM, en el proceso contencioso administrativo del estado. Los medios impugnativos previstos en el CJAM son instancias a favor de los contendientes para impugnar las resoluciones del TJAM, cuando estas no se encuentren

⁴⁰ Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, cit., p. 289.

ajustadas a derecho, en atención al principio de legalidad, y estos son: inconformidad, apelación y queja.

A. Inconformidad.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 306 del capítulo décimo octavo del CJAM, el recurso de inconformidad procede contra la calificación o la abstención de calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las autoridades investigadoras; dicha calificación será notificada al denunciante, cuando este fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al expediente de presunta responsabilidad administrativa.

La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto; y el plazo para interponerse será de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución impugnada.

El recurso de inconformidad deberá presentarse ante la autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación; y una vez interpuesto el recurso, la autoridad investigadora deberá remitirlo al Tribunal, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada, del recurso de inconformidad conocerá alguna de las dos salas especializadas del Tribunal a la que por turno le corresponda, así lo establece el numeral 308 del CJAM.

Por su parte el artículo 312 establece que el recurso de inconformidad será resuelto tomando en consideración la investigación que conste en el expediente de presunta responsabilidad administrativa y los elementos que aporten el denunciante o el presunto infractor; bajo la consideración de que contra la resolución que se dicte no procederá recurso alguno.

En el numeral 313 se precisan los requisitos que debe contener el escrito por medio del cual se interponga el recurso en estudio, y el 314 establece de qué manera se resolverá:

- I. Confirmar la calificación o abstención; o,
- II. Dejar sin efectos la calificación o abstención, para lo cual el Tribunal estará facultado para recalificar el acto u omisión; o bien ordenar se inicie el procedimiento correspondiente.

B. Apelación.

El recurso de apelación, conforme a lo previsto en el artículo 315 del capítulo décimo noveno del CJAM, procede contra las sentencias definitivas dictadas por los jueces administrativos; así como por las resoluciones de los magistrados especializados en materia de anticorrupción y responsabilidades administrativas, siguientes:

- I. La que determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares; y,
- II. La que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean servidores públicos o particulares.

El artículo 316, refiere que el recurso de apelación se promoverá mediante escrito ante el Juez Administrativo o Magistrado que haya emitido sentencia, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se impugna; donde deberán formularse los agravios que consideren las partes se les hayan causado, exhibiéndose una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes.

El propio numeral antedicho señala que tratándose de apelación contra sentencias definitivas de los jueces administrativos, se turnará para su trámite al Magistrado de Sala Administrativa Ordinaria que por turno corresponda; y que la apelación contra sentencias de Magistrado Especializado se turnará al Magistrado de la materia, distinto del instructor, para su trámite y será resuelta por el Pleno.

Una vez recibido el expediente de apelación por el Magistrado, éste deberá resolver en el plazo de tres días hábiles si admite el recurso, o lo desecha por encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Si hubiera irregularidades en el escrito del recurso por no haber satisfecho los requisitos

de procedencia, se apercibirá al promovente en un plazo que no excederá de tres días hábiles, para que subsane las omisiones o corrija los defectos precisados en la providencia relativa.

Una vez que se haya admitido el recurso, el Magistrado dará vista a las partes para que en el término de tres días hábiles, manifiesten lo que a su derecho convenga; vencido dicho término, el Magistrado Especializado formulará el proyecto y dará cuenta del mismo al Pleno en un plazo no mayor a sesenta días hábiles.

Tratándose de apelación contra sentencias dictadas por jueces administrativos, el Magistrado de Sala Administrativa Ordinaria, en un plazo no mayor a treinta días hábiles dictará la resolución correspondiente de forma unitaria, así lo prevé el numeral 317. Así mismo dicho numeral establece el efecto de la resolución que se emita, la cual podrá confirmar, modificar o revocar la sentencia recurrida.

C. Queja.

Es el medio de impugnación que contempla el CJAM, a partir del cual se asegura el cabal cumplimiento de las sentencias dictadas por el TJAM en el juicio contencioso administrativo, que se actualiza ante la actitud contumaz de la autoridad responsable al cumplimiento de lo ordenado; este medio ordinario de impugnación nace en virtud del principio de plena ejecución de las sentencias previsto en el artículo 17 de la CPEUM, que ordena que las leyes establecerán los medios necesarios para la plena ejecución de las resoluciones dictadas en un juicio.⁴¹

Conforme a lo establecido en el artículo 287 del capítulo décimo tercero del CJAM, la queja se presentará ante el Pleno y procederá en contra de los siguientes actos:

- I. Resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia;

⁴¹ Contradicción de tesis 17/2019, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima época, libro 2, junio de 2021, tomo V, p. 4479.

- II. Resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo, cuando se trate de una sentencia dictada, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso;
- III. Omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia; o,
- IV. Incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

En estos casos el particular solo podrá ocurrir en queja “por una sola vez” ante sala competente del TJAM, en el entendido de que ello significa que podrá acudir a dicha instancia por una sola ocasión, en cada uno de los diferentes supuestos previstos en la norma; con excepción de los supuestos contemplados en la fracción III y IV, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

El artículo 288 establece que la queja se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante el Pleno, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en la fracción III del artículo anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

El Presidente del Pleno ordenará a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días hábiles sobre el acto que provocó la queja, vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala, la que resolverá dentro de los cinco días hábiles siguientes; considerando que durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere, así lo establece el numeral 289 del CJAM.

En correlación con lo anterior, el artículo 290 establece cuáles serán los efectos de la resolución que la recaiga a la queja; en caso de repetición de la resolución anulada, el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

En este caso, si el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja; si el Pleno comprueba que resolución definitiva fue emitida y notificada después de concluido el plazo anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta, para que disponga su cumplimiento en los términos de la sentencia.

Así mismo refiere que en el supuesto de que la autoridad persista en no dar cumplimiento a la sentencia, se dará vista al Ministerio Público; y que, en el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo.

En el supuesto de incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado el Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días hábiles, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja.

Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado resolverá en un plazo máximo de cinco días hábiles; si el Magistrado Instructor resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

Finalmente, este capítulo establece que ante la existencia de resolución administrativa definitiva, si el Pleno considera que la queja es improcedente, prevendrán al actor para que dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los mismos requisitos previstos en este Código, ante el mismo Magistrado o Juez Administrativo que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado o Juez Administrativo de la queja.

Al respecto es posible deducir que los medios ordinarios de defensa tienen como objetivo principal resguardar los intereses de los gobernados, otorgándoles instrumentos de defensa en contra de los actos de las autoridades administrativas; bajo la responsabilidad a cargo del órgano

jurisdiccional de que estos sean resueltos con prontitud y bajo el principio de legalidad, con apego siempre a las normas aplicables al caso concreto.

Ello considerando que el debido proceso como garantía constitucional, abre la posibilidad legal de que la autoridad jurisdiccional que conozca del asunto resuelva sobre la pretensión que el sometida a su conocimiento de forma congruente y completa, la que constituye el objeto del proceso.

Dicho de otra manera, si dentro de un procedimiento material o formalmente jurisdiccional se ejerce el derecho de acción, el desarrollo de dicho proceso necesariamente debe sujetarse a los plazos y términos que rigen el mismo, en los que las partes deben obtener respuesta completa a sus pretensiones a través resolución que determine su situación jurídica.

En caso contrario, es obligación del estado que el CJAM garantice al justiciable un recurso sencillo, rápido y efectivo que le proteja en contra de las arbitrariedades de la autoridad que resuelve en definitiva el asunto, y como consecuencia, tutele los derechos violados, ello ante la clara desventaja en que se ubica el particular respecto a la autoridad administrativa que en ejercicio de sus atribuciones tiene la facultad substanciar y resolver los procedimientos y actos sometidos a su conocimiento.

1.2.3.- Juicio de amparo administrativo.

Del Tesouro Jurídico de la SCJN se desprende que el juicio de amparo es un medio de control constitucional cuyo objeto es reparar las violaciones de garantías que un determinado acto de autoridad genera sobre la esfera jurídica del gobernado que lo promueva, con el fin de restituirlo en el pleno goce de sus derechos fundamentales que le hayan sido violados, el legislador ordinario ha establecido como principio que rige su procedencia la circunstancia de que el fallo protector que en su caso llegare a emitirse pueda concretarse y trascender a la esfera jurídica del gobernado que lo haya promovido.⁴²

En el derecho mexicano el amparo es una institución protectora de los derechos individuales contra todo acto arbitrario de autoridad. En otras

⁴² Tesouro Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Vocabulario controlado y estructurado, https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/12.%20TJSCJN%20-%20JuicioAmparo.pdf, consulta 12/09/2023.

palabras, es una institución protectora de los derechos fundamentales de la persona humana reconocidos en el texto de la Constitución, en contra de todo acto de autoridad sea esta administrativa, jurisdiccional o legislativa. El fin u objetivo de esta centenaria institución es el de hacer cesar o de impedir que se atente ilegítimamente contra los derechos y libertades de los individuos.⁴³

Respecto al amparo en materia administrativa presenta dos modalidades:

- “Como una derivación de su utilización para atacar los actos de las autoridades administrativas que afectan los derechos de los particulares, el amparo administrativo es un sustituto del contencioso administrativo en aquellos casos en los que los actos de la administración no sean susceptibles de ser impugnados ante los tribunales administrativos locales (ya sea porque éstos simplemente no existan; o bien, porque sólo posean competencia limitada), o en los casos en que el TFF⁴⁴ o los tribunales agrarios sean incompetentes. Así, los tribunales judiciales federales garantizan el respeto de los derechos de los administrados;
- El amparo contra las decisiones de los tribunales administrativos está destinado a examinar la legalidad de dichas sentencias y resoluciones, de manera parecida al recurso de casación.”⁴⁵

Por su parte Fabiola Martínez Ramírez refiere que el juicio de amparo se ha configurado como un derecho fundamental en sí mismo al recurso judicial efectivo, pues, no sólo representa la posibilidad legal y constitucional de someter a través de un proceso jurisdiccional imparcial el análisis de un acto o norma general al escrutinio de la Constitución y advertir si éste representa algún tipo de violación a los derechos humanos; sino que, el amparo del siglo XXI representa un derecho humano, a través del cual toda persona puede solicitar la intervención del Poder Judicial para someter a un procedimiento el análisis de la constitucionalidad de una ley o acto que lesione su esfera jurídica

⁴³ El amparo en materia administrativa, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3397/10.pdf>, consulta 12/09/2023.

⁴⁴ Ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

⁴⁵ *Idem*.

y, sobre todo, sus derechos humanos, así como la posibilidad de su reparación.⁴⁶

La propia autora asume que del artículo 25 de la CADH se desprende la necesidad de que exista un mecanismo que ampare derechos fundamentales reconocidos, los cuales provienen de cualquier fuente interna con los de fuente internacional, por lo que, bajo esta visión, los recursos internos, llámense garantías constitucionales o juicio de amparo, constituyen mecanismos procesales destinados a la eficacia del derecho fundamental, pero también constituyen en sí mismos un derecho de toda persona.⁴⁷

En virtud del mandato constitucional y convencional, se desprende la obligación del Estado mexicano de garantizar el acceso a un recurso judicial efectivo, adecuado, rápido y sencillo, como responsabilidad directa de los estados miembros del sistema interamericano de protección de derechos humanos; de modo que su efectividad constituya la existencia de un mecanismo idóneo, que sea capaz de ofrecer una protección amplia al justiciable, y de ser el caso, reparar las violaciones surgidas como consecuencia del actuar de la autoridad, y sea regulada su debida aplicación por parte del órgano jurisdiccional.

El juicio de amparo constituye en sí mismo un derecho humano que concede la posibilidad a toda persona de que los actos y normas generales que se estimen violatorios de derechos humanos puedan ser revisados por el órgano jurisdiccional constitucional e incluso se acuda a la reparación del derecho que se estima infringido, convirtiéndose de esta manera como una norma imperativa de derecho de acceso a la justicia y el recurso efectivo por excelencia en el estado mexicano.

Sin embargo, no resulta factible atribuirle toda la responsabilidad al juzgador de amparo de dictar resoluciones a partir de las cuales se subsanen las violaciones cometidas por las autoridades administrativas. Lo que constituye someter al justiciable a iniciar una batalla ante los tribunales de primera y segunda instancia para poder satisfacer el principio de definitividad que impera

⁴⁶ Martínez Ramírez, Fabiola, *El juicio de amparo mexicano como recurso judicial efectivo*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (Coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la constitución mexicana de 1917 pasado, presente y futuro*, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, pp. 99-100.

⁴⁷ *Idem*.

en la materia de amparo, para hasta entonces poder acudir al juicio constitucional a impugnar dichas determinaciones.

En este aspecto, atendiendo al mandamiento constitucional y convencional, las autoridades administrativas tienen la obligación de ajustar su marco normativo de modo que proporcionen al justiciable la posibilidad de acudir a un recurso judicial efectivo que resuelva la petición o contencioso planteado ante las mismas, previo a agotar el juicio de amparo.

Pues como se ha referido a lo largo del presente, los recursos judiciales idóneos por naturaleza deben proteger y velar no solo por el respeto a los derechos humanos que emanan de la Constitución, sino también de aquellos contenidos en la CADH o Pacto de San José de Costa Rica, en relación con el numeral 25 de dicha Convención que otorga la posibilidad al gobernado de tener a su alcance un recurso judicial a efecto de que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión judicial, determine si existe o no una violación o menoscabo a algún derecho que la persona afectada reclame, y que en caso de la configuración de tal violación, el recurso resulte rápido, sencillo y eficaz para restituir al interesado en el goce de sus derechos.

1.3.- La jurisdicción administrativa.

Manuel Lucero Espinosa refiere que por función jurisdiccional se entiende la manifestación del Estado, que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de su órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial.⁴⁸

Para Fix-Zamudio la jurisdicción administrativa constituye un sector de esta función esencial de Estado contemporáneo, como un aspecto especializado de la misma por razón de la materia y con independencia del órgano público que ejerce la propia función, ya que debe partirse de un concepto que no sea puramente formal.⁴⁹

Continúa refiriendo el autor, que en la realidad son numerosos los organismos que realizan esta actividad jurisdiccional, algunos pertenecientes a la esfera de

⁴⁸ Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, cit. p.16.

⁴⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *Concepto y contenido de la justicia administrativa*, en Cisneros Farías, German (coord.), *Justicia administrativa. Segundo congreso iberoamericano de derecho administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 219.

la administración activa, centralizada o descentralizada, y otros están estructurados como verdaderos tribunales, ya sea que formen o no parte del Poder Judicial. Inclusive en relación con los tribunales judiciales es preciso distinguir entre los que poseen un carácter especializado, y que un sector califica en cuanto a sus funciones como jurisdicción y proceso de lo contencioso administrativo.⁵⁰

De lo anterior se deduce que la jurisdicción administrativa consiste en los medios con que cuenta el gobernado para oponerse a los actos administrativos ante una instancia seguida por los tribunales, sean estos administrativos o judiciales.

El establecimiento de tribunales que resuelvan la controversia entre los administrados y la administración pública se justifica por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que se les impide, por un lado, que sean ellos los que revean el acto y, por otra parte, el sometimiento ante un tribunal imparcial que se encarga de dirimir el conflicto.⁵¹

Finalmente, si bien es cierto el establecimiento del sistema contencioso administrativo ha reportado un beneficio para los gobernados, como un medio de defensa ante la irregular actividad de la administración pública, aún siguen siendo objeto de innumerables violaciones a los derechos de los particulares, por lo que resulta inminente el fortalecimiento de los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a la actividad ilegal de la administración pública, y de este modo garantizar debidamente la tutela de la esfera de derechos de los gobernados.

De suerte que, la jurisdicción administrativa en el estado de Michoacán enfrenta un importante reto, pues esta no se limita únicamente a que el TJAM ejerza su potestad de dirimir las controversias que puedan surgir entre los particulares y la administración pública, y que este cuente con jurisdicción plena, dotado de autonomía para dictar sus fallos.

Antes bien, de asegurar el acceso a un juicio justo ante un tribunal imparcial e independiente, que ofrezca al justiciable un recurso judicial efectivo que no solamente resuelva la controversia planteada, sino que lo haga atendiendo al

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, cit. p.16.

mandamiento constitucional y convencional, previendo mecanismos de defensa idóneos y eficaces que actúen de manera integral en contra de las violaciones a los derechos en pugna.

1.4.- El acto administrativo.

El autor Jorge Fernández Ruiz afirma que la noción de acto administrativo representa una pieza fundamental del derecho administrativo contemporáneo por tener repercusiones en muchos de sus ámbitos, dado que la administración pública no sólo realiza actos de este tipo, sino también desarrolla actos materialmente legislativos, como cuando expide un reglamento, y actos materialmente jurisdiccionales, en los casos en que impone sanciones administrativas derivadas de la substanciación de un procedimiento en forma de juicio,⁵² de ahí destaca la importancia de tocar este tema en el presente trabajo de investigación al relacionarse el presente con actos y resoluciones impugnables ante en TJAM.

Juan Carlos Cassagne concibe al acto administrativo de la siguiente manera:

“...es, sustancialmente, un acto jurídico, en el sentido que consiste en una declaración de voluntad que produce efectos jurídicos, pero de ahí a suponer que corresponde asimilarlo al acto o negocio jurídico privado media un abismo que no puede superarse con afirmaciones dogmáticas e idealistas.”

Para Alberto Pérez Dayán, el acto administrativo es “...toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos.”⁵³

Lorenzo Cuocolo por su parte realiza una clasificación importante respecto a los elementos de los actos administrativos, al referir que estos pueden ser esenciales o accidentales. Respecto a los elementos esenciales son aquellos requeridos para la existencia del acto: sujeto, destinatario, objeto, contenido,

⁵² Fernández Ruiz, Jorge, en sus obras: *Derecho administrativo*, cit. p. 130, y *Derecho Administrativo del estado de Nayarit*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2022, p. 115.

⁵³ Pérez Dayán, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 53.

causa y motivación. Los accidentales, en cambio, son elementos eventuales que pueden estar o no: condiciones, plazos, modo:

1.- Sujeto, se refiere al órgano de la administración pública que, con base en las previsiones de la ley, es competente para dictar el acto y al que, en consecuencia, viene imputada la voluntad de la administración pública.

2.- Destinatario, consistente en la persona física o jurídica frente a la cual se producen los efectos del acto administrativo.

3.- Objeto, este debe ser siempre lícito, posible y determinado, y puede consistir en un bien, en un hecho o en un comportamiento.

4.- El contenido del acto, es el concreto querer de la administración pública, es decir, el dato preceptivo, y por lo tanto lo que la administración autoriza, prohíbe o en todo caso regula.

5.- La causa es diferente del contenido, y consiste en la finalidad que el acto persigue, esto es, en el objeto típico de un acto administrativo de una determinada categoría. Debe ser conexa a la función administrativa, puesto que, como ya se ha dicho, cualquier acto se va a dictar en percusión de un interés público particular.

6.- La motivación, para ser precisos, este elemento caracteriza solamente los actos escritos. La motivación se articula usualmente en descripciones y evaluaciones; es decir, se indican previamente los diferentes intereses involucrados en el procedimiento, y posteriormente se hacen constar las razones con base en las cuales se ha tomado partido por uno de los intereses en conflicto.⁵⁴

Desde la perspectiva del autor los actos administrativos discrecionales pueden presentar elementos accidentales, es decir, no necesarios:

1.- La condición, puede ser suspensiva o resolutoria. La primera vincula el momento inicial de la eficacia del acto a un determinado evento futuro

⁵⁴ Cuocolo, Lorenzo, *“El acto administrativo”*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 339-341.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3272/14.pdf> Consulta 20/10/2023.

(por ejemplo, la concesión de financiación a condición que se realice una determinada actividad). La segunda, sin embargo, vincula a ese evento el cese de eficacia del acto administrativo (por ejemplo, la admisión con reserva a un concurso público).

2.- Plazos, el término indica, el momento inicial (plazo inicial) o final (plazo final) de eficacia del acto. A diferencia de la condición, entre otras cosas, el plazo es *certus an*⁵⁵, y también *certus quando*⁵⁶. Puede venir establecido por la administración procedente, si bien, muchas veces lo prevé expresamente la propia Ley. El término final por regla coincide con el momento en el cual el acto es perfecto.

3.- Modo, es un costo impuesto a quien tiene interés en la realización del acto jurídico o un deber de comportamiento del cual depende la posibilidad de gozar de los efectos útiles del acto. El modo se encuentra sobre todo en las concesiones y en las autorizaciones: por ejemplo, la obligación de guiar con lentes previsto para la emisión del permiso para conducir.⁵⁷

El acto administrativo de acuerdo al artículo 6 del CJAM, es la manifestación unilateral de voluntad externa, concreta y ejecutiva, emanada de las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus facultades cuya finalidad es la satisfacción del interés general, que tiene por objeto, crear, transmitir, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

Respecto a los elementos de validez, conforme a lo establecido por el artículo 7 del CJAM, los actos administrativos deben de reunir los siguientes:

- I. Que sean expedidos por autoridades administrativas competentes, a través de la autoridad facultada para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, que reúnan las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Que sea emitido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente, medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe o violencia;

⁵⁵ Seguro si. Traductor de google.

⁵⁶ Por supuesto cuando. Traductor de google.

⁵⁷ Cuocolo, Lorenzo, op. cit. p. 341-342.

- III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por las normas aplicables, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;
- IV. Que cumpla con la finalidad de interés público, derivada de las normas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;
- V. Que conste por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;
- VI. Que el acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma del servidor público correspondiente;
- VII. En el caso de la afirmativa ficta, que cuente con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece este Código;
- VIII. Que esté fundado y motivado, al citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas, que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo relacionarse los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;
- IX. Que se expida de conformidad con el procedimiento que establecen las normas aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en este Código; y,
- X. Que se expida de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los particulares y previstos por las normas.

Conforme a lo previsto por los artículos descritos se puede obtener que para la configuración del acto administrativo es imprescindible que se cumpla con todos los elementos de validez expuestos con anterioridad, indispensables para darle vida al acto; rescatando como uno de los más importantes que este sea expedido por autoridad competente, es decir, que la ley expresamente le confiera facultades al servidor público para fundamentar su actuación.

Lo que constituye la expresión de la voluntad del Estado en su función administrativa para aplicar y concretar la ley a casos particulares, de manera que, indudablemente el acto administrativo tendrá que constar por escrito, indicando la autoridad emisora del acto y la firma del servidor público correspondiente, pues de otro modo no puede afirmarse válidamente su existencia, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta.

Del mismo modo, es indispensable que el objeto materia del acto administrativo sea material y jurídicamente posible, es decir, que sea lícito, y por tanto, se encuentre previsto en la norma jurídica, siendo determinado o determinable. No menos importante es que el acto administrativo se encuentre debidamente fundado y motivado, lo cual implica que cumpla un requisito elevado a rango constitucional, derivado del artículo 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 del procedimiento...”

Por consiguiente, el acto de autoridad debe de estar suficientemente fundado y motivado; es decir, en cuanto al primero, en necesario se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, también deben señalarse con precisión, como su nombre lo indica, los motivos, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, y que por lo tanto exista un vínculo entre los motivos aludidos y las disposiciones legales aplicables; así lo interpretaron los Tribunales Colegiados de Circuito, en la tesis de jurisprudencia número VI. 2o. J/248, bajo el rubro: **“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.”**⁵⁸

Finalmente, resulta necesario destacar la importancia del acto de autoridad en el ejercicio de la función pública dentro del ámbito del derecho administrativo; donde los órganos administrativos del poder público tienen en sus manos un compromiso muy importante al emitir el acto, pues deben cerciorarse de que este cumpla con los elementos esenciales que le dan vida.

No se debe perder de vista que con la emisión del acto administrativo se crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones; por lo tanto, pueden generar un acto de molestia al destinatario, entonces el órgano administrativo en materia de obra pública tiene la obligación de que el acto que emita al respecto cuente con todos los elementos de validez que se han referido, de otro modo, se

⁵⁸ Tesis: VI. 2o. J/248, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Núm. 64, Abril de 1993, página 43.

estarían cometiendo violaciones a los derechos del particular que pudieran trascender su esfera jurídica.

Así mismo, que la autoridad administrativa se encuentra en un plano de supra a subordinación respecto al particular, esta tiene las atribuciones que la ley expresamente le concede, lo que da lugar a dar inicio a los procedimientos administrativos como la rescisión administrativa y la terminación anticipada, así como a emitir cualquier acto que puede trastocar la esfera de derechos del particular, lo que puede dejar en estado de indefensión a este, sin otra alternativa que acudir al juicio administrativo, a efecto de salvaguardar sus derechos.

1.4.1.- Teoría del acto administrativo.

Juan Carlos Cassagne refiere que la teoría del acto administrativo constituye uno de los objetos de conocimiento del derecho administrativo, que forma parte de un mundo bastante complejo, integrado por normas, conductas y valores; esta se ocupa del obrar de la administración como disciplina jurídica, que no solo se integra con la norma positiva sino recibe aportes provenientes de la experiencia y del conjunto de principios generales que completan el entramado del derecho público e informan su contenido axiológico dándole su peculiar fisonomía.⁵⁹

Jaime Orlando Santofimio, afirma que el concepto genérico de acto jurídico tiene sus raíces en las elaboraciones de los teóricos *iusprivativas francogermanos*, quienes se fundaron principalmente en las exposiciones doctrinarias y filosóficas desarrolladas durante el siglo XVII por Kant y Fichte-Grundlagendes Naturrechts.⁶⁰

El mismo autor refiere que la teoría del acto administrativo específicamente, resulta ser el desarrollo doctrinal especializado y autónomo del concepto genérico acto jurídico, el cual, nutrido con las ideas y experiencias de la revolución de 1789 -concretamente aquellas referidas a la necesidad de

⁵⁹ Cassagne, Juan Carlos, *El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico*. Editorial Porrúa, México, 2014, p. 1.

⁶⁰ Santofimio, Jaime Orlando, *Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, p. 53, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/979-acto-administrativo-procedimiento-eficacia-y-validez-2a-ed>.

establecer linderos entre la justicia contenciosa administrativa y la justicia ordinaria-, era aplicado al ejercicio de la función administrativa, teniendo siempre presente que a ésta -función administrativa- no la orientaba el principio de la autonomía privada, sino, por el contrario, la prosecución del bien común, el interés público y las debidas garantías al administrado.⁶¹

La teoría del acto administrativo exhibe un catálogo inagotable de criterios para definir su noción central cuya diversidad resiente la unidad de su construcción dogmática:

a) Teoría de la voluntad.

Jaime Orlando Santofimio estima por acto administrativo toda manifestación unilateral de voluntad por parte de quienes ejercen funciones administrativas, sean órganos públicos del Estado o simples particulares, tendiente a la producción de efectos jurídicos. Se caracteriza este concepto, por ser, no sólo de naturaleza voluntaria sino también decisoria; es decir, con la capacidad suficiente para alterar el mundo jurídico, si la manifestación de voluntad no decide, no es un acto administrativo.⁶²

Agustín Gordillo por su parte aduce:

“El concepto de voluntad en el acto administrativo no tiene sino una lejana relación con el concepto de voluntad en el derecho civil. La voluntad del acto administrativo es la voluntad del funcionario en algunas hipótesis, pero no en todas; de allí se sigue que los vicios de la voluntad podrán en algunos casos encontrar referencia a la voluntad psíquica del funcionario, pero que en otros existirán con total prescindencia de la manifestación de voluntad de dicho individuo.”⁶³

En este aspecto, afirma Juan Carlos Cassagne, el hecho que el acto administrativo sea una declaración o manifestación de voluntad no se sigue, necesariamente, que constituya un negocio jurídico privado toda vez que el

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Ibidem*, p. 59

⁶³ Gordillo, Agustín, Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 5, Libro II “El acto administrativo”, Fundación de derecho administrativo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2012, EAA-IV-7.

acto administrativo, cuyo régimen es propio del derecho público, no persigue como fin inmediato la creación, modificación, etc. de derechos sino que por sí mismo produce sus efectos por imperio de la norma, aunque nada impide que existan actos de la Administración que consistan en declaraciones de voluntad, similares pero no iguales, a las que se operan en el negocio jurídico privado.⁶⁴ Como bien lo refiere Jaime Orlando Santofimio la decisión no puede quedar en el interior de la administración; es decir, para que el acto administrativo sea eficaz es necesario que la administración agote el proceso dirigido a su exteriorización con el fin de producir los efectos jurídica correspondientes.⁶⁵ En nuestro sistema jurídico, es imprescindible que el acto administrativo se exteriorice de manera escrita para que tenga los alcances jurídicos deseados y cumpla con todos los requisitos y elementos que fueron descritos en el numeral “1.6.- El acto administrativo”, pues el orden jurídico-administrativo no puede asumir la validez de actos que se encuentren viciados en la voluntad de los sujetos actuantes, dado que es precisamente la declaración de la voluntad de la autoridad lo que le da vida al acto administrativo, esto dentro del régimen exorbitante que caracteriza a los actos de esta naturaleza, conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables a cada caso.

b) Teoría de Alessi. Acuerdo administrativo.

El profesor italiano Renato Alessi, apartándose de la concepción tradicional del acto administrativo, propone y desarrolla la teoría del “acuerdo administrativo”, la que equivale a la “manifestación de un poder soberano que corresponde a una autoridad administrativa como tal, respecto a una realización en la que dicha autoridad es parte, para satisfacción de intereses públicos concretos confinados a la misma”.⁶⁶

De esta forma, Alessi, así lo refiere Jaime Orlando Santofimio, afirma que la suma de todos los actos constituye lo que generalmente podría considerarse actos administrativos, que el autor de la teoría denomina “acuerdo administrativo”, que contempla como elemento básico y esencial el de la

⁶⁴ Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 26.

⁶⁵ Santofimio, Jaime Orlando, *op. cit.*, p. 60.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 64.

voluntad del órgano encargado de generar el poder soberano, precisamente bajo la condición de que sea “la resolución de ejercer un poder”.⁶⁷

Es así como este acuerdo administrativo, -complementando esta teoría con lo señalado por Agustín Gordillo-, goza de la presunción de legitimidad y admite su validez, hasta que lo contrario sea resuelto por autoridad competente. Las consecuencias de la presunción de legitimidad o validez del acto administrativo son esencialmente las siguientes:⁶⁸

- 1) El acto no puede ser invalidado de oficio por el juez, sino que se requiere una petición de parte interesada con el fin de que el juez pueda declarar la nulidad;
- 2) Es necesaria una investigación de hecho para poder determinar concretamente de qué vicio adolece el acto; dicho de otro modo, no puede juzgarse en abstracto la nulidad del acto, sino que es necesario referirla a las particulares circunstancias de cada caso.

En contraste, con la emisión del acto administrativo se infiere como elemento indispensable la manifestación de la voluntad del órgano encargado de generar el poder soberano, lo que constituye el hecho de que dicho acto goce de la presunción de legitimidad al emanar de un órgano perteneciente al poder público con atributos que se desprenden expresamente de una ley, lo que le da la cualidad certeza y validez, precisamente bajo la condición de que sea “la voluntad de ejercer un poder” la que queda de manifiesto y supeditada a ser acatada por el justiciable.

Así las cosas, existen diversas teorías del acto administrativo, entre las que destacan las descritas en este numeral, lo que contribuyó a la evolución en la concepción del acto administrativo, como la voluntad del órgano administrativo que goza de la presunción de legitimidad y admite su validez, hasta que lo contrario sea resuelto por autoridad competente, lo que evidentemente trae como consecuencia que se causen actos de molestia al destinatario.

Es por esto que la autoridad administrativa en materia de obra pública tiene la obligación de que el acto que emita al respecto cuente con los requisitos y

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ Gordillo, Agustín, Capítulo IX: El acto administrativo”, en Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Fundación de derecho administrativo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2012, p. 209.

elementos que establecen los artículos 7 y 8 del CJAM que se han referido en el numeral anterior, aunado a la situación de superioridad en que se encuentra la autoridad respecto al particular atendiendo a las atribuciones que la ley expresamente le concede, lo que le faculta precisamente para emitir el acto o resolución; de ahí que la importancia de la legalidad del acto a fin de no trastocar la esfera jurídica del particular.

1.5.- Contratos de obra pública.

La definición de contrato aportada por el diccionario de la Real Academia Española: es “(Del lat. Contractus). 1. M. Pacto o convenio, oral o escrito, entre partes que se obligan sobre materia o cosa determinada, y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas. 2. M. Documento que recoge las condiciones de este contrato.”⁶⁹

El Código Civil para el Estado de Michoacán de Ocampo ofrece una definición de contrato, conocida en el campo doctrinal mexicano como la definición legal, la cual se complementa con la concerniente al convenio:

Artículo 958. Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

Artículo 959. Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

Por simple deducción lógica, Víctor Amaury Simental Franco refiere que la mayoría de los doctrinarios han concluido que el convenio es el género y el contrato es la especie. Puede afirmarse que la generalidad de los autores que abordan el tema están conformes con lo que dice la anterior definición, aunque no dejan de marcar ciertos matices que le dan una cierta singularidad a su respectiva definición.⁷⁰

Miguel Angel Zamora y Valencia asume que el contrato “...como acto jurídico, es el acuerdo de voluntades de dos o más personas conforme a lo dispuesto

⁶⁹ <https://dle.rae.es/contrato>, consulta 15/05/2023.

⁷⁰ Simental Franco, Víctor Amaury, Contratos. Consideraciones en torno a su definición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Ciudad de México, p. 104.

por un supuesto para producir las consecuencias de derecho consistentes en crear o transmitir derechos y obligaciones de contenido patrimonial.”⁷¹

Sentado el concepto general de contrato, Jorge Fernández Ruiz y José René Olivos Campos, precisan que la idea del contrato administrativo parte del supuesto de que, en ciertos casos, los actos bilaterales en que participa la administración son contratos cuyas peculiaridades propias impiden asimilarlos a los moldes contractuales del derecho privado.⁷²

Los propios autores afirman que el contrato administrativo se puede explicar como “el acuerdo de dos o más personas, de las cuales una es órgano del poder público en ejercicio de función administrativa, para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones patrimoniales, en aras del interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado”.⁷³

En este aspecto, para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, los Tribunales Colegiados de Circuito a través de la tesis aislada bajo el rubro: “**CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS**”, asumieron que debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes.⁷⁴

Advirtieron que en los contratos privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos:

⁷¹ Zamora y Valencia, Miguel Ángel, Contratos Civiles, 12^a ed., Porrúa, México, 2009, p. 4.

⁷² Fernández Ruiz, Jorge y Olivos Campos, José René, Derecho administrativo del Estado de Michoacán, editorial Porrúa, México, Ciudad de México, 2015, p. 150.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ VI.3o.A.50 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Octubre de 2001, página 1103.

- 1) El interés social y el servicio público;
- 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado;
- 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y,
- 4) La jurisdicción especial.⁷⁵

Se puede deducir que lo que distingue a los contratos administrativos de los contratos privados es por su finalidad de orden público y por el régimen exorbitante del derecho civil a que están sujetos, celebrados bajo el sustento legal de las atribuciones que la ley expresamente les concede a los entes públicos, al cual debe necesariamente sujetar el particular.

En contraste, al tratarse de contratos celebrados entre un ente público y un particular se encuentran regulados por el derecho privado siempre y cuando el objeto de que se trate no esté relacionado con el cumplimiento de los fines del Estado y, por lo mismo, el interés común no resulte afectado porque en dichos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial. Por el contrario, los contratos sometidos bajo el régimen del derecho público responden a las atribuciones que la ley le otorga expresamente al órgano estatal a efecto de que a través de dichos actos jurídicos se regule su actividad, y como consecuencia, se satisfaga el interés general y se preserve el orden público; razón suficiente para el establecimiento de cláusulas exorbitantes, que desde la perspectiva del derecho privado pudieren resultar nulas pero en el campo del derecho público no lo son, pues es a través de tales instrumentos que el Estado busca satisfacer necesidades colectivas con el uso de recursos públicos.

Respecto al contrato de obra pública, este se encuentra regido por el artículo 134 de la CPEUM, el cual dispone en su tercer párrafo que 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,

⁷⁵ *Idem.*

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.

De la lectura a la LOPSRMEM, se desprende de su artículo 1º que el contrato de obra pública tiene por objeto regular la ejecución de actividades relativas a la conservación, mantenimiento, remodelación, demolición, control de las obras públicas, y los servicios relacionados con las mismas, y demás conceptos comprendidos dentro de las obras públicas que se especifican en su artículo 2º de la misma ley.

En relación con aquellas obras que el Estado requiera para el cumplimiento de los fines que le son propios, de naturaleza pública, que por sí o por conducto de terceros, realicen las dependencias del Poder Ejecutivo, señaladas en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, las entidades a que se refiere el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los ayuntamientos de los municipios del Estado, y las entidades paramunicipales.⁷⁶

Es opinión generalizada que el contrato de obra pública es el contrato administrativo por excelencia, mediante el cual un sujeto a quien se denomina contratista, se obliga a construir, reconstruir, reformar, reparar, mantener, o demoler un bien inmueble, a cambio de una remuneración que se obliga a pagarle otro sujeto que siempre será un órgano de la administración pública. El profesor Rafael Juristo Sánchez lo define como:

“...aquel tipo de contrato administrativo por virtud del cual una de las partes llamada contratista o empresario se obliga a realizar, con organización y medios propios, una obra inmobiliaria destinada a satisfacer un interés público, a cambio de un precio cierto en dinero que se compromete a pagarle una Administración pública.”⁷⁷

En la conformación del contrato de obra pública se puede advertir una etapa preliminar que comprende su planeación, programación y presupuestación; una etapa ejecutiva que inicia con la autorización de la obra e incluye, además, la

⁷⁶ Llamados en adelante “ente público” para referir a los órganos administrativos en su conjunto.

⁷⁷ Rafael Juristo Sánchez en Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, cit. p. 184.

selección del contratista y en su caso la licitación respectiva, la adjudicación del contrato, su celebración y firma, la ejecución de la obra, su control y vigilancia, y la recepción de la obra; por último, una etapa final que atañe a la extinción del contrato y a la aplicación de sanciones.⁷⁸

A todo esto, el contrato de obra pública es por excelencia un contrato de naturaleza administrativa, donde el particular queda sujeto a las cláusulas exorbitantes que establece determinado ente federal, estatal o municipal, cuyo objeto se encuentra destinado a satisfacer un interés público que beneficiará a una colectividad.

Cabe agregar que para la contratación de obra pública se requiere de la intervención de un particular “contratista” quien a cambio de un precio cierto en dinero se compromete a construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles, y demás servicios relacionados con la obra a favor de la administración pública; por lo tanto, al suscitarse controversias entre las partes necesariamente deberán sujetarse a la jurisdicción de los tribunales administrativos dada la naturaleza jurídica del contrato.

En este aspecto, el contrato de obra pública por sus características y particularidades es un contrato de naturaleza administrativa por excelencia, al celebrarse con el objeto de realizar una obra material para el Estado, con la intervención de un tercero para su ejecución, nombrado contratista, con la finalidad de cubrir las necesidades de la sociedad y satisfacer intereses colectivos en la materia.

Dicho consenso de voluntades da vida a las cláusulas exorbitantes que conceden precisamente la naturaleza administrativa al contrato en análisis; sin embargo, pone en serios desequilibrios el principio de igualdad entre las partes contratantes, al otorgarle a la administración pública la facultad de imponer sus determinaciones, pues no obstante estas deben emanar directamente de la ley, preservando siempre el orden público, su actuar puede desencadenar violaciones a los derechos del contratista, de las que podrá defenderse hasta agotar los procedimientos administrativos correspondientes para obtener una

⁷⁸ *Idem.*

resolución de carácter definitiva por parte de la autoridad para estar en aptitud de acudir al juicio administrativo ante el TJAM.

1.5.1.- Formas de concluir un contrato de obra pública.

De la LOPSRMEM se desprende que el contrato de obra pública puede finalizarse de tres maneras distintas, y dentro de dicho dispositivo legal se establecen los procedimientos específicos para cada uno de estos supuestos:

- A. Por cumplimiento total del contrato de obra pública**, es decir, que el contrato se cumplió por ambas partes, lo que implica que el contratista entregó al 100% la obra pública a entera satisfacción del ente público contratante.
- B. Por rescisión del contrato de obra pública administrativa**, por causas imputables al contratista.
- C. Por terminación anticipada del contrato de obra pública**, que es una figura jurídica que aplica a este tipo de contratos dada su naturaleza, se actualiza ante la existencia de razones de interés general.

A. Por cumplimiento total del contrato de obra pública.

Una vez concluida la obra pública por parte del contratista, este comunicará por escrito a la dependencia, entidad, dependencia municipal o entidad paramunicipal, la terminación de los trabajos que le fueron encomendados y éstos por conducto de su Residencia de Supervisión quien verificará que los mismos estén debidamente concluidos dentro de los quince días hábiles siguientes, salvo que se pacte expresamente otro plazo; así lo dispone el artículo 45 de la LOPSRMEM.

Conforme al mismo numeral, la recepción formal de la obra ejecutada se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se haya constatado la terminación de los trabajos; acto que deberá comunicarse a la Secretaría de Contraloría, y en su caso, a la dependencia coordinadora de

Sector, quienes de estimarlo conveniente comparecerán al mismo a través de representante.

Llegada la fecha señalada para la entrega de la obra pública el ente ejecutor procederá a levantar el acta de entrega-recepción, donde asentará la recepción formal de los trabajos de obra, con o sin la presencia de los entes a quienes se les comunicó dicho acto. Esta acta formará parte del finiquito de obra que deberá realizar el ente responsable en un plazo no mayor de diez días naturales posteriores a su recepción, el cual deberá estar integrado por la siguiente documentación que deberán ser validados por las partes:

- I. Planos definitivos de la obra;
- II. Contrato asignado;
- III. Estimaciones definitivas;
- IV. Bitácora de obra;
- V. Constancias de amortización total de anticipos;
- VI. Pagos efectuados con cargo a la obra;
- VII. Acta de entrega-recepción;
- VIII. Fianzas;
- IX. Resumen financiero de la obra;
- X. Resultados de pruebas de laboratorio cuando hayan sido solicitados; y,
- XI. Reporte fotográfico.

Ahora bien, no obstante que la obra pública haya sido concluida en su totalidad y se formalice su recepción, el contratista no ha quedado eximido de responsabilidad con la entrega de la obra al ente público, pues el artículo 46 establece ciertos límites al obligar al contratista a responder de los defectos que resultaren en la misma, de los vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido en los términos señalados en el contrato respectivo, por un plazo mínimo de doce meses, atendiendo a la naturaleza de la obra.

De esta manera, se realizará el trámite necesario ante la instancia competente a efecto de que dicho inmueble se incluyan en los catálogos e inventarios de los bienes y recursos del estado, lo cual deberá informarse al Congreso del Estado en las cuentas públicas correspondientes, en acatamiento al artículo 48.

Finalmente, el artículo 47 del propio ordenamiento legal refiere que los contratos de obra pública celebrados en base a la LOPSRMEM se reputarán de derecho público y que las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de dicho dispositivo legal o de los contratos celebrados, serán resueltos por los tribunales del Estado.

Esta es la forma habitual de concluir un contrato de obra pública, donde ambas partes cumplen con las cláusulas a las que se sometieron en el aludido contrato, así como con las condiciones y obligaciones estipuladas, de modo que esta es la forma ideal para dar por finiquitado el contrato; dado que se encuentran en juego los recursos públicos empleados para su ejecución, por lo tanto, el retraso justificado o injustificado de los trabajos de obra trae como consecuencia cambios en el programa de obra y modificaciones en monto y plazo, lo que implica afectaciones a la prestación de un servicio público al evitar que la colectividad se beneficie del mismo, así como en la disposición de los recursos financieros empleados para su ejecución.

B. Por rescisión administrativa de contrato de obra pública.

El artículo 39 de la LOPSRMEM refiere que el ente público podrá rescindir administrativamente los contratos de obra, en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista o por cualquier causa justificada, notificando dicha determinación al contratista; es decir, siempre que se actualicen las siguientes causales:

- I. Concurran razones de interés general; existan causas justificadas que le impidan la continuación de los trabajos, y se demuestre que de continuar con las obligaciones pactadas se ocasionaría un daño o perjuicio grave al Estado; y,
- II. Se determine la nulidad de actos que dieron origen al contrato, con motivo de la resolución de una inconformidad por resolución firme dictada por autoridad competente; o bien, no sea posible determinar la temporalidad de la suspensión de los trabajos a que se refiere este artículo.

En el entendido de que en caso de actualizarse el supuesto de la fracción II de dicho artículo, el ente público reembolsará al contratista los gastos no recuperables en que haya incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la operación correspondiente.

En este aspecto, cuando se rescinda el contrato por causas imputables al ente público, este reembolsará al contratista los gastos no recuperables en que haya incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la operación correspondiente.

Al respecto el artículo 40 de la LOPSRMEM en la fracción II, establece que en caso de rescisión por causas imputables al contratista, el ente público hará efectivas las garantías y se abstendrá de cubrir los importes resultantes de trabajos ejecutados aún no liquidados, hasta que se otorgue el finiquito correspondiente, lo que deberá efectuarse dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha de notificación de la rescisión.

En dicho finiquito deberá preverse el sobrecosto de los trabajos no ejecutados que se encuentren atrasados conforme al programa vigente, así como lo relativo a la recuperación de los materiales y equipos que, en su caso, le hayan sido entregados.

El procedimiento de rescisión administrativa, de acuerdo a la disposición legal aludida, se apertura cuando el ente público considera que el contratista ha incurrido en alguna de las causas de rescisión, se lo comunicará, a fin de que exponga al respecto lo que a su derecho convenga en un plazo de veinte días naturales.

Si transcurrido este plazo no manifiesta nada en su defensa o si después de analizar las razones aducidas por éste, el ente público estima que las mismas no son satisfactorias, dictará la resolución que proceda dentro de un término de veinte días naturales siguientes a la fecha en que hubiere recibido el escrito de contestación del contratista o del vencimiento del plazo concedido para tal efecto; comunicando dicha determinación al contratista, la Secretaría de Finanzas y Administración (SFA), a la Secretaría de Contraloría, y a la Dependencia Coordinadora del Sector, o bien, a la Tesorería Municipal, según corresponda, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la resolución.

En este contexto, el Reglamento de la LOPSRMEM dedica el capítulo décimo primero a establecer las reglas del procedimiento de rescisión administrativa del contrato de obra, y establece en su artículo 226 que esta forma de concluir el contrato de obra pública será el último medio que utilice el ente público para tal efecto, buscando promover la ejecución total de los trabajos y el menor retraso posible.

No obstante, el ente público podrá iniciar en cualquier momento el procedimiento de rescisión previsto en el artículo 39 de la ley, cuando el contratista incurra en una de las causales establecidas por el artículo 227 del Reglamento:

- I. No inicie los trabajos objeto del contrato dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha convenida sin causa justificada conforme a la Ley y este Reglamento;
- II. Interrumpa injustificadamente la ejecución de los trabajos o se niegue a reparar o reponer alguna parte de ellos que se haya detectado como defectuosa por la Dependencia, Entidad, Ayuntamiento o Entidad Paramunicipal;
- III. No ejecute los trabajos de conformidad con lo estipulado en el contrato o sin motivo justificado no acate las órdenes dadas por el residente de supervisión;
- IV. No dé cumplimiento a los programas de ejecución convenidos por falta de materiales, trabajadores o equipo de construcción y, a juicio de la Dependencia, Entidad, Ayuntamiento y Entidad Paramunicipal, el atraso pueda dificultar la terminación satisfactoria de los trabajos en el plazo estipulado.

No implicará retraso en el programa de ejecución convenido y, por tanto, no se considerará como incumplimiento del contrato y causa de su rescisión, cuando el atraso tenga lugar por la falta de pago de estimaciones o la falta de información referente a planos, especificaciones o normas de calidad, de entrega física de las áreas de trabajo y de entrega oportuna de materiales y equipos de instalación permanente, de licencias y permisos que deba proporcionar o suministrar la contratante, debiendo quedar constancia de ello en

bitácora, y en la fecha en que ocurran los hechos, así como cuando la dependencia, entidad, ayuntamiento o entidad paramunicipal haya ordenado la suspensión de los trabajos;

- V. Sea declarado en concurso mercantil o alguna figura análoga;
- VI. Subcontrate partes de los trabajos objeto del contrato sin contar con la autorización por escrito de la Dependencia, Entidad, Ayuntamiento o Entidad Paramunicipal;
- VII. Transfiera los derechos de cobro derivados del contrato sin contar con la autorización por escrito de la Dependencia, Entidad, Ayuntamiento o Entidad Paramunicipal;
- VIII. No dé a la instancia facultada de intervenir, las facilidades y datos necesarios para la inspección, vigilancia y supervisión de los materiales y trabajos;
- IX. Cambie su nacionalidad por otra, en el caso de que haya sido establecido como requisito tener una determinada nacionalidad;
- X. Si siendo extranjero, invoque la protección de su gobierno en relación con el contrato;
- XI. Incumpla con el compromiso que, en su caso, haya adquirido al momento de la suscripción del contrato, relativo a la reserva y confidencialidad de la información o documentación proporcionada por la Dependencia, Entidad, Ayuntamiento o Entidad Paramunicipal para la ejecución de los trabajos, y
- XII. En general, incumpla cualquiera de las obligaciones derivadas del contrato.

Las Dependencias, Entidades, y Ayuntamientos y Entidades Paramunicipales, atendiendo a las características, magnitud y complejidad de los trabajos, podrán establecer en los contratos otras causas de rescisión.

Conforme al capítulo respectivo del Reglamento, el procedimiento de rescisión administrativa constará de las siguientes etapas:

Diagrama 1: Procedimiento de rescisión administrativa

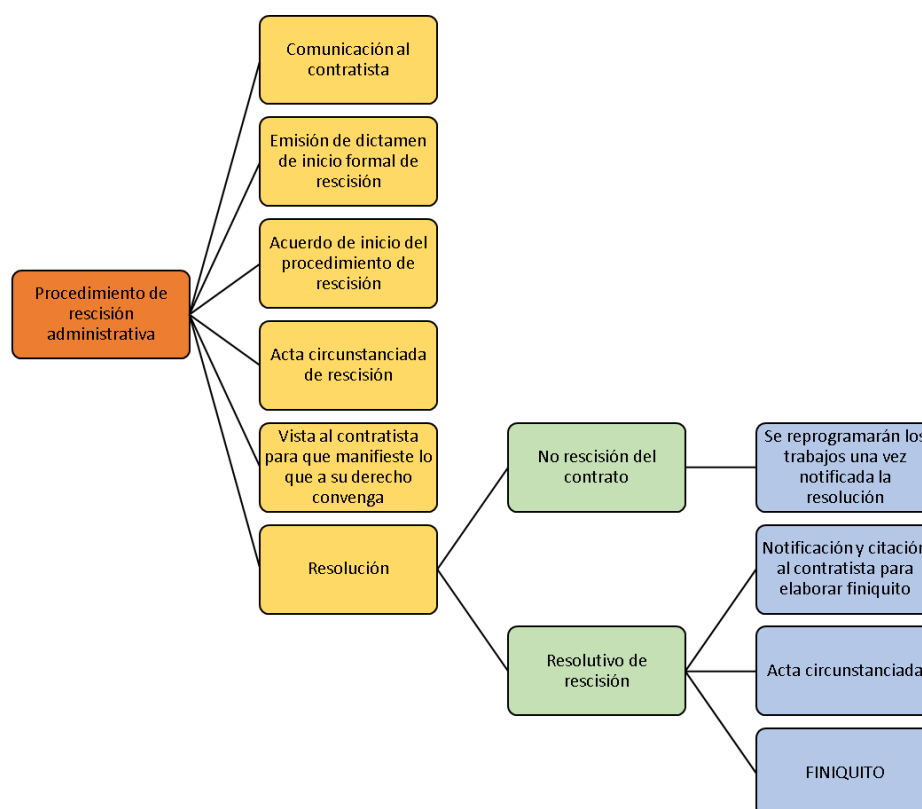


Diagrama 1. Elaboración propia en base a lo establecido en el capítulo décimo primero del Reglamento de la LOPSRMEM.

Del diagrama anterior se obtiene que el procedimiento de rescisión inicia ante el incumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato de obra pública que se precisan en el citado artículo 227, causales atribuibles al contratista; previamente a dar inicio al procedimiento, el ente público conminará al contratista a fin de que en un término de tres días hábiles remita por escrito el compromiso para llevar a cabo la ejecución de los trabajos y la forma en que revertirá su atraso.

Transcurrido dicho termino sin que el contratista hubiere iniciado los trabajos de obra, la residencia de supervisión y su jefe inmediato superior, procederán a emitir y suscribir un dictamen de inicio formal de rescisión administrativa del contrato, detallando las causas de incumplimiento y debidamente soportado, el cual deberá remitirse al área jurídica o quien determine el ente público a efecto

de que dentro de los cinco días hábiles siguientes proceda a emitir el acuerdo de inicio del procedimiento de rescisión administrativa del contrato.

Es así como el inicio al procedimiento deberá notificarse al contratista, dentro de los diez días hábiles siguientes, donde entre otros requisitos, deberá señalarse lugar, fecha y hora a efecto de levantar el acta circunstanciada para la toma de posesión de la obra, que no deberá exceder de cinco días hábiles a partir de que surta efectos la notificación, misma que se elaborará con o sin la presencia del contratista, detallando el estado en que se encuentre la obra.

Una vez hecho lo anterior, el contratista contará con un término de veinte días naturales para exponer lo que a su derecho convenga, adjuntando las documentales que estime pertinentes, concediéndole con ello derecho de audiencia ante el ente público.

Transcurrido dicho término sin que el contratista se manifieste al respecto, o si después de analizar las razones aducidas por éste, y valorados los documentos aportados, el ente público estima que las mismas no desvirtúan las causas de incumplimiento, dictará la resolución que proceda dentro de un término de veinte días naturales siguientes a la fecha en que hubiere recibido el escrito de contestación del contratista o del vencimiento del plazo concedido para tal efecto. En el caso de que en el procedimiento de rescisión se determine no rescindir el contrato, se reprogramarán los trabajos una vez notificada la resolución correspondiente.

Emitido el resolutivo de rescisión, se deberá notificar al contratista dentro de los diez días hábiles siguientes, declarándose firme en este acto. En ese mismo acto de notificación, deberá citarse al contratista, señalando lugar, fecha y hora, a efecto de iniciar la elaboración del finiquito, que deberá quedar concluido dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la notificación del resolutivo de rescisión; en el caso de que no comparezca el contratista, el ente público elaborará el finiquito de manera unilateral, mismo que deberá notificarse dentro de los tres días hábiles siguientes al contratista.

Finalmente, el ente público podrá hacer constar en el finiquito la recepción de los trabajos realizados por el contratista hasta la rescisión del contrato, lo que deberá incluir los saldos que surjan con motivo del estado de la obra, que al respecto establecen los artículos 239 y 240 del Reglamento. Considerando que de resultar saldos a favor del ente público se solicitará su reintegro al

contratista, y caso de omisión se procederá a tramitar la afectación de las fianzas ante la SFA o la Tesorería.

C. Por terminación anticipada del contrato de obra pública.

En los artículos 39 y 40 de la LOPSRMEM se establece que el ente público podrá da por terminado anticipadamente los contratos por razones de interés general; de modo que el ente público deberá pagar al contratista los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato de que se trate.

Conforme a dicha disposición, el contratista podrá suspender la obra cuando por caso fortuito o fuerza mayor se imposibilite la continuación de los trabajos; en tal supuesto si opta por la terminación anticipada del contrato deberá presentar su solicitud al ente público quien resolverá dentro de los veinte días naturales siguientes a la recepción de la misma, en caso de negativa, será necesario que el contratista obtenga de la autoridad judicial la declaratoria correspondiente.

Al igual que en la rescisión administrativa, el Reglamento de la LOPSRMEM contempla en el capítulo décimo las reglas del procedimiento de terminación anticipada del contrato de obra, y establece en su artículo 215 los casos en que proceda en que proceda:

- I. Cuando concurren razones de interés general;
- II. Existan causas justificadas que impidan la continuación de los trabajos, y se demuestre que de continuar con las obligaciones pactadas se ocasionaría un daño o perjuicio grave al Estado;
- III. Se determine la nulidad de actos que dieron origen al contrato, con motivo de la resolución de una inconformidad o intervención de oficio emitida por la autoridad administrativa competente, o por resolución de autoridad judicial competente;
- IV. Sea imposible determinar la temporalidad de la suspensión de los trabajos, y
- V. Cuando existan causas justificables que impidan el inicio, continuación o entrega de los trabajos.

Del capítulo en estudio del Reglamento de la LOPSRMEM se desprenden las etapas del procedimiento de terminación anticipada:

Diagrama 2: Procedimiento de terminación anticipada

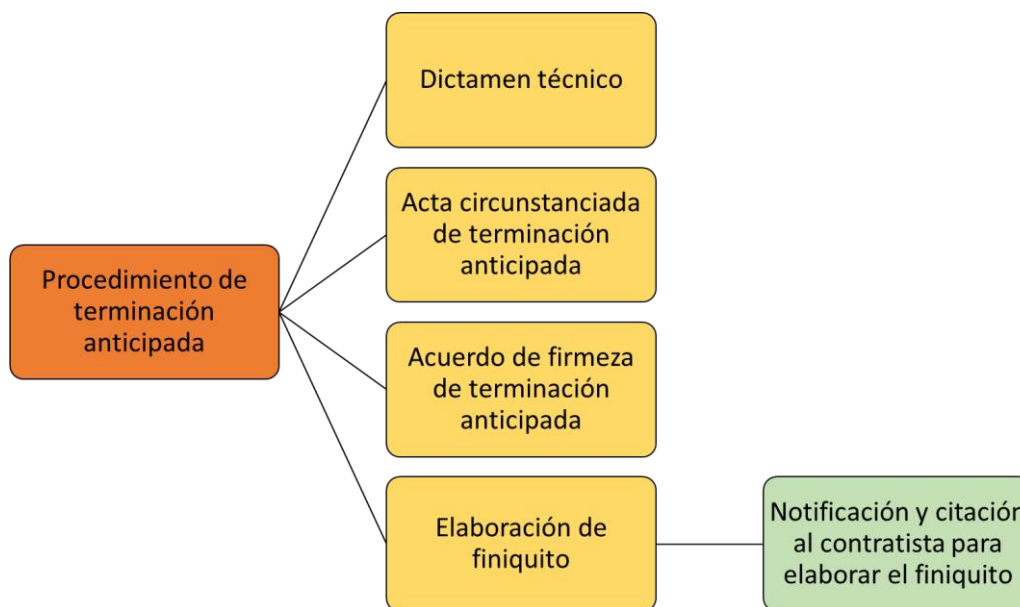


Diagrama 2. Elaborado en base a lo establecido en el capítulo décimo del Reglamento de la LOPSRMEM.

Previo a la apertura del procedimiento de terminación anticipada es necesario que el ente público identifique las causas que dan origen a la terminación anticipada que se indican en el citado artículo 215 del Reglamento.

Seguido el procedimiento, ordena dicho artículo, el ente público a través del titular del área responsable de la ejecución de los trabajos, la residencia de supervisión y su jefe inmediato superior, deberán emitir y suscribir el dictamen técnico correspondiente dentro de los cinco días hábiles siguientes a la identificación de dichas causas, detallando las mismas, a fin de justificar el inicio del procedimiento de terminación anticipada, anexando los soportes documentales correspondientes.

Siendo así, el ente público emite el dictamen respectivo citará al contratista dentro de los diez días hábiles siguientes, en el lugar que determine a efecto de elaborar el acta circunstanciada de terminación anticipada, la que se elaborará y suscribirá con o sin la comparecencia del contratista; donde entre otros

requisitos, se asentará de manera pormenorizada el estado que guardan los trabajos de obra, así como las razones o causas justificadas que dieron origen a la terminación anticipada.

Dicha acta deberá remitirse al área jurídica y/o a quien determine el ente público dentro de los tres días hábiles siguientes de su suscripción, a efecto de que se proceda a emitir un acuerdo con el que se declare firme la terminación anticipada del contrato, mismo que deberá notificarse al contratista, dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Emitido el acuerdo de terminación anticipada del contrato, se deberá notificar al contratista dentro de los cinco días hábiles siguientes, declarándose firme en este acto. En ese mismo acto de notificación, deberá citarse al contratista, señalando lugar, fecha y hora, a efecto de iniciar la elaboración del finiquito. Para la elaboración y notificación del finiquito se seguirán las mismas reglas que se establecen en el capítulo correspondiente a la rescisión administrativa —artículos del 236 al 241— y que han quedado relatadas en el apartado anterior.

Concluida la elaboración del finiquito y en caso de que resultaren saldos a favor del ente público, se requerirá al contratista el reintegro de los mismos, para que éste se efectúe dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del requerimiento, bajo apercibimiento de que en caso de omisión se tramitará la afectación de fianza ante la SFA.

En este aspecto, como es posible observar a lo largo de este numeral, la LOPSRMEM y su Reglamento establecen las reglas aplicables en los procedimientos administrativos para dar por concluido un contrato de obra pública en el estado; sin embargo, como es posible percatarse, dichos procedimientos únicamente pueden instarse y substanciarse por la autoridad administrativa, y el contratista tiene que sujetarse a las reglas previamente establecidas en dicha legislación.

De manera que, si previo o durante las etapas de los procedimientos administrativos se suscitan actos que atenten contra los derechos del contratista, este queda en estado de indefensión e impedido para impugnar actos intraprocedimentales ante el TJAM, pues necesariamente tiene que esperar a obtener una resolución de carácter definitivo o la última decisión de la

autoridad administrativa para acudir al juicio administrativo a defender sus derechos.

1.5.2.- Incumplimiento parcial del contrato.

Jorge Sánchez Cordero define el “incumplimiento” como la falta de ejecución por una parte de alguna de sus obligaciones contractuales, incluyendo el cumplimiento defectuoso o el cumplimiento tardío, asume que se debe prestar especial atención a dos características de la definición⁷⁹:

La primera es que la definición de “incumplimiento” incluye tanto las formas de cumplimiento defectuoso o tardío, como las de incumplimiento total. Por lo tanto, el constructor de un edificio incurre en incumplimiento si ha cumplido parcialmente conforme al contrato y parcialmente en forma defectuosa, al igual que si termina de construirlo con retraso.

La segunda característica es que, para los propósitos de los Principios, el concepto de incumplimiento incluye tanto el incumplimiento no excusable como el excusable. El incumplimiento puede ser excusable por motivo de la conducta de la otra parte.

Una parte no está facultada para reclamar el resarcimiento o el cumplimiento específico por un incumplimiento excusable de la otra parte, pero la parte que no recibió el cumplimiento tiene derecho, en principio, a resolver el contrato independientemente de que el cumplimiento haya sido o no excusable.⁸⁰

Respecto a los contratos administrativos estos se extinguen por su cumplimiento o por resolución, bajo el entendido de que la resolución supone la ruptura anticipada del contrato antes del transcurso del plazo previsto para su ejecución y sin la completa realización de su objeto.⁸¹

⁷⁹ Sánchez Cordero, Jorge, *Principios UNIDROIT sobre los contratos comerciales internacionales 2016*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019, p. 245.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ Barrero Rodríguez, Concepción, *Las causas de resolución de los contratos administrativos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público de 2017*, Universidad de Sevilla, España, p. 52.

En este aspecto, aterrizando el tema al contrato de obra pública, en el numeral anterior se establecieron las formas en que se da por terminado un contrato de esta naturaleza: por terminación anticipada, por rescisión administrativa o por el cumplimiento total de las obligaciones derivadas del contrato. Los dos primeros procedimientos mencionados se inician por parte de la autoridad administrativa por razones de interés general o causales atribuibles al contratista, como por ejemplo la demora en la entrega de los trabajos de obra.

Sin embargo, previo al cumplimiento total de los trabajos de la obra pública pueden surgir acontecimientos que determinen la conclusión anticipada del contrato por cuestiones que sean ajenas al contratista, como las siguientes:

- El incumplimiento por parte del contratante en sus obligaciones contractuales.
- La demora en el plazo de ejecución del contrato por la falta de entrega del anticipo al contratista que corresponde al 30% del monto de la inversión autorizada de la obra.⁸²
- La falta de pago de estimaciones al contratista por parte de la autoridad ejecutora.
- El ejercicio de la potestad por parte de la administración de modificación del contrato: en monto, plazo o en el programa de ejecución convenido en el contrato.
- La orden de la autoridad de suspensión temporal en todo o en parte de la obra contratada, justificada o injustificadamente.

Estos constituyen algunos actos de la autoridad administrativa cometidos durante la ejecución del contrato de obra pública que imposibilitan al contratista continuar con esta hasta su conclusión, así la autoridad tiene la potestad de ejercer los procedimientos administrativos señalados, y en su caso, de pagar

⁸² Artículo 37 de la LOPSRMEM.

...

Para el inicio de la obra, la contratante podrá otorgar un anticipo del 10% y hasta del 20% del monto de la inversión autorizada para la obra, los cuales serán destinados como sigue:

- I. Hasta el 10% para el inicio de los trabajos; y,
- II. Hasta el 20% para la adquisición del equipo y materiales de instalación permanente.

los trabajos ejecutados al contratista, así como los gastos no recuperables, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato de que se trate.⁸³

Sin embargo, si lo anterior no sucede y la autoridad se niega u omite ejercer su potestad para dar inicio a los procedimientos administrativos o de realizar los pagos correspondientes al contratista, este se ve afectado en su presupuesto y mano de obra debido a la inversión efectuada en la ejecución de los trabajos, y por tanto se traduce en una violación a sus derechos.

Por lo tanto, el contratista no podrá reclamar su derecho ante el órgano jurisdiccional competente, en este caso el TJAM, por alguno de estos actos hasta en tanto exista una resolución de carácter definitiva emitida por parte de la autoridad administrativa o la negativa ficta por parte de esta que haga posible instar el juicio administrativo, lo que causa agravio al particular hasta en tanto no se resuelva su situación.

No pasa inadvertido lo dispuesto por el artículo 65 de la LOPSRMEM, que concede el derecho a las personas interesadas de inconformarse por escrito ante la Secretaría de Contraloría, ante el Ayuntamiento o ante el órgano de gobierno de la entidad paramunicipal que corresponda, según proceda, por los actos que contravengan las disposiciones de dicha Ley, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que éste ocurra, o el inconforme tenga conocimiento del acto impugnado.

No obstante, el capítulo respectivo denominado “De las inconformidades” causa incertidumbre jurídica al justiciable, dado que no establece con claridad cuáles son los supuestos para la procedencia de la inconformidad, pues si bien refiere en el primer párrafo del artículo en cita el recurso puede interponerse ante los actos que contravengan las disposiciones de la LOPSRMEM, en el segundo párrafo se deduce la procedencia ante las irregularidades que a juicio del interesado se hayan cometido en el procedimiento de adjudicación del contrato respectivo a fin de que las mismas se corrijan.

Lo anterior en relación con lo establecido por el artículo 33, último párrafo de la propia LOPSRMEM, el cual refiere que contra la resolución que

⁸³ Artículo 40 de la LOPSRMEM.

contenga el fallo del procedimiento de licitación pública no procederá recurso alguno, pero que los contratistas pueden inconformarse en los términos del artículo 65.

Por lo que, no existe certeza de que a través de la inconformidad pueda impugnarse el incumplimiento parcial o total de un contrato de obra pública. Por otra parte, el propio artículo 65 determina que el inconforme puede optar por tramitar dicho recurso o por ejercer los recursos legales y procedimientos que establece el CJAM.

Entonces la LOPSRMEM no contempla recurso administrativo alguno que de certeza al contratista de inconformarse ante las violaciones cometidas durante la ejecución de un contrato de obra pública ante su incumplimiento parcial o total por parte de la autoridad administrativa, pues aún y cuando este acuda al juicio administrativo ante el TJAM, este será declarado improcedente al no cumplirse con el requisito establecido por el artículo 154 del CJAM.

Pues como ya se refirió, dicho juicio únicamente procede hasta en tanto exista una resolución de carácter definitiva emitida por la autoridad administrativa, por lo tanto, no son susceptible de impugnarse los actos dictados por la autoridad administrativa durante la ejecución del contrato de obra o durante la sustanciación de los procedimientos administrativos referidos en los numerales que anteceden, al no constituir la última voluntad de la autoridad que ponga fin al procedimiento.

1.6.- Resoluciones definitivas.

El artículo 154 del CJAM precisa que el TJAM es competente para conocer y resolver en forma definitiva de las controversias que en juicio se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivos, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, según corresponda, por el Poder Ejecutivo, de los actos materialmente administrativos de los poderes legislativo y judicial.

Así como los relativos a la Auditoría Superior de Michoacán, por los gobiernos municipales, por los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física o

jurídica o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad; entre otros, en los siguientes casos:

VII. Que se trate de resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que las normas fijen o, a falta de éste, en el término de treinta días;

IX. Que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte el Estado o los municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales;

Por lo tanto, para que resulte procedente el juicio administrativo en el estado es necesario que se cumpla con el requisito de impugnar un acto o resolución de los especificados en los citados artículos, bajo la condición de que medie una resolución que tenga el carácter de definitiva; es decir, que constituya la última decisión de la autoridad administrativa.

Al respecto la fracción XLVIII del artículo 3 del CJAM define a la resolución administrativa como el acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los particulares o previstas por las normas.

En este aspecto, aun y cuando el CJAM en su artículo 154 y 155 establece un listado de actos y resoluciones definitivas susceptibles de ser impugnadas ante el TJAM a través del Juicio Administrativo, no precisa con exactitud en qué momento se adquiere la definitividad de una resolución. En este aspecto, el penúltimo párrafo del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, asume que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

Por su parte la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpreta dicha disposición legal a través del criterio aislado bajo el rubro: **“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ‘RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS’. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL”**, y asume que es contrario a

derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la administración pública, que suele ser de dos formas:

- a) Como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento,
y
- b) Como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.⁸⁴

La Sala alude que al tratarse de resoluciones definitivas que concluyen en un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne esta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la administración pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.⁸⁵

Para Raúl Rodríguez Lobato a la vista de la doctrina jurídica administrativa y de la jurisprudencia, en dicho procedimiento se generan, tanto para la autoridad fiscal como para el contribuyente, derechos que no pueden ni deben ser desconocidos, destacándose la certeza y seguridad que deriva de la resolución definitiva que constituye el acto decisorio y conclusivo del procedimiento, y por la cual el propio procedimiento, adquiere el carácter de definitivo, o sea, que para este opera el principio de firmeza.⁸⁶

En suma, el juicio administrativo procede únicamente contra actos positivos, como son resoluciones, actos administrativos y procedimientos; es decir, decisiones de las autoridades administrativas que necesariamente deben

⁸⁴ Tesis: 2a. X/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ Rodríguez Lobato, Raul, Vista de definitividad del procedimiento administrativo fiscal, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3672/4483>, consulta 02/07/2024.

concretarse en actos definitivos, entendidos como aquellos que constituyen el producto final a través del cual se manifiesta la última voluntad de la autoridad administrativa.

En conclusión, no son susceptibles de impugnarse en el juicio administrativo ante el TJAM las fases de los procedimientos administrativos de terminación anticipada y rescisión administrativa en materia de obra pública o actos intraprocedimentales al no tener el carácter de resoluciones definitivas, atendiendo a que no constituyen la última voluntad de la autoridad administrativa.

A su vez, no serán susceptibles de controvertirse estas determinaciones hasta que se obtenga la última decisión dentro del procedimiento, por lo que, será hasta ese momento en que serán susceptible de impugnarse y con ello reclamar no solamente los vicios de procedimiento sino los que se comentan durante el dictado de la resolución, a efecto de que dicha determinación sea considerada definitiva.

1.6.1.- Negativa ficta.

Para entrar al estudio del concepto de negativa ficta es necesario comprender previamente lo que se entiende por silencio administrativo; esto es, cuando la autoridad administrativa se abstenga de manifestar su voluntad durante largo tiempo, pese a ser requerido para tal efecto por algún particular en la forma y condiciones que señalan la Constitución y las leyes; tal inactividad, entendida en principio como la falta de respuesta del órgano ante un planteamiento realizado por un sujeto, pero que se suple con la ficción del legislador de otorgarle a ese silencio consecuencias jurídicas a través de un acto presunto, se conoce como silencio administrativo.⁸⁷

La negativa ficta constituye una consecuencia del silencio administrativo, este último como la prolongada abstención del órgano administrativo de manifestar su voluntad, pese a ser requerido para tal efecto por el particular. De acuerdo con la consecuencia negativa del silencio administrativo, se supone que la

⁸⁷ Fernández Ruiz, Jorge, en sus obras: *Derecho administrativo*, cit. pp. 149-151, y *Derecho Administrativo del estado de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2023, p. 191.

instancia o petición formulada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta en sentido negativo, es decir, en forma adversa al interés del solicitante por negar lo solicitado; por lo que a dicha consecuencia se le conoce como negativa ficta.⁸⁸

Leonel Zamora Méndez asegura que la negativa ficta es la "...ficción legal que se entiende como una contestación o resolución en sentido negativo que la ley 'presume' ha recaído a una solicitud, petición o instancia administrativa que el contribuyente formuló ante las autoridades fiscales, cuando la autoridad a la que se encuentra dirigida no la contesta o no la resuelve dentro del plazo que el ordenamiento legal mencionado fija para tal efecto."⁸⁹

De lo anterior se obtiene que para que pueda operar la negativa ficta es necesario que haya transcurrido el plazo preestablecido por la ley sin que la autoridad administrativa se pronuncie respecto de determinada petición por parte del solicitante para que se considere que esta ha resuelto de manera negativa.

Por otra parte, del artículo 35 del CJAM se desprende el concepto legal de la negativa ficta, en relación con el 28 propio código del que se deduce el plazo con el que cuenta la autoridad administrativa para dar respuesta a las peticiones planteadas por el particular:

Artículo 35. La negativa ficta es la figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por este Código o las normas aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido negativo, en términos de lo dispuesto en este Código.

Artículo 28. No podrá exceder de treinta días el plazo para que las autoridades resuelvan lo que corresponda.

Cuando se requiera al particular para que exhiba los documentos omitidos o requisitos formales, el plazo iniciará desde que el requerimiento haya sido

⁸⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, cit. pp. 150-151.

⁸⁹ Zamora Méndez Leonel, "*Negativa ficta, una ficción jurídica*", *Defensa fiscal*. La Revista Mexicana de Estrategias Fiscales, México, Año 11, núm. 119, febrero 2009, t. 10, p. 23; en Tesouro Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Derecho administrativo, https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/01.%20TJSCJN%20-%20DerAdmin.pdf Consulta 20/10/2023.

cumplido. Una vez transcurrido el plazo, si las autoridades no han emitido la resolución correspondiente opera la afirmativa o la negativa ficta.

En interpretación a las disposiciones legales transcritas, la negativa ficta constituye una figura jurídica que se actualiza ante la omisión por parte de la autoridad administrativa de emitir una resolución expresa dentro del término de treinta días, de modo que con tal omisión dicha autoridad asume en forma tácita que resolvió de manera negativa a la solicitud planteada por el particular. Por este motivo y en relación con lo establecido por los artículos 38⁹⁰ y 154, fracción VII⁹¹, del CJAM, el TJAM conocerá de controversias que se promuevan en contra de resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que las normas fijen o, a falta de éste, en el término de treinta días.

Lo anterior significa que la negativa ficta constituye una resolución de carácter definitiva al tratarse de la última voluntad de la autoridad administrativa, así lo asume al no manifestarse respecto a las pretensiones del particular; por lo que, el contratista tiene la posibilidad de exponer ante la autoridad administrativa sus reclamaciones bajo la certeza jurídica de que en caso de que la autoridad no dé respuesta en el plazo establecido por el CJAM, se le tendrá por contestando de manera negativa a dicha petición, resolución que es susceptible de ser impugnada a través del juicio administrativo ante el TJAM.

Sin embargo, cabe aclarar que aun y cuando el contratista impugne la negativa ficta ante el TJAM, es necesario que la autoridad administrativa haya pronunciado su última resolución dentro del procedimiento administrativa, pues como ya lo refirió en el numeral anterior, no son susceptibles de impugnarse en el juicio administrativo ante el TJAM las fases de los procedimientos administrativos de terminación anticipada y rescisión administrativa en materia de obra pública o actos intraprocedimentales al no tener el carácter de

⁹⁰ Artículo 38. La negativa ficta, puede ser combatida mediante demanda de juicio ante el Tribunal, acompañando el escrito de petición dirigido a la autoridad omisa, con el registro o sello de la fecha de recibido.

⁹¹ Artículo 154. El Tribunal será competente para conocer y resolver en forma definitiva de las controversias que en juicio se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivos...
VII. Que se trate de resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que las normas fijen o, a falta de éste, en el término de treinta días;

resoluciones definitivas, atendiendo a que no constituyen la última voluntad de la autoridad administrativa.

Por lo tanto, si bien es procedente impugnar la negativa ficta en el juicio administrativo ante el TJAM por así disponerlo el artículo 154, fracción VII del CJAM, también es necesario tener en cuenta que ello no implica necesariamente obtener una sentencia favorable dentro del juicio administrativo, esto si se impugnan algunas de las fases de los procedimientos administrativos en materia de obra pública o actos intraprocedimentales, los cuales como es posible apreciar, no constituyen la última voluntad de la autoridad; por lo que, el contratista tendrá que esperar a que la autoridad administrativa emita la resolución que ponga fin a estos procedimientos.

1.7.- Principio de juridicidad y de legitimidad.

Previo a analizar el principio de juridicidad es importante estudiar en el presente trabajo de investigación el principio de legalidad, al considerarse el primero como una modalidad del segundo; así lo refiere Merkl, quien consideró poder diferenciar estas dos importantes modalidades dentro del bloque de la legalidad: a la primera de ellas la denominó de la juridicidad y a la segunda de la legalidad:⁹²

“Empero, la tendencia moderna -con la cual estamos perfectamente de acuerdo nos lleva a plantear, dentro de un campo unitario, que la legalidad de los actos administrativos ha de predicarse dentro del bloque de la legalidad, entendiendo por bloque de la legalidad el integrado tanto por las leyes normativas, reglamentos y principios (escritos o no escritos), que orientan el ordenamiento jurídico.”⁹³

La interpretación de la SCJN ha reconocido el amplio significado del principio de legalidad consagrado en el primer párrafo del artículo 16 constitucional. Así, el alto tribunal ha sostenido en la jurisprudencia que “las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite”, y así mismo que dentro del “sistema

⁹² Santofimio, Jaime Orlando, *op. cit.*, pp. 98-99.

⁹³ *Ibidem*, p. 99.

constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley”.⁹⁴

Aunado a que “el requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional [...] implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que estas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución”, que “dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley”, y que “los actos de autoridades administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan violación de garantías”.⁹⁵

En virtud de lo anterior, el principio de legalidad es de vital importancia en la materia administrativa, pues este principio compromete a las autoridades administrativas a someterse a las normas que las regulan, ajustando sus actuaciones en todo momento en la ley aplicable, lo cual constituye un límite de la administración pública, pues las autoridades no pueden basar su ejercicio en facultades discrecionales a falta de leyes que expresamente no se lo permitan.

Hugo Caldera Delgado precisa que el principio de juridicidad administrativa comprende, en primer lugar, a la puesta en ejercicio de las atribuciones del poder público, en segundo término, dicho principio juega un rol esencial en el control jurídico de la actividad administrativa y, en tercer lugar, es una base en la apreciación de la existencia de la responsabilidad extracontractual.⁹⁶

El propio autor estima que el principio general consiste en que todos los poderes del Estado en la exteriorización de sus competencias están sujetos al principio de juridicidad, y que la trascendente importancia del principio de juridicidad queda de manifiesto en la ecuación del Estado de Derecho. Dicha ecuación se formula así: Derechos individuales más (+) Principio de juridicidad más (+) Control jurídico más Responsabilidad del Estado es igual (=) a estado de derecho.⁹⁷

⁹⁴ Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz, Tomo I: Derecho administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Ciudad de México, 2005, pp. 180 y 181.

⁹⁵ *Idem*.

⁹⁶ Caldera Delgado, Hugo, Juridicidad, legitimidad y principios generales de derecho, Universidad de Chile, p. 128, file:///C:/Users/Juridicos/Downloads/publicadorfd,+Journal+manager,+43466-152590-1-CE.pdf consulta 08/11/2023.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 129

Por su parte la presunción de legitimidad, afirman Jorge Fernández Ruíz y José René Olivos Campos, es uno de los caracteres jurídicos esenciales que distinguen al acto administrativo es, también llamada presunción de justicia, presunción de legalidad, presunción de validez o pretensión de legitimidad.⁹⁸

La presunción de legitimidad es uno de los caracteres jurídicos esenciales del acto administrativo, que entraña el supuesto de que éste se ha producido con apego al derecho positivo vigente, que regula el quehacer administrativo. En opinión de José Roberto Dromi, presunción de legitimidad, “Quiere decir que la actividad administrativa ha sido emitida conforme al Derecho; que su emisión responde a todas las prescripciones legales o se han respetado las normas que regulan la producción de la actividad administrativa”.⁹⁹

Como puede apreciarse, estos dos principios presentan una aparente identidad. Sin embargo, existen diferencias substanciales entre ellos. Respecto al principio de legitimidad se infiere relación con el fundamento político que sirve de base a la autoridad llamada a ejercer las potestades públicas. En este sentido será legítima la autoridad cuya investidura derive del ordenamiento constitucional, a condición de que su instalación en el poder se haya verificado en conformidad con los requisitos y con los procedimientos establecidos en aquél. Es legítimo el Gobierno que ha sido establecido de acuerdo a las normas jurídicas que regulan la generación de las autoridades del Estado.¹⁰⁰

En suma, considerando al debido proceso como garantía constitucional, a favor del gobernado, concede la posibilidad legal a cargo del órgano jurisdiccional para que conozca del asunto efectivamente planteado resuelva sobre la pretensión que le sea sometida a su conocimiento de forma congruente y completa; esto como medida protectora a favor del particular a efecto de poner a disposición del gobernado los mecanismos de defensa necesarios para acceder a la justicia de manera efectiva.

Desde otro ángulo, si dentro de un procedimiento jurisdiccional se ejerce el derecho de acción, dicho proceso necesariamente debe sujetarse a las disposiciones jurídicas que lo regulan, considerando que las autoridades no pueden hacer más allá de lo que la ley expresamente les permite; cuyo fin

⁹⁸ Fernández Ruiz, Jorge y Olivos Campos, José René, *op. cit.*, p. 118.

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ Caldera Delgado, Hugo, *op. cit.*, p. 129.

principal es que las partes obtengan una respuesta a la pretensión que se haya planteado dentro de los plazos y términos que las leyes fijan para tal efecto, sin demora y de manera completa, de modo que se satisfaga el planteamiento.

En conclusión al presente capítulo se tiene que el numeral 154 del CJAM prevé la competencia del TJAM, entre otros, para conocer y resolver en forma definitiva las controversias que en juicio se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivos, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, según corresponda, por el Poder Ejecutivo, de los actos materialmente administrativos de los poderes legislativo y judicial; y de acuerdo a lo establecido en sus fracciones VII y IX, aquellos que se refieran a las resoluciones derivadas de negativa ficta, así como por la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte el Estado o los municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales.

De lo anterior se obtiene que el Juicio Administrativo en el estado de Michoacán resulta procedente en contra de las resoluciones definitivas derivadas de actos y procedimientos administrativos relacionados con la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados entre la administración pública estatal y el particular con cargo a recursos estatales, regidos bajo las disposiciones de la LOPSRMEM.

De lo que se deduce que estos supuestos de procedencia no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, debido a que no existe una resolución administrativa de carácter definitivo en donde la autoridad manifieste su última voluntad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública, requisito indispensable para que resulte procedente el juicio administrativo para entrar al análisis de la legalidad del acto.

Por lo tanto, la competencia del TJAM es limitada, ya que, si bien refiere los actos o resoluciones impugnables ante este, no especifica cuáles son las resoluciones que tienen el carácter de definitivas respecto a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos en los que es parte el Estado, lo cual causa incertidumbre jurídica al contratista al no tener claro en qué momento puede inconformarse ante una resolución administrativa que le cause perjuicio.

CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL

SUMARIO.

2.1.- El derecho a la jurisdicción en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2.1.1.- Artículo 17. Derecho a la impartición de justicia. 2.1.2.- Artículo 1º. Respeto a los derechos humanos en México. 2.2.- El derecho al recurso judicial efectivo previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 2.2.1.- Artículo 25. Recurso judicial efectivo. 2.2.2.- Artículo 2. Armonización de la legislación interna. 2.3.- La justicia administrativa en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. 2.3.1.- Artículo 95. La justicia administrativa en Michoacán. 2.4.- Procedencia del Juicio Administrativo en el Código de Justicia Administrativa del Estado. 2.4.1.- Artículo 154 fracciones VII y IX. Competencia material del Tribunal. 2.5.- Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios. Contratación de obra pública. 2.5.1.- Artículos 39 y 40. Formas de conclusión de los contratos de obra pública. Disposiciones generales. 2.5.2.- Artículo 42.- Penalización ante el incumplimiento de pago: gastos financieros.

En el presente capítulo se pretende dar cumplimiento al objetivo segundo planteado en el proyecto de investigación consistente en analizar las disposiciones legales que regulan los derechos humanos de impartición de justicia, protección judicial, así como la procedencia del juicio administrativo en el estado de Michoacán, los contratos de obra pública en el estado, y las formas de concluirlos, el acto administrativo, así los principios de juridicidad y legitimidad.

2.1.- El derecho a la jurisdicción en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La CPEUM se concibe como la ley fundamental o ley suprema del Estado porque contiene las decisiones para regir jurídicamente al país; en ella se establece la organización de su economía, su funcionamiento y estructura política. Señala los derechos y las obligaciones de las personas que conforman

la sociedad, define las relaciones entre los poderes de la federación, los tres niveles de gobierno, y su interacción entre estos elementos.¹⁰¹

Al partir de dicha acepción, es posible considerar a la constitución como la ley fundamental, dado que de ella nace precisamente toda la normatividad vigente en el Estado. Es por esto que se le concibe como la ley suprema porque no puede haber ninguna otra por encima de ella, que sienta los derechos y obligaciones de la sociedad de un estado; en esta se determina, además, la organización y funcionamiento de la estructura del gobierno que ha de regir a la sociedad, que define precisamente la relación de los poderes de la federación, así como de los tres niveles de gobierno y su correlación.

Mientras que la jurisdicción constitucional en México busca garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos mediante instituciones jurisdiccionales independientes e imparciales a través de criterios que otorguen certeza jurídica a la ciudadanía, que contribuyan a fortalecer el estado de derecho y garantizar la seguridad jurídica.¹⁰²

En resumidas cuentas, los constantes cambios en la estructura constitucional constituyen un desafío para la justicia en México, lo que trae consigo la obligación de todas las autoridades, incluyendo a los juzgadores, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conferidos por nuestra constitución, en armonía con los diversos instrumentos normativos internacionales, concediendo los medios de control jurisdiccional necesarios tendientes a garantizar el pleno ejercicio del acceso a la justicia de todo aquel que considere se le ha violentado algún derecho en su esfera jurídica.

2.1.1.- Artículo 17. Derecho a la impartición de justicia.

El artículo 17 de la CPEUM establece en su segundo párrafo, –la parte que interesa–, lo siguiente:

¹⁰¹ *Secretaría de la Defensa Nacional, Centenario de la Constitución Política de 1917: la participación militar en la consolidación institucional, memoria y perspectiva de las Secretarías de Estado*, Instituto Nacional de Estudios Históricos, México, 2017, p. 21-22.

¹⁰² Medina Mora Icaza, Eduardo Tomas, *La justicia constitucional en México: retos y estrategias*, <https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministro/ETMM-3.pdf> consulta 12/02/2024.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

De dicho precepto constitucional se desprende el principio de acceso a la justicia derivado del mandamiento constitucional que dispone que: el Estado debe hacer justicia a todo aquel que lo solicite; por lo tanto, este tiene a su cargo la obligación de garantizar que todas las personas que consideren vulnerado algún derecho puedan someter sus conflictos a los tribunales, en condiciones de equidad, y que sea precisamente el órgano jurisdiccional competente quien resuelva el conflicto de forma efectiva y dentro del menor tiempo posible.

En interpretación al mandato constitucional referido, para Miguel Carbonell la administración de justicia no es una cuestión que solamente implica a las partes involucradas en un litigio en particular, sino que cada juicio interesa a la sociedad en general.¹⁰³

El conocimiento de los resultados de los procesos contribuye a fortalecer la confianza en el aparato que administra justicia, permite establecer con claridad los alcances de las normas a través de su aplicación jurisdiccional; paralelamente, se proyecta como un derecho fundamental, en tanto que constituye el mecanismo idóneo para que los justiciables soliciten la intervención de los tribunales para la protección de todos sus derechos.¹⁰⁴

Dicho de otro modo, el acceso a la justicia garantizado en el artículo 17, constituye un derecho fundamental del que se desprende la obligación del Estado de ofrecer una tutela jurisdiccional efectiva al justiciable, lo que implica que este pueda conocer y usar los mecanismos necesarios para hacer valer sus derechos y plantear sus demandas ante órganos jurisdiccionales capaces de resolverlas de manera imparcial y con conocimiento de causa, emitiendo una resolución de forma clara y simple, de modo que sea accesible y comprensible al ciudadano, siempre y cuando resuelvan el conflicto de forma

¹⁰³ *Ibidem*, p. 81-82.

¹⁰⁴ *Idem*.

efectiva tanto para las personas involucradas como para la sociedad en general.

Así, puede considerarse válidamente que el Estado cumple con su obligación de garantizar el acceso a la justicia, no solamente con el establecimiento de tribunales expeditos y capaces de aplicar la norma jurídica, sino generando los mecanismos necesarios que concedan la facilidad al ciudadano de acceder a estos para escuchar directamente sus demandas.

Lo anterior obliga al CJAM a contemplar las disposiciones necesarias que garanticen el acceso a la justicia a las partes, con ello el establecimiento de recursos judiciales suficientes para acceder al TJAM a plantear sus pretensiones y sus defensas, con la certeza de que la resolución que se emita al respecto estará apegada a derecho y pleno respeto a los derechos humanos. Dispositivo legal en el que además debe garantizarse la idoneidad de dichos recursos, pues como ya se refirió, para la satisfacción del derecho a un recurso judicial efectivo no basta con la existencia formal un mecanismo de defensa o un recurso en las leyes, sino que además dicho medio de defensa debe ser idóneo para que el órgano jurisdiccional determine si existen o no violaciones en la esfera jurídica del justiciable.

2.1.2.- Artículo 1º. Respeto a los derechos humanos en México.

El artículo 1º de la CPEUM establece:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir,

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Este es uno de los preceptos de mayor trascendencia de nuestra constitución, dado que establece la preminencia de los derechos humanos consagrados en la misma, su ámbito de aplicación a todos los habitantes del país y los límites de su restricción o suspensión.¹⁰⁵

El artículo 1º constitucional contiene actualmente cinco párrafos, como resultado de las reformas al texto de la Carta Magna publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001 y el 10 de junio de 2011, –siendo de interés para el presente trabajo de investigación los primeros tres párrafos del referido numeral–.

El primer párrafo establece el principio de igualdad en derechos fundamentales y la jerarquía constitucional de los tratados internacionales; el segundo se refiere a los temas de la interpretación conforme y del llamado principio *pro personae*; el párrafo tercero considera las obligaciones a cargo del Estado derivadas precisamente de los derechos humanos, así como algunas de las características más relevantes de tales derechos.¹⁰⁶

Miguel Carbonell en interpretación al artículo en estudio, asume respecto a la distinción entre derechos humanos y derechos fundamentales, que los primeros refieren a aquellos derechos y libertades reconocidos en las declaraciones y convenios internacionales –una connotación prescriptiva y deontológica–, al abarcar también aquellas exigencias más radicalmente vinculadas al sistema de necesidades humanas, y que debiendo ser objeto de

¹⁰⁵ Fix-Zamudio, Héctor, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones, México, 1994, p. 1.

¹⁰⁶ Guerrero Galván, Luis René y Castillo Flores, José Gabino, “Artículo 1º”, en Derechos de pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, MAPorrúa librero-editor, México, 2016, p. 215.

positivación no lo han sido; los derechos fundamentales por su parte poseen un sentido más preciso y estricto, ya que tan solo describen el conjunto de derechos y libertades jurídicas e institucionalmente reconocidas y garantizadas por el derecho positivo.¹⁰⁷

Por otra parte, el primer párrafo del artículo 1º constitucional distingue el principio de igualdad como aquel que posee todo ser humano respecto a los derechos humanos que contempla la propia constitución y los tratados internacionales reconocidos por el Estado mexicano, así como el respeto de las garantías mediante las que se protegen dichos derechos; la constitución otorga una protección amplia de los mismos, los cuales indica el propio texto constitucional, no podrán ser restringidos ni suspendidos, salvo en los casos expresamente previstos en las disposiciones constitucionales.

Consecuentemente, del primero y segundo de los párrafos del artículo en estudio se desprende la igualdad de los derechos humanos bajo un enfoque amplio y proteccionista; es decir, dicho precepto constitucional contempla aquellos derechos que no estén previstos dentro en los primeros 29 artículos del texto constitucional.

Lo anterior trae consigo lo que la propia constitución denomina “Ley Suprema de toda la Unión” en su artículo 133, con un alcance universal que implica que el estado de derecho se nutra no solamente de las disposiciones contempladas en la CPEUM y las leyes que de esta emanen, sino de todos los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de modo que, no podrán ser suspendidos, restringidos o limitados los derechos humanos establecidos en dichos tratados.

Por consiguiente, la CPEUM coloca en el mismo nivel los derechos que están consagrados en esta y los que están previstos en los tratados internacionales, de modo que, si se aplica más de una norma al caso concreto, el Estado tiene la obligación de optar por aquella que resulte más favorable para el gobernado, sin importar la situación jerárquica de dicha norma dentro del marco legal.

Ahora bien, en interpretación al tercer párrafo del artículo 1º en análisis, Miguel Carbonell refiere que se recoge la figura de la interpretación conforme, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos –del rango

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 216.

jerárquico que sea-, se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad, integrado no solamente por la Carta Magna, sino también por los propios tratados internacionales, a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.¹⁰⁸

En este sentido, a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se depende la obligación del Estado mexicano, en todos sus niveles de gobierno, sin excepción, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; por lo tanto, todo derecho humano reconocido por la CPEUM y los tratados internacionales conlleva necesariamente la obligación de las autoridades del Estado mexicano del respeto a los derechos humanos con independencia del nivel jerárquico que ocupen dentro de la estructura normativa.

De ahí la obligación del TJAM de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos del particular, y como consecuencia, que las disposiciones comprendidas en el CJAM sean armonizadas con el contenido de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y constituya una verdadera herramienta para la solución de las controversias puestas en contienda.

2.2.- El derecho al recurso judicial efectivo previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La CADH contempla dentro de su marco regulatorio el derecho a una garantía judicial específica, destinada a proteger de manera efectiva a las personas frente a la violación de sus derechos humanos. Básicamente, el artículo 25 del instrumento consagra el derecho a contar con recursos sencillos, rápidos y efectivos contra la vulneración de derechos fundamentales.

Las obligaciones estatales en este punto emanan de la vinculación entre los alcances de los artículos 2, 25 y 1.1 de la Convención Americana. Esto, en tanto y en cuanto, el artículo 2 de la CADH requiere que el Estado adopte medidas, incluidas las legislativas, para garantizar los derechos establecidos

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 231.

por ese instrumento que aún no lo estuviesen. Esto incluye el derecho a un recurso efectivo en caso de afectaciones individuales o colectivas a derechos económicos, sociales y culturales.¹⁰⁹

En este sentido, se ha destacado que los Estados Partes se encuentran obligados, por los artículos 25 y 1.1 de la Convención Americana, a establecer un sistema de recursos internos sencillos y rápidos, y a dar aplicación efectiva a los mismos. Si *de facto* no lo hacen, debido a supuestas lagunas o insuficiencias del derecho interno, incurren en violación de los artículos 25, 1.1. y 2 de la CADH.¹¹⁰

El reconocimiento de los derechos dentro de dicho instrumento internacional lleva consigo el compromiso de los Estados parte a la creación de acciones judiciales que permitan a su titular reclamar ante una autoridad jurisdiccional la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado. Es así como el reconocimiento de derechos constituye también el reconocimiento de instrumentos a favor de sus titulares que garanticen plenamente el acceso a la justicia y a la defensa de las prerrogativas del gobernado.

Dichas prerrogativas obligan al TJAM a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos del justiciable, y con ello, armonizar sus disposiciones con los instrumentos internacionales, en el caso concreto, el artículo 154, fracción VII y IX del CJAM respecto al contenido de los artículos 1º, 17 de la CPEUM, 2 y 25 de la CADH, de modo que el juicio administrativo constituya un recurso efectivo que brinde certeza jurídica al particular de que los derechos consagrados en nuestra constitución serán respetados.

2.2.1.- Artículo 25. Recurso judicial efectivo.

En el artículo 25 de la CADH o Pacto de San José se estipula lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare

¹⁰⁹Organization of American States, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, <https://www.cidh.oas.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodescv.sp.htm>, consulta 28/02/2024.

¹¹⁰ *Idem*.

contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.¹¹¹

El artículo 25 de la CADH incorpora en el derecho internacional de los derechos humanos el principio que ordena reconocer la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar tales derechos. De aquí se desprende la obligación de los Estados parte de conceder al gobernado que considere que su esfera de derecho ha sido vulnerada, los recursos judiciales efectivos que resulten idóneos para determinar si existe violación a derechos humanos y prever los medios necesarios para remediar dicha violación.

En consecuencia, en interpretación a tal disposición convencional, Diego Freedman y Shunko Rojas afirman que el derecho previsto en el artículo 25 de la CADH consiste básicamente en la posibilidad de toda persona de ser oída y peticionar ante las autoridades judiciales exigiendo el respeto de otros derechos que considera afectados o en peligro y la obtención de una respuesta adecuada. El derecho a la jurisdicción es un derecho que funciona como “llave”, ya que permite, al menos formalmente, habilitar los mecanismos institucionales del sistema jurídico para la protección de los demás derechos.¹¹² Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del criterio de jurisprudencia 2a./J. 12/2016 (10a.), en interpretación al

¹¹¹ Organization of American States, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*
https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf, consulta 28/02/2024.

¹¹² Freedman Diego y Rojas Shunko, *Artículo 25. Protección judicial*, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/025-freedman-rojas-proteccion-judicial-la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-da.pdf>, consulta 28/02/2024.

artículo 25 de la CADH, define a un recurso judicial efectivo como aquel que es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación.¹¹³

En este aspecto, la Segunda Sala asume que en el sistema jurídico mexicano el juicio de amparo cumple con las características de eficacia e idoneidad a la luz del artículo 25 de la CADH, que este constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconvencionalidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación.¹¹⁴

De este modo la propia CIDH ha estimado que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, estima la Corte, por cualquier situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial.¹¹⁵

En atención a dicho mandato convencional, es necesario que los mecanismos de defensa que tiene a su alcance el justiciable cumplan con las características del recurso efectivo; es decir, que sean eficaces e idóneos para los fines para los que fueron creados y constituyan una verdadera garantía de que los derechos consagrados en nuestra constitución y en los instrumentos internacionales sean respetados. De modo que, no se convierta en un suplicio para el justiciable llegar hasta el juicio de amparo y tener que agotar todos los medios ordinarios de defensa en atención al principio de definitividad que impera en la materia para que se subsanen las violaciones reclamadas.

¹¹³ Tesis 2a./J. 12/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, página 763.

¹¹⁴ *Idem*.

¹¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ficha técnica: garantías judiciales en estados de emergencia, https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica_opinion.cfm?nId_Ficha=27&lang=es, consulta 09/12/2024.

Por lo anterior, es imprescindible que el CJAM contemple las disposiciones legales necesarias encaminadas a garantizar el acceso a la justicia a las partes, que incluya el establecimiento de recursos judiciales efectivos que garanticen la protección a los derechos humanos.

Pues como ya ha quedado asentado en el presente, no basta con la existencia de un mecanismo de defensa o recurso y su incorporación en el marco constitucional y legal del Estado, o que formalmente sea admisible; sino que es necesario que el Estado prevea los medios necesarios para que estos cumplan con el fin para el que fueron creados y resulten realmente idóneos a efecto de que sea posible determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, y de ser necesario, se prevea lo necesario para remediar dicho menoscabo, de modo que su incorporación en el marco legal no resulte ilusoria.

2.2.2.- Artículo 2. Armonización de la legislación interna.

El artículo 2 de la CADH por su parte establece a la letra lo siguiente:

“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”¹¹⁶

La Convención instituye en su artículo 2 la obligación de los Estados parte de adoptar las medidas que resulten necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos por la CADH. Por consiguiente, si no existe en el Estado una norma que proteja alguno de los derechos humanos consagrados en la Convención, es obligación inminente del Estado proveer de los medios o mecanismos necesarios para la efectiva garantía de los derechos.

Por su parte Alejandro Turyn, en interpretación al artículo en estudio, refiere que dicha disposición implica que los Estados deben revisar no sólo las normas

¹¹⁶ Organization of American States, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, op. Cit.

que dictarán luego de la entrada en vigor de la Convención, sino también la legislación vigente en ese momento para adecuarla al compromiso internacional asumido, todo ello, dentro de un plazo razonable contado a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado.¹¹⁷

De lo que se sigue que la obligación a cargo del Estado debe ser cumplida por cualquiera de sus órganos, sea el legislativo, ejecutivo y/o judicial, o cualquier sea la institución jurídica a cargo de este, de manera indistinta o conjuntamente, tendientes a ajustar su marco normativo para la adecuada defensa de los derechos del justiciable, de modo que logre armonizarse con el contenido de la CADH, que puede consistir en la derogación de disposiciones incompatibles con la Convención o abstenerse de dictar medidas que conduzcan a la violación de derechos y libertades de la Convención.

Con ello surge la necesidad de que el CJAM adecue sus disposiciones normativas, de modo que el juicio administrativo constituya un verdadero recurso efectivo que responda al propósito para el que fue concebido; es decir, debe ser apto para que el órgano jurisdiccional analice si existen o no violaciones a los derechos del particular.

2.3.- La justicia administrativa en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

La CPEUM señala los lineamientos centrales a los que debe sujetarse la entidad federativa para su organización, la división del poder público para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y su integración. Cabe recordar que la Carta Magna indica que en lo concerniente a su régimen interior, nuestra República es representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos pero unidos en una federación.¹¹⁸

En cambio, de la acepción general de constitución a que se hizo referencia en el apartado II.1, se puede considerar a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPELSM) como la ley fundamental del

¹¹⁷ Turyn, Alejandro, *Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno*, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/002-deber-de-adoptar-disp-de-d-interno-la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino.pdf>, consulta 28/02/2024.

¹¹⁸ Sistema de Información Legislativa, Entidad federativa o estado, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=94>, consulta 01/03/2024.

estado, dado que de ella nace precisamente toda la normatividad vigente en este, atendiendo siempre a la supremacía constitucional prevista en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, es decir, ninguna norma estatal ni siquiera la propia constitución local debe establecer disposiciones contrarias a lo establecido por la CPEUM, concebida como la ley suprema porque no puede haber ninguna otra por encima de ella.

Ahora bien, lo que concierne a la justicia administrativa en el estado de Michoacán, esta Entidad Federativa cuenta con el TJAM, tiene su sustento en el artículo 95 de la CPELSM, concebido como un organismo público autónomo del estado de Michoacán, dotado de plenitud de jurisdicción en materia administrativa e independiente en el dictado de sus resoluciones.

La constitución de los tribunales de lo contencioso como se pudo apreciar en el capítulo que antecede, fue un poco tardía, ello con motivo de la creciente demanda de la ciudadanía, que exige el acceso a una justicia administrativa, no solo de simple anulación de los actos de las autoridades, como se venía dando, sino de plena jurisdicción, debido a este lento crecimiento, o incluso estancamiento, así se lograría un tránsito más ágil en la construcción de la estructura nacional de tribunales autónomos, sólidos, capaces de brindar a los justiciables una justicia especializada e integral.

2.3.1.- Artículo 95. La justicia administrativa en Michoacán.

El TJAM tiene como fundamento jurídico para su institución, el artículo 95 de la CPELSM, dispone lo siguiente:

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, será órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se integrará por cinco magistrados, de entre los cuales uno será su Presidente electo por sus pares, en los términos que disponga la ley.

Tendrá competencia para dirimir y resolver, las controversias que se susciten por actos u omisiones de naturaleza administrativa o fiscal entre el Poder Ejecutivo, los ayuntamientos, los organismos autónomos, las entidades u

organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o al patrimonio de los entes públicos; así como imponer sanciones a servidores públicos y particulares que incumplan gravemente en resoluciones del organismo garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa, se deberán satisfacer los mismos requisitos que señala esta Constitución para ser designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. El Poder Legislativo elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, mediante convocatoria pública y observando el principio de paridad de género. Los magistrados tendrán un periodo constitucional de cinco años en el ejercicio del cargo y podrán ser reelectos hasta en dos ocasiones. Al término de su periodo cesaran en sus funciones.

El Congreso del Estado conocerá de las quejas en contra de los magistrados, podrá privarlos de su encargo, por las mismas causas que señala el artículo 77 de esta Constitución y determinará su retiro forzoso de conformidad con el artículo 78 de esta Constitución.¹¹⁹

En este orden de ideas, el TJAM es un órgano jurisdiccional autónomo, de control de legalidad y con jurisdicción plena e imperio para hacer cumplir sus resoluciones en el territorio del Estado, disposición en relación con lo establecido por el artículo 143 del CJAM, que atribuye a dicho órgano jurisdiccional la facultad de dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades administrativas y fiscales y los particulares. Tendrá su residencia en la capital del Estado, y por acuerdo del

¹¹⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán, https://celem.michoacan.gob.mx/celem/tablas_ext/ consulta 01/03/2024.

Pleno, podrá celebrar sesiones fuera de su residencia de acuerdo a lo establecido tiene a su cargo.

Por lo tanto, al ser el tribunal un organismo público autónomo del estado de Michoacán, dotado de plenitud de jurisdicción, tiene por objeto resolver los juicios de nulidad que se planteen por los particulares contra actos o resoluciones definitivos dictados por el Poder Ejecutivo estatal, la Auditoría Superior del Estado, los organismos públicos autónomos del estado, así como por la Administración Pública municipal, que afecten su interés jurídico. Asimismo, conoce de los juicios de lesividad que promuevan las autoridades administrativas estatales o municipales para anular actos o resoluciones definitivos favorables a los particulares.

El TJAM se constituye como un órgano constitucional dotado de autonomía por mandato constitución para el cumplimiento de sus resoluciones. La necesidad de crear Órganos Constitucionales Autónomos (OCA) surge bajo la idea de contar con un equilibrio constitucional apoyado en los controles de poder público. Actualmente se dota a los OCA de independencia para que de esta manera puedan alcanzar los fines para los que se crearon, que primordialmente es el de ejercer una función pública fundamental.

La discusión sobre si los Tribunales de Justicia Administrativa deben tener naturaleza jurídica de OCA versa sobre estudiar si es necesario contar con instituciones imparciales, técnicas y especializadas que permitan fortalecer un sistema garante de los derechos de los particulares frente a las autoridades y sus actos.

Al analizar someramente las condiciones estructurales y funcionamiento de los Tribunales de Justicia Administrativa, soportando con ello la idea de que la naturaleza jurídica ideal para su correcto funcionamiento y utilidad para el Estado mexicano es la de OCA, es decir, un ente público que entre otras cosas se caracteriza por no estar adscrito a Poder tradicional alguno (Legislativo, Ejecutivo o Judicial) y, además, guarda con estos una paridad jerárquica.¹²⁰

Es así como cada vez se hace más patente el correcto funcionamiento del TJAM, ya que es uno de los mecanismos con los que cuenta la sociedad

¹²⁰ Zeind Chavez, Marco Antonio, *La autonomía constitucional de los Tribunales de Justicia Administrativa locales*, Nexos - sociedad, ciencia y literatura, 11 de marzo de 2021, <https://federalismo.nexos.com.mx/2021/03/la-autonomia-constitucional-de-los-tribunales-de-justicia-administrativa-locales/>, consulta 01/03/2024.

michoacana para la defensa de sus intereses sobre las decisiones del Estado en materia administrativa, de ahí que el propio Estado le haya concedido las características de fungir como ente autónomo e independiente, y que a la vez legitima el interés del mismo para actuar con justicia ante los ciudadanos ante actos arbitrarios de la administración pública.

De modo que dicho órgano jurisdiccional se conciba como una herramienta para fortalecer los controles y contrapesos del poder, y con ello, garantizar el respeto de los derechos de los particulares consagrados en nuestra constitución y en los tratados internacionales en los que el estado mexicano es parte, frente a los actos de la autoridad administrativa que pudieren afectar dicha esfera de derechos.

2.4.- Procedencia del juicio administrativo en el Código de Justicia Administrativa del Estado.

La jurisdicción de los tribunales administrativos o el control jurisdiccional de la administración, como se vio en el capítulo que antecede, son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la administración y los particulares, con motivo de la aplicación de una ley administrativa, y se denomina contencioso administrativo o función de control de legalidad de la actividad de la administración pública como sujeto de derecho administrativo. Este sistema jurisdiccional fue diseñado para regular las contiendas entre los particulares y la administración pública, a través tribunales dotados de plena autonomía, sin vinculación alguna con la administración.

En el estado de Michoacán el dispositivo legal que regula la materia administrativa es el CJAM, y en su artículo 1, establece que tiene por objeto regular los actos u omisiones de naturaleza administrativa y fiscal entre el particular y las dependencias, coordinaciones, entidades y organismos públicos desconcentrados del Poder Ejecutivo, la Auditoría Superior de Michoacán, los Organismos Públicos Autónomos y como bases normativas para los gobiernos municipales y las dependencias, entidades y organismos públicos descentralizados o desconcentrados de la Administración Pública, Estatales o Municipales y los particulares.

Así como garantizar el acceso a la justicia administrativa en el estado de Michoacán, la cual se impartirá por el TJAM; además, de los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas contra los servidores públicos de la administración, para imponer las sanciones por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares.

Por consiguiente, el juicio administrativo en el estado de Michoacán constituye el medio de defensa que tienen a su alcance los particulares para impugnar actos o resoluciones emitidos por las autoridades administrativas del estado, cuando su esfera de derechos se haya vulnerado; por lo tanto, es una herramienta con que cuenta el justiciable ante las violaciones de la autoridad administrativa, y como consecuencia, debe establecerse como un recurso efectivo que cumpla con el objeto para el que fue creado e idóneo para resolver la contienda planteada.

2.4.1.- Artículo 154, fracciones VII y IX. Competencia material del Tribunal.

El artículo 154 del CJAM establece que el Tribunal será competente para conocer y resolver en forma definitiva de las controversias que en juicio se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivos, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, según corresponda, por el Poder Ejecutivo, de los actos materialmente administrativos de los poderes legislativo y judicial;

Los relativos a la Auditoría Superior de Michoacán, por los gobiernos municipales, por los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos así como de cualquier persona física o jurídica o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad; será además competente para determinación e imposición de sanciones, salvo las excepciones marcadas en la Ley, que entre otras, establece lo siguiente en las fracciones VII y IX:

“VII. Que se trate de resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que las normas fijen o, a falta de éste, en el término de treinta días;

IX. Que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte el Estado o los municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales;”¹²¹

Conforme a lo establecido por las fracciones VII y IX del artículo 154 en cita, el TJAM es competente para conocer y resolver en forma definitiva de las controversias que en juicio se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivos, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, según corresponda, por el Poder Ejecutivo, de los actos materialmente administrativos de los poderes legislativo y judicial; aquellos que se refieran a las resoluciones de negativa ficta y las relacionadas con la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte el Estado o los municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales.

Lo que trae como resultado determinar que el TJAM es materialmente competente para resolver las controversias que se susciten al impugnar los actos, resoluciones y procedimientos que emita la autoridad administrativa, los que necesariamente deberán tener el carácter de definitivos, relacionados con la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados entre la administración pública estatal y el particular con cargo a recursos estatales, regidos bajo las disposiciones de la LOPSRMEM y su Reglamento.

2.5.- Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios. Contratación de obra pública.

La LOPSRMEM de acuerdo a lo establecido en su artículo 1º es reglamentaria del artículo 129 de la CPELSM y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, evaluación, licitación, adjudicación, ejecución, conservación, mantenimiento,

¹²¹ Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán, https://celem.michoacan.gob.mx/celem/tablas_ext/consulta 01/03/2024.

remodelación, demolición y control de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas que, por sí o por conducto de terceros, realicen las dependencias, entidades del poder ejecutivo, los ayuntamientos y las entidades paramunicipales.

Por su parte el artículo 2º refiere para efectos de la ley en comento que se entiende por obra pública, como todo el trabajo que tenga por objeto la construcción, conservación, instalación, remodelación, reparación, mantenimiento, demolición o modificación de bienes inmuebles que por su naturaleza o disposición de la ley estén destinados a un servicio público o al uso común, los servicios relacionados con la misma, los proyectos integrales o llave en mano, así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentran en el suelo o en el subsuelo, entre otros.

Por esta razón, para formalizar la realización de los trabajos mencionados, será necesaria la elaboración de un contrato de obra pública o de servicios relacionados con la misma, donde será necesaria la intervención de un tercero al que la propia ley denomina “contratista”¹²², con quien el ente público celebrará dicho contrato de obra, a fin de que ambas partes se comprometan al cumplimiento de las cláusulas a que se obligaron en el mismo.

Bajo las reservas del régimen exorbitante al que están sujetos los contratos de esta naturaleza, atendiendo a su finalidad de orden público, dado que el objeto o la finalidad del contrato están íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, ello atendiendo a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público, tal como fue precisado en el apartado “1.5.- Contratos de obra pública”.

¹²² La persona física o moral que celebre contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma en los términos de la presente Ley.

Artículo 3º, fracción XII, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, https://celem.michoacan.gob.mx/celem/tablas_ext/

2.5.1.- Artículos 39 y 40. Formas de conclusión de los contratos de obra pública. Disposiciones generales.

Como se analizó en el capítulo I del presente trabajo de investigación, las formas en que concluye un contrato de obra pública son tres:

- 1. Por cumplimiento total** del pacto de voluntades, que implica la entrega al cien por ciento de los trabajos de obra a entera satisfacción del ente público en los términos establecidos por el artículo 45 de la LOPSRMEM;
- 2. Por rescisión administrativa**, ante la actualización de causales imputables al contratista, siguiendo el procedimiento previamente establecido en el capítulo décimo primero del Reglamento de la LOPSRMEM, en relación con el artículo 39 de la LOPSRMEM; y,
- 3. Por terminación anticipada**, que como su nombre lo indica, el ente público podrá dar por terminados anticipadamente los trabajos de obra por caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten la continuación de los trabajos de obra, siguiendo el procedimiento previsto en el capítulo décimo del Reglamento de la LOPSRMEM, en relación con los artículos 39 y 40 de la LOPSRMEM.

Al respecto, a fin de evitar realizar repeticiones en el presente apartado es necesario remitirse al primero de los capítulos de este trabajo de investigación, dado que no existe un sustento teórico de los procedimientos establecidos para cada uno de los supuestos referidos, cuya única fuente deriva de lo dispuesto en la LOPSRMEM y su Reglamento.

Una vez analizadas las formas en que se da por terminado un contrato de obra pública se ha llegado a la conclusión de que para que proceda el juicio administrativo ante el TJAM, salvo tratándose de negativa ficta, debe impugnarse un acto o resolución definitiva que haga procedente la instancia administrativa estatal para analizar su legalidad, como son, las resoluciones mediante las cuales concluyen los procedimientos de rescisión administrativa, la terminación anticipada, y con ello la emisión del finiquito de obra, esto es,

necesariamente se requiere para la procedencia del juicio la existencia de un acto de autoridad expreso o tácito.

En consecuencia, para la procedencia del juicio de administrativo ante el TJAM es necesario que las resoluciones que se pretendan impugnar tengan el carácter de definitivas, y no así alguna de las dictadas durante las etapas del procedimiento respectivo, de modo que deberán constituir el producto final o última voluntad de la autoridad administrativa; por lo que, en todo caso, a fin de hacer procedente el juicio administrativo, es necesario elevar una solicitud ante la autoridad respecto al derecho reclamado, para que le recaiga una negativa ficta o expresa por parte de la autoridad administrativa, y así haga procedente la instancia.

Lo anterior a efecto de que dicha resolución constituya esa última voluntad de la autoridad en relación con la petición, susceptible de impugnarse a través del juicio administrativo, en términos de lo dispuesto en las fracciones VII y IX del artículo 154 del CJAM, que prevé la competencia del Tribunal para conocer y resolver las controversias que de hagan valer en contra de las resoluciones negativas fictas y aquellas que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte el Estado o los municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales.

De lo que se deduce que el juicio administrativo es improcedente en contra de omisiones o de los supuestos que nacen del incumplimiento de obligaciones recíprocas acordadas por las partes de un contrato de obra pública, si no existe de manera previa, un acto de autoridad expreso o tácito; es decir, es necesario que la autoridad administrativa previamente agote los procedimientos de rescisión administrativa, terminación anticipada o emita para tal efecto el finiquito a los contratos de obra pública, o en su caso la última resolución o la última voluntad de la autoridad susceptible de ser impugnable a través del juicio administrativo.

Por este motivo, las discrepancias que surjan con motivo de la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de los contratos de obra pública, podrán ventilarse ante el TJAM hasta en tanto se agoten los procedimientos administrativos previamente establecidos en la LOPSRMEM, o en su caso, se emita el finiquito al respecto, de modo que dicha resolución tenga el carácter de

definitiva y, por lo mismo, sean el producto final o la última voluntad de la autoridad.

A la par, resulta necesario elevar una solicitud ante la autoridad, por ejemplo, respecto al pago de cantidades reclamadas, a efecto de que dicha autoridad de respuesta de manera expresa, o en su caso, una vez transcurrido el término señalado por el CJAM, se configure la negativa ficta, porque será esa determinación la que constituya esa última voluntad de la administración pública susceptible de impugnarse a través del juicio administrativo.

Bajo el entendido de que, si bien puede declararse la procedencia del juicio administrativo, no asegura la obtención de un fallo favorable si no se impugna la resolución final de los procedimientos, el último acto dictado por la autoridad, o el finiquito de obra, y por el contrario se impugna alguna de sus etapas o actos interadministrativos; ante tal circunstancia, se reitera, será necesario agotar el procedimiento administrativo previamente establecido o la autoridad emita el acto final.

2.5.2.- Artículo 42.- Penalización ante el incumplimiento de pago: gastos financieros.

El artículo 42 de la LOPSRMEM, dispone lo siguiente, en la parte que interesa:

“...Invariablemente la dependencia, entidad, ayuntamiento o entidad paramunicipal contratante emitirá la orden de pago ante la SFA, Tesorería municipal o la propia del organismo paramunicipal según se trate, a partir de la fecha de autorización y en un plazo que no exceda de tres días hábiles, debiendo la oficina pagadora efectuar el pago bajo cualquier esquema previamente determinado por la contratista dentro del plazo máximo de diez días hábiles; en caso de retraso en los pagos de estimaciones y de ajustes de costos, previamente acordados y autorizados, la dependencia, entidad, ayuntamiento o entidad paramunicipal, a solicitud del contratista, deberá pagar gastos financieros por una tasa porcentual de hasta el cuatro por ciento por concepto de financiamiento de pago tardío.

Dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas, y se computarán por días naturales desde que se venció el plazo hasta la fecha en que las cantidades se encuentren a disposición del contratista.

...

De la citada disposición se desprende que las estimaciones son los documentos que reflejan el avance físico y financiero de los trabajos ejecutados de la obra pública, los cuales necesariamente deberán elaborarse por el contratista por periodos de 15 a 30 días naturales, mismas que serán revisadas, y en su defecto, autorizadas por el ente público por conducto del residente de supervisión designado para tal efecto; acompañadas de la documentación relativa a los generadores de obra y facturas correspondientes, para estar en posibilidad de tramitar el pago, de acuerdo al avance físico observado de la obra.

Respecto a la revisión de las estimaciones, el ente público a través del residente de supervisión contará con un plazo de 5 días hábiles a partir de su recepción para su revisión y autorización, o en su caso su devolución, fijándose los días 15 o 30 de cada mes calendario para tal efecto; dicha resolución invariablemente tendrá que notificarse por escrito al contratista, donde el ente determine su procedencia o improcedencia.

Vencido dicho término, el ente público contratante tramitará el pago correspondiente ante la SFA del Estado, Tesorería municipal o la análoga del organismo paramunicipal según se trate, en cuanto a dependencia pagadora, la cual deberá efectuar el pago a partir de la fecha de autorización y en un plazo que no exceda de diez días hábiles.

Es importante mencionar que en caso de retraso en los pagos de estimaciones y de ajustes de costos, previamente acordados y autorizados, la penalización al ente público consistirá en el pago de gastos financieros por una tasa porcentual de hasta el 4% por concepto de financiamiento de pago tardío, siempre y cuando medie solicitud del contratista, calculados sobre las cantidades no pagadas desde la fecha de vencimiento del plazo y hasta que se cubran dichas cantidades a favor del contratista; considerando que los pagos en exceso deberán ser reintegradas al ente público más los intereses correspondientes.

En definitiva, en la disposición legal mencionada se establece el procedimiento específico para la elaboración, entrega, recepción y pago de las estimaciones de obra, y con ello la sanción pecuniaria que se impondrá al ente público ante el incumplimiento de pago de las estimaciones, que constituye el pago de

gastos financieros a favor del contratista; sin embargo, para el pago de dicha prestación debe mediar la solicitud del contratista y ante la falta de pago de estimaciones este se ve en la necesidad de acudir a juicio a efecto de que el órgano jurisdiccional requiera su pago al ente público.

Por consiguiente, si no existe una resolución de carácter definitivo que exprese la última voluntad del ente público en cuanto a la negativa de pago de las estimaciones, y como consecuencia, del pago de gastos financieros, el juicio administrativo resultará improcedente, lo que deja en estado de indefensión al contratista respecto al incumplimiento parcial o total de un contrato de obra pública, al no contemplar un recurso efectivo el CJAM capaz de garantizar el derecho de acceso a la justicia al contratista para defender su derecho, lo que le causa un menoscabo patrimonial.

En conclusión al presente capítulo, una vez que se analizaron las disposiciones legales relativas al juicio administrativo en el estado de Michoacán, en relación con las garantías constitucionales y convencionales de acceso a la justicia y recurso judicial efectivo, se obtuvo que el TJAM es materialmente competente para resolver las controversias que se susciten al impugnar las resoluciones definitivas, actos y procedimientos administrativos sobre las resoluciones negativas fictas y de la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados entre la administración pública estatal y el particular con cargo a recursos estatales, regidos bajo las disposiciones de la LOPSRMEM.

Por consiguiente, no resulta procedente el juicio administrativo si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, ello ante la inexistencia de una resolución administrativa de carácter definitivo emitida por la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública que haga procedente el juicio administrativo para analizar su legalidad, como son entre otros, la rescisión administrativa, la emisión del finiquito de obra o la terminación anticipada de esta, requisito indispensable para la viabilidad del juicio contencioso administrativo estatal.

Entonces, el artículo 154 fracciones VII y IX del CJAM limita el derecho de acceso a la justicia, en relación con el de tutela judicial efectiva amparado en el diverso 17 constitucional y 25 de la CADH que garantiza a la persona el derecho a un recurso efectivo como una medida protectora ante violaciones de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o en dicha

Convención, aun y cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones públicas.

Desde otra perspectiva, el estado debe asegurar que dentro de su marco legal interno toda persona tenga a su alcance los mecanismos jurídicos suficientes, con las características de sencillez y efectividad, de modo que al transgredirse sus derechos se le garantice el ejercicio pleno de sus derechos; de ahí que se considere al debido proceso legal como un derecho que debe ser garantizado a toda persona, sin distinción alguna.

CAPÍTULO III ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA.

SUMARIO.

3.1.- Jurisprudencia de la SCJN. 3.2.- Jurisprudencia de la TFJA.

En el presente capítulo se pretende dar cumplimiento al objetivo tercero planteado en nuestro proyecto de investigación que consiste en explorar la jurisprudencia de la SCJN, así como del TFJA, respecto de la procedencia del juicio contencioso administrativo federal en contra de resoluciones definitivas en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública.

3.1.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como es posible observar de los primeros capítulos del presente trabajo de investigación, del artículo 154, fracciones VII y IX del CJAM se desprende la competencia material del TJAM para conocer y resolver en forma definitiva de las controversias que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivos, que se refieran a las resoluciones de negativa ficta y las relacionadas con la interpretación y cumplimiento de contratos administrativos de obra pública.

La citada disposición legal limita la procedencia del juicio administrativo en el estado de Michoacán a la existencia de una resolución de carácter definitiva en materia de interpretación y cumplimiento de los contratos de obra pública, que refleje la voluntad definitiva o ultima por parte de la autoridad administrativa, pues estima la SCJN, como se verá en lo subsecuente, que será hasta ese momento cuando cause agravio al justiciable que permita su impugnación a través del juicio administrativo ante el TJAM.

En relación con ello, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito determinó dentro del amparo directo 10/2016 que la

evolución de la jurisdicción administrativa a nivel constitucional se ha visto reflejada en el ámbito legal, en el que se ha puesto de manifiesto una tendencia a ampliar la competencia material de los tribunales contenciosos administrativos, que debe interpretarse en el sentido que más favorezca al gobernado.¹²³

Lo que da como resultado que el tribunal competente acepte la procedencia del juicio de nulidad, —como coloquialmente se nombra a los juicios contenciosos administrativos a nivel federal— cuando se controvertan prestaciones relacionadas con la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, aunque no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que sean de carácter definitivo, pues en objetivamente, considera el Colegiado, el juicio no cambiará su naturaleza jurídica, dado que este se concentrará en resolver cuestiones de interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos aludidos, lo que redundará siempre sobre cuestiones de carácter administrativo.¹²⁴

Lo que trae como consecuencia, continúa refutando el Tribunal Colegiado, que el justiciable se encuentre en posibilidad de acceder a un medio de defensa que sea capaz de concederle acceso a la tutela jurisdiccional en materia administrativa independientemente de que se trate o no una resolución que declare la rescisión del contrato por ejemplo, conforme a lo dispuesto por el artículo 17 constitucional y 25 de la CADH, pues este análisis de interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos, debe contemplar todas las cuestiones relacionadas con los mismos, con la finalidad de que se respete el derecho humano de acceso a la justicia.¹²⁵

Así las cosas, la jurisprudencia emitida por los órganos jurisdiccionales facultados para tal efecto, es una gran herramienta de interpretación que da luz en cuanto al tema de la procedencia del juicio administrativo respecto a la interpretación y cumplimiento de los contratos de obra pública; por lo que en el presente capítulo se analizarán los criterios que han contendido en torno al tema, y cuales prevalecen actualmente.

¹²³ Criterio contendiente dentro de la contradicción de tesis 105/2020, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 84, marzo de 2021, Tomo II, página 1726, con número de registro 29695.

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ *Idem.*

A.- Jurisprudencia 2a./J. 63/2020 (10a.). Juicio contencioso administrativo federal. Es improcedente cuando se demanda el pago derivado del incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública, y no exista acto de autoridad que tenga el carácter de definitivo.

El criterio en estudio fue emitido por la Segunda Sala de la SCJN, surge como resultado de la contradicción de tesis 105/2020, que sometió a debate las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito.

Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se reclama el pago derivado del cumplimiento de un contrato de obra pública, arribando a los siguientes criterios:

Tribunal / Juicio	Antecedente:	Criterios contendientes:
Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito.	La Sala Regional Peninsular del TFJFyA ¹²⁶ desecha demanda de juicio contencioso administrativo por improcedente, presentada en contra de la resolución emitida por el Órgano Interno de Control en Pemex Explotación y Producción, dentro del procedimiento administrativo de conciliación	Concedió el amparo bajo los siguientes argumentos: 1.- La fracción VII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ¹²⁷ , debe ser interpretada de la manera más amplia, a efecto de considerar que las diferencias que surjan durante la administración de un contrato de

¹²⁶ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

¹²⁷ De dicha disposición legal se desprendía la competencia del antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, entre otras, cuando se dicten en materia administrativa sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue derogada, y en su lugar se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa publicada el 18 de julio de 2016.

<p>Amparo directo 540/2013</p>	<p>previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, donde se plantearon conflictos relacionados con la administración de un contrato de prestación de servicios.</p>	<p>servicios como el que se analizó, actualizan tal hipótesis, pues la autoridad administrativa emitió una decisión unilateral a través de la cual determinó las vicisitudes del contrato durante su vigencia, “por sí o ante sí, afectando una relación contractual en la que es parte un particular, al cual afectó la esfera jurídica del particular.</p> <p>2.- Debe existir un medio legal para impugnar esa decisión; primero agotando las instancias previstas en el contrato y en la ley que rige la materia, y si no lo logra, a través de la vía jurisdiccional federal; de no ser así, se vulneraría el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal e inciso 1) del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además del derecho de acceso a la protección judicial, previsto en el punto 1 del numeral 25 del citado Pacto Internacional.</p>
<p>Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito. Amparo directo 10/2016</p>	<p>La Sala Regional de Chiapas del TFJFyA desecha demanda de nulidad, donde el particular demandó el incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, bajo el argumento de que no constituye una resolución definitiva susceptible de ser impugnada ante dicha Sala.</p>	<p>Se concede el amparo al considerar que la Sala responsable limita la procedencia del juicio contencioso administrativo de forma injustificada en perjuicio de la parte quejosa al hacer una interpretación restrictiva del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que contraviene el postulado constitucional de una interpretación más favorable en beneficio del gobernado, en términos del artículo 1o., circunstancia que a su vez pugna directamente con el derecho de acceso a la justicia previsto en los artículos 17 de la Carta</p>

		Magna y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
<p>Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito.</p> <p>Amparo directo</p> <p>612/2018</p>	<p>Sentencia dictada por la Sala Regional del Golfo del TFJFyA, que desecha demanda de nulidad donde el particular demandó el pago de diversas prestaciones relacionadas con el cumplimiento e interpretación de un contrato de obra pública.</p>	<p>El Órgano Colegiado negó el amparo, bajo las siguientes premisas:</p> <p>1.- Conforme al numeral 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para que proceda el juicio de nulidad, salvo tratándose de la negativa o afirmativa ficta, debe tratarse de un acto definitivo con carácter positivo que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su legalidad, como son, entre otros, la rescisión administrativa, la emisión del finiquito o la terminación anticipada, requisito que es indispensable que exista para la viabilidad del juicio de nulidad.</p> <p>2.- Atento al principio pro persona, las normas jurídicas deben interpretarse buscando la mayor protección de los derechos de las personas, esa circunstancia no implica la inobservancia de los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano.</p> <p>3.- El derecho a la jurisdicción no puede obligar a estimar procedente el juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, puesto que, el referido artículo 3 sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a diversas condicionantes, es decir, las resoluciones definitivas que causen perjuicio, situación por sí sola, de ninguna manera puede estimarse violatoria de los principios previstos por el artículo 17 de la CPEUM, ya que</p>

		el legislador únicamente está ejerciendo la facultad que le fue conferida constitucionalmente.
--	--	--

Tabla 1: Elaboración propia en base a lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 105/2020.

Analizados los razonamientos contendientes, la Segunda Sala determina la existencia de contradicción de criterios entre lo resuelto por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, respecto de lo determinado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito; concluye resolviendo que el incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública por sí solo es insuficiente para hacer procedente el juicio contencioso administrativo federal. En atención a que los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, literalmente señalan que es necesaria la existencia de una resolución definitiva.

Entonces, estima la Sala que para controvertir un asunto relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, es necesario que con antelación el gobernado solicite el cumplimiento respectivo, para generar el acto de autoridad donde esta se niegue a cumplir con lo pactado, porque será este el acto o resolución que le cause un menoscabo; o en otro supuesto, si se omite la respuesta, se actualice la negativa ficta, lo que hará procedente el juicio contencioso administrativo.

Tales supuestos no son contrarios al derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, continúa argumentando la Sala, dado que las causales previstas en la ley para la procedencia del juicio contencioso administrativo no despojan al gobernado de los derechos contemplados en la Constitución, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad conferida constitucionalmente.

La Sala resolutoria asume la importancia del principio de seguridad jurídica, al referir que para una correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación

de establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, dentro de los recursos internos.

La Sala concluye refiriendo que si bien dichos recursos deben estar al alcance del gobernado y resolver de manera efectiva y apegada a derecho el asunto efectivamente planteado y, de ser el caso, conceder la reparación adecuada, también lo es que, no bajo cualquier circunstancia se puede considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto planteado, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.

Criterio del que derivó la jurisprudencia con el número de registro 2022835, bajo el rubro: **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.**

Cabe precisar que los Tribunales Colegiados han tomado su criterio en torno al tema a través de la tesis aislada I.1o.A.194 A (10a.) bajo el rubro: **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL INCUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, CUANDO NO EXISTE UN ACTO DE AUTORIDAD EXPRESO O TÁCITO,** donde analizan la procedencia del juicio contencioso administrativo contra las resoluciones definitivas, actos y procedimientos administrativos sobre la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública, y determinan que dichos supuestos de procedencia no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza.¹²⁸

Los Tribunales Colegiados asumen que no existe un acto positivo (resolución administrativa definitiva) de la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su legalidad, como son, entre otros, la rescisión administrativa (supuesto que analizó la Segunda Sala en el criterio mencionado), la emisión del finiquito o la terminación anticipada, requisito indispensable para la viabilidad del juicio contencioso administrativo federal.

¹²⁸ Tesis: I.1o.A.194 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 51, Febrero de 2018, Tomo III, página 1445.

Al retomar el criterio que se ha estudiado en el presente numeral, es necesario considerar que este es de carácter obligatorio al constituir jurisprudencia, y por lo tanto, es aplicable al tema concreto; sin embargo, es importante rescatar la postura del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, quien considera que el supuesto de procedencia del juicio contencioso administrativo relativo a las resoluciones definitivas que se emitan con motivo de los conflictos surgidos sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, limita la competencia del Tribunal solo para cuando se reclame una resolución que tenga el carácter de definitiva.

Lo anterior es así dado que dicha disposición legal debe de interpretarse de la manera que más beneficie al particular y que constituya la mayor protección a este; de ahí que dicho órgano jurisdiccional considere que tal disposición legal debe de interpretarse de la manera más amplia.

Esto ante la clara desventaja en que se ubica el particular al establecer una relación jurídica con la autoridad administrativa, quien cuenta con atribuciones legales suficientes para emitir una decisión unilateral a través de la cual determine sobre las eventualidades surgidas durante la vigencia del contrato administrativo que afecten la relación contractual, sin acudir a los tribunales judiciales o administrativos, decisión que puede desembocar en serias afectaciones a la esfera jurídica del particular.

No pasa inadvertido el criterio sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, cuando refiere que la propia SCJN en sus determinaciones ha puesto de manifiesto la tendencia de ampliar la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo para resolver de los asuntos relativos a la interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos referidos, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo, circunstancia que permite a su vez que el gobernado pueda acceder a un medio de defensa que le proporcione acceso a la tutela jurisdiccional en materia administrativa, independientemente de que se trate o no de la resolución que le ponga fin al procedimiento.

Ahora, como bien lo refieren ambos órganos jurisdiccionales, si la decisión de la autoridad administrativa afecta el cumplimiento de un contrato de esta

naturaleza, es imprescindible que la ley respectiva contemple un medio legal para debatir dicha determinación, primero agotando las instancias que se contemplen en el contrato y en la ley que regule la materia, y en caso de que no sea posible, a través del órgano jurisdiccional; contrario a lo anterior, se estaría vulnerando el derecho de acceso a la justicia que prevé el artículo 17 de la CPEUM e inciso 1) del artículo 8 de la CADH, así como el acceso a la protección judicial que establece el numeral 1 del artículo 25 de la propia Convención.

B.- Tesis aislada XVIII. 1o.P.A.3 A (11a.). Juicio contencioso administrativo federal. Procede contra la resolución negativa ficta derivada de la solicitud de formalización de un contrato administrativo.

El criterio en estudio tiene como precedente la sentencia emitida con motivo del Amparo Directo número 358/2022, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito. Esta tesis fue publicada recientemente, el viernes 19 de enero de 2024 en el Semanario Judicial de la Federación, y tiene los siguientes antecedentes:

Instancia:	Juicio Contencioso Administrativo Federal.	Juicio de Amparo Directo.
Tribunal:	Sala Regional de Morelos del TFJA (que por incompetencia remite al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Octavo Circuito, por ejecutoria de amparo directo 307/2020).	Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito.
Acto de autoridad:	Se reclamó ante la Sala, a las autoridades demandadas, la resolución de negativa ficta donde se les solicitó la formalización de un contrato de obra pública o de servicios.	El acto reclamado lo constituye la resolución que confirma el acuerdo de desechamiento de demanda de nulidad, al considerar la responsable que no se actualiza el supuesto de procedencia del juicio.
Antecedente:	<ul style="list-style-type: none"> • La Sala desecha la demanda al estimar actualizada la causal de 	Se concedió el amparo al particular, y en cumplimiento de ejecutoria de

	<p>improcedencia contenida en el artículo 8, fracción II, de la LFPCA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La propia Sala declara improcedente recurso de reclamación y confirma el acuerdo recurrido. 	<p>amparo, se deja insubsistente la resolución reclamada, y se ordena a la responsable elaborar un nuevo proyecto, atendiendo a los principios de congruencia y exhaustividad y analice el motivo de agravio cuyo estudio se omitió.</p>
<p>Criterio:</p>	<p>En cumplimiento de ejecutoria la Sala deja insubsistente la resolución reclamada, estima que no se encuentra obligada a admitir la demanda de nulidad.</p> <p>Que la incompetencia planteada en primera instancia partió de dos puntos, el primero, que el acto era de naturaleza administrativa, y el segundo, la inexistencia de un contrato expreso; por lo que, esos elementos no respaldan la procedencia del juicio de nulidad.</p> <p>Para que sea procedente el juicio de nulidad, conforme al artículo 3, fracción VIII, de la Ley Orgánica del TFJA, en relación con lo previsto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, debe existir la formalización de un contrato previo.</p>	<p>El Colegiado resuelve que las consideraciones de la Sala limitan la procedencia del juicio contencioso administrativo de forma injustificada en perjuicio de la quejosa, al hacer una interpretación restrictiva del artículo 3 de la Ley Orgánica del TFJA.</p> <p>Lo anterior contraviene el postulado constitucional de una interpretación más favorable en favor del gobernado en términos del artículo 1º constitucional, que a su vez pugna directamente con el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la referida constitución y 25 de la CADH.</p> <p>Lo que permite a su vez que el gobernado tenga a su alcance un medio de defensa que le proporcione acceso a la tutela jurisdiccional en materia administrativa con independencia de que la resolución negativa ficta verse sobre la formalización de un contrato.</p> <p>Pues en realidad el juicio no cambiará su naturaleza jurídica, porque en todo caso se enfocará en examinar si procede o no formalizar ese acuerdo de voluntades y, en su caso, a dirimir cuestiones de interpretación y cumplimiento de los</p>

		contratos administrativos aludidos, lo que redundará siempre sobre cuestiones de carácter administrativo.
--	--	---

Tabla 2: Elaboración propia en base a la sentencia emitida con motivo del Amparo Directo número 358/2022, por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito.

En virtud de lo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó que conforme al artículo 1º de la CPEUM, el diverso 3, fracciones VIII y XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa debe interpretarse en el sentido que más favorezca al particular, de modo que el juicio contencioso administrativo federal procede contra la resolución de negativa ficta derivada de la solicitud de formalización de un contrato administrativo.

El Tribunal Colegiado justifica su criterio en el sentido de que si bien de lo dispuesto por la disposición legal referida se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es competente para conocer de las resoluciones que se configuren por negativa ficta, siempre y cuando se refieran a la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal y las empresas productivas del Estado.

Lo cierto es que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 23/2015¹²⁹, concluyó que ha sido voluntad del legislador ordinario atribuirle la competencia material a dicho órgano jurisdiccional, orientándola a la concentración de ciertas materias de índole administrativa, entre las que destaca la concerniente al control de la legalidad del régimen de contratación de obra pública, concediéndole expresamente la competencia para conocer de contratos de esta naturaleza cuando intervengan entes de la administración pública federal.

¹²⁹ Tesis con número de registro 25645, de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, del Libro 18, en Mayo de 2015, Tomo II, página 1387, bajo el rubro: CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.

Ejecutoria de la que derivó la tesis de jurisprudencia 2ª./J. 62/2015 (10ª.)¹³⁰; de lo que se sigue que dicha Sala sostuvo que la evolución de la jurisdicción administrativa a nivel constitucional se ve reflejada en el ámbito legal, en el que se ha puesto de manifiesto una tendencia a ampliar su competencia material al conocimiento de los asuntos en materia administrativa, entre los cuales se encuentran los juicios en los que se debatan cuestiones relacionadas con la interpretación y cumplimiento de los contratos referidos.

Consideraciones que, afirma el Colegiado, también se ven reflejadas en la tesis de jurisprudencia 2ª./J. 4/2010.¹³¹ De manera, continúa refiriendo, que si se parte de la evolución histórica de la jurisdicción administrativa, se expone que existe una tendencia a ampliar la competencia material de los tribunales contenciosos administrativos, con lo que concluye que acorde con los artículos 1º. y 17 constitucionales y 25 de la CADH, el artículo 3, fracciones VIII y XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se debe interpretar en el sentido que más favorezca al justiciable.

En otras palabras, el Tribunal Colegiado asegura que el estudio relacionado con la interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos debe comprender todas las circunstancias relacionadas con los mismos, como es la formalización del pacto de acuerdo de voluntades, a fin de que se respete el derecho humano de acceso a la justicia, considerando que el juicio de nulidad no cambiará su naturaleza jurídica al incluirse ese supuesto, sino que su estudio versará sobre si es procedente o no formalizarlo y, de ser el caso, resolver cuestiones relacionadas con la interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos aludidos, lo que redundará siempre sobre cuestiones de carácter administrativo.

Criterio del que derivó la tesis aislada con el número de registro 2028026, bajo el rubro: **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PROCEDE**

¹³⁰ Tesis publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo II, página 1454, con rubro CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.

¹³¹ Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXXI, Enero de 2010, página 312, con rubro RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, Y DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, DECRETADA POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

CONTRA LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA DERIVADA DE LA SOLICITUD DE FORMALIZACIÓN DE UN CONTRATO ADMINISTRATIVO.

Es importante destacar el argumento central del órgano jurisdiccional que resuelve el amparo directo del que derivó este criterio, al asumir que es preciso ampliar la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, tal como se advirtió en el criterio analizado con antelación, en el aspecto de interpretar la procedencia del juicio contencioso administrativo en el sentido que más favorezca al gobernando.

Lo que se traduce en el hecho de que el justiciable tenga a su alcance un medio de defensa que le conceda acceso a la tutela jurisdiccional en materia administrativa, conforme con lo previsto por el artículo 17 constitucional y 25 de la CADH, pues ese análisis de interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos, debe comprender todas las circunstancias relacionadas con estos, como es la formalización del acuerdo de voluntades -materia de la sentencia analizada-, con la finalidad de que se respete el derecho humano de acceso a la justicia, pues no existe otro medio jurisdiccional a través del cual sea posible impugnar dicho supuesto.

En conclusión, tal como se analizó en los primeros capítulos del presente trabajo de investigación, el juicio administrativo es procedente en contra de las resoluciones de negativa ficta, de modo que el juzgador tiene la obligación procesal de admitir el juicio cuando se impugna una resolución definitiva derivada de cuestiones relacionadas con la interpretación y cumplimiento de los contratos de obra pública.

Lo que obliga al juzgador a entrar al análisis de fondo cuando se impugnan dichos supuestos que actualizan la procedencia del contencioso administrativo; sin embargo, ello no implica que se obtenga un fallo favorable, pues se reitera, es requisito indispensable la existencia de un acto o resolución que pongan fin al procedimiento, en el caso concreto, a los procedimientos administrativos de terminación anticipada y de rescisión administrativa, o en su caso, el finiquito de obra, que constituya la última voluntad de la autoridad administrativa.

3.2.- Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

En el presente aparatado se analizará la jurisprudencia del TFJA en virtud que el TJAM no cuenta con facultades para llevar a cabo tal acción, considerando además que el primero de los mencionados es el Órgano Jurisdiccional que resuelve sobre la materia a nivel federal que ocupa la presente investigación.

Dicho lo anterior, se analizará la jurisprudencia con clave número IX-J-SS-48 del Pleno del TFJA, de la Novena Época, de abril del año 2023, bajo el rubro **RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, CONFORME A SU LEY ORGÁNICA Y LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

El criterio en estudio se remite al artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), el cual dispone que el juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal. Así como al artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que establece la competencia material de este Tribunal para conocer de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, que en forma de catálogo se enuncian en dicho precepto legal.

En este orden de ideas, el TFJA toma como referencia de su argumento una tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación registrada bajo el número 2ª. X/2003¹³², que distingue como definitivas las resoluciones que ponen fin a una instancia o procedimiento o cuando son la manifestación aislada de la voluntad de una autoridad que no requiere de un procedimiento que le anteceda.

Continúa analizando el Pleno, que la acción contenciosa aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, asume que se trata de un mecanismo

¹³² Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336, con rubro: TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.

de jurisdicción restringida en el que la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan “resoluciones definitivas” y que se encuentran contempladas dentro de las hipótesis de procedencia que establece el citado artículo 3° de la Ley Orgánica de este Tribunal.

Esta tesis de jurisprudencia tuvo como precedentes los siguientes:

- **VIII-P-SS-492**, derivado del Juicio Contencioso Administrativo Núm. 18338/18-17-14-6/100/20-PL-02-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 19 de agosto de 2020, por unanimidad de 11 votos a favor.- Magistrada Ponente: Nora Elizabeth Urby Genel.- Secretaria: Lic. Brenda Virginia Alarcón Antonio. (Tesis aprobada en sesión a distancia de 25 de noviembre de 2020) R.T.F.J.A. Octava Época. Año V. No. 49. Diciembre 2020. P. 223.
- **VIII-P-SS-641**, derivado del Juicio Contencioso Administrativo Núm. 14580/18-17-01-5/256/21-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 10 de noviembre de 2021, por unanimidad de 11 votos favor.- Magistrado Ponente: Carlos Chaurand Arzate.- Secretario: Lic. José Luis Noriega Hernández. (Tesis aprobada en sesión de 10 de noviembre de 2021) R.T.F.J.A. Novena Época. Año I. No. 2. Febrero 2022. P. 60.
- **IX-P-SS-114**, derivado del Juicio Contencioso Administrativo Núm. 3026/19-01-01-5/713/21-PL-10-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 7 de septiembre de 2022, por unanimidad de 7 votos a favor.- Magistrado Ponente: Carlos Mena Adame.- Secretaria: Lic. Rosalía Álvarez Salazar. (Tesis aprobada en sesión de 7 de septiembre de 2022) R.T.F.J.A. Novena Época. Año I. No. 11. Noviembre 2022. P. 120.

Para entrar al análisis de la presente jurisprudencia se estudiará el segundo de los precedentes citados, bajo el número de expediente 14580/18-17-01-5 radicada en la Primera Sala Regional Metropolitana de este Tribunal, con sede en la Ciudad de México, de donde se obtienen los siguientes antecedentes:

Juicio Contencioso Administrativo No:	14580/18-17-01-5/256/21-PL-04-04.
Sala de origen:	Primera Sala Regional Metropolitana del TFJA.
Órgano resolutor:	Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del TFJA, por juicio de atracción.
Actos impugnados:	La interpretación y cumplimiento de los contratos abiertos plurianuales para la prestación del servicio de "Seguridad Subrogada para Nivel Central, Delegaciones, UMAE'S y Centros Vacacionales" que celebró con el Instituto Mexicano del Seguro Social, además de solicitar que se realice la interpretación de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 44 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a fin de determinar si procede el ajuste del precio pactado en la cláusula segunda de los referidos contratos en virtud del incremento salarial que cada año determina la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.
Criterio tomado como base para resolver:	<p>Sentencia de contradicción de tesis 105/2020, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual concluye lo siguiente¹³³:</p> <p>Para demandar un tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato público, es necesario que quien pretenda el cumplimiento previamente lo requiera ante el ente respectivo, para generar el acto donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo.</p>
Resolución del TFJA, principales criterios:	<ul style="list-style-type: none"> • La Sala sobresee el juicio, al considerar que las resoluciones impugnadas no causan afectación directa a la actora al no poner fin al procedimiento, por tratarse de actos interadministrativos en los que no se efectúa un pronunciamiento de fondo ni se determinan derechos y obligaciones.

¹³³ Tesis publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 84, Marzo de 2021, Tomo II, página 1777, con rubro: JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.

	<ul style="list-style-type: none"> • La competencia de este Tribunal para conocer de las resoluciones relacionadas con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos de prestación de servicios celebrados, entre otros, por entidades de la Administración Pública Federal paraestatal, como en el caso lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentra supeditada a la existencia de una resolución definitiva. • Por tanto, para la procedencia de un juicio en el que se controvierta la interpretación dada a un contrato administrativo de prestación de servicios, es necesario que previo a su interposición, la demandante haya realizado una solicitud al respecto, siendo la respuesta que recaiga a tal solicitud, expresa o ficta, la que expresara su voluntad final en cuanto a las pretensiones relacionadas con el cumplimiento del contrato administrativo. • Esto es, que se trate del producto final o última expresión de la voluntad de la autoridad administrativa, lo que suele presentarse de dos formas: <ul style="list-style-type: none"> a) Como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, o b) Como manifestación aislada que por su naturaleza y características no requiere de procedimientos que le antecedan para poder reflejar la última voluntad o voluntad definitiva de la Administración Pública.
--	---

Tabla 3: Elaboración propia en base a la sentencia emitida con motivo del Juicio Contencioso Administrativo número 14580/18-17-01-5/256/21-PL-04-04, resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Derivado de lo anterior, dicha Sala arribó a los siguientes razonamientos para resolver el juicio en estudio:

- Concluyó que no se actualiza agravio o conflicto alguno al particular hasta en tanto la administración pública no manifieste su última decisión a través de la autoridad a quien compete decidirla en el orden jurídico correspondiente y solamente cuando la resolución correspondiente obtenga esa firmeza (definitividad).

- Por lo tanto, es necesario que el interesado previamente demande el cumplimiento respectivo, a efecto de que se provoque el acto que pueda revestir el carácter de definitivo, es decir, que sea la manifestación de no cumplir con lo pactado, pues solo así sería procedente la vía, porque la respuesta de la autoridad será el acto o resolución que le cause perjuicio; o en el caso de que esta no se emita de manera expresa, ante la omisión de la respuesta de la autoridad se podría actualizar el supuesto de negación ficta, la cual puede ser demandada a través del juicio contencioso administrativo.
- También, precisó que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 Constitucional, no puede asumir la procedencia del juicio contencioso administrativo de manera ilimitada, ni siquiera al interpretarse conforme a lo establecido en el artículo 1º de la CPEUM.
- Que lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no debe ser entendido como una limitante respecto al acceso a la jurisdicción, al sujetar la procedencia del juicio a diversas condicionantes (como la existencia de una resolución definitiva), puesto que el derecho a la jurisdicción se satisface en la medida en que el gobernado puede exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos de que sea parte, siempre que cumpla con los requisitos establecidos por la propia Constitución y las leyes secundarias, como en el caso lo es la existencia de una resolución definitiva.

En resumidas cuentas, el Pleno Jurisdiccional reitera lo analizado por la Sala en el sentido de que la procedencia del juicio contencioso administrativo federal planteado en materia de interpretación y cumplimiento de contratos administrativos se encuentra supeditada a la existencia de una resolución definitiva, sea expresa o ficta.

El Pleno resolutor sustenta su dicho bajo el argumento de que, aun cuando el Tribunal es competente para conocer de asuntos relacionados con el cumplimiento de contratos administrativos, para controvertir un asunto relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de esa naturaleza, es necesario que quien reclame el cumplimiento de

manera previa lo requiera al ente administrativo correspondiente, para provocar el acto donde la autoridad exteriorice su voluntad de no cumplir con lo acordado, porque será precisamente este el acto o resolución que le ocasione un menoscabo; de otra manera, al omitirse la respuesta, se actualice la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo.

Analizado dicho criterio jurisprudencial se llegó a la conclusión de que si bien es cierto el juicio administrativo es procedente al impugnar las resoluciones definitivas que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de los contratos de obra pública, tal como lo ordena el artículo 154, fracción IX del CJAM, también lo es que, el justiciable no cuenta con medio idóneo para impugnar las cuestiones que pudieran surgir durante el cumplimiento de los contratos de obra pública.

Es decir, el contratista se encuentra en estado de indefensión al estar jurídicamente imposibilitado para impugnar las etapas del procedimiento administrativo en la materia, o actos intraprocedimentales, dictados por la autoridad administrativa durante la tramitación de los procedimientos en materia de obra pública, como son la rescisión administrativa y la terminación anticipada, siendo susceptible de impugnar únicamente la resolución que ponga fin al procedimiento.

Lo anterior constituye una violación al principio de acceso a la justicia dado que el particular no cuenta con medio idóneo para impugnar las cuestiones que puedan surgir de la interpretación o durante la ejecución de los contratos de obra pública, como por ejemplo la falta de pago del anticipo o la suspensión de la obra ordenada por la propia autoridad, que indudablemente causa una afectación en la esfera de derechos del contratista.

Pues como es posible observar, la procedencia del juicio contencioso administrativo se encuentra supeditada a la existencia de una resolución definitiva que constituya la última voluntad de la autoridad administrativa al respecto, de modo que el incumplimiento parcial o total de un contrato de esta naturaleza queda eximido de la procedencia del juicio administrativo.

En conclusión al presente capítulo, una vez analizados los criterios jurisprudenciales emitidos por los órganos jurisdiccionales facultados para tal efecto, es posible apreciar que el artículo 154, fracciones VII y IX del CJAM limitan la procedencia del juicio administrativo en el estado de Michoacán a la

existencia de una resolución de carácter definitiva en materia de interpretación y cumplimiento de los contratos de obra pública, que refleje la voluntad definitiva o última por parte de la autoridad administrativa, pues contrario a lo que se estima en los criterios analizados, no es hasta ese momento que se causa agravio al particular.

Por lo tanto, dicha disposición legal debe de interpretarse de la manera más amplia que beneficie al particular y que constituya la mayor protección a este; ello considerando la clara desventaja en que se ubica el particular respecto a la autoridad administrativa, quien cuenta con atribuciones que la ley le concede para emitir una decisión unilateral en la que se encuentra en aptitud de determinar respecto de la interpretación y cumplimiento de los contratos de esta naturaleza que afecten la relación contractual, con una clara inclinación a los intereses de esta, sin acudir a los tribunales judiciales o administrativos, decisión que puede culminar con serias afectaciones a la esfera jurídica del particular.

De este modo resulta imprescindible ampliar la competencia del TJAM para resolver de los asuntos relativos a la interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos mencionados, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo, situación que permite a su vez que el justiciable pueda acceder a un medio de defensa que le conceda acceso a la tutela jurisdiccional en materia administrativa, independientemente de que se trate o no de la resolución que finiquite el procedimiento.

Lo anterior encuentra sentido cuando la decisión de la autoridad administrativa afecta el cumplimiento de un contrato de esta naturaleza, por lo que se estima, debe existir un medio legal para impugnar esa decisión; sin embargo, como se analizó, no es así, y como consecuencia se está vulnerando el derecho de acceso a la justicia previsto por el artículo 17 de la CPEUM e inciso 1) del artículo 8 de la CADH, así como el acceso a la protección judicial que establece el numeral 1 del artículo 25 de la propia Convención.

**CAPÍTULO IV:
RECURSO EFECTIVO. NO LO CONSTITUYE EL
JUICIO ADMINISTRATIVO EN MICHOACÁN
CONTRA RESOLUCIONES QUE IMPLIQUEN
INCUMPLIMIENTO PARCIAL DE CONTRATOS DE
OBRA PÚBLICA.**

SUMARIO.

4.1.- El recurso efectivo y acceso a la justicia. 4.1.1.- La reforma constitucional del 2024 y los posibles efectos en el tema de investigación. 4.2.- Marco jurídico nacional e internacional. 4.3.- Jurisprudencia y resoluciones en materia de interpretación y cumplimiento de los contratos de obra pública. 4.4.- Recurso efectivo. No lo constituye el juicio administrativo en Michoacán contra resoluciones que impliquen incumplimiento parcial de contratos de obra pública. 4.5.- Propuesta.

En el presente capítulo se pretende dar cumplimiento al objetivo cuarto planteado en nuestro proyecto de investigación que consiste en determinar cómo se armonizaría el artículo 154, fracción VII y IX del CJAM al contenido de los artículos 1º, 17 de la CPEUM, 2 y 25 de la CADH, respecto al derecho humano de protección judicial para construir un recurso efectivo contra actos o resoluciones que impliquen la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública en el Estado de Michoacán.

4.1.- El recurso efectivo y acceso a la justicia.

Como se pudo advertir en el primer capítulo del presente trabajo de investigación el derecho a un recurso judicial efectivo se encuentra consagrado en los artículos 2 y 25 de la CADH, implica el derecho humano a un recurso sencillo, rápido y efectivo, y con ello, la necesidad de que el Estado sea capaz de facilitar los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos de manera efectiva.

De modo que para que un recurso sea realmente adecuado y efectivo es necesario que este cumpla con la función para la que fue creado, y que resulte idóneo para proteger al gobernado cuando sea vulnerada su esfera de derechos. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación de establecer dentro de su marco jurídico nacional los presupuestos y criterios de admisibilidad de carácter judicial o de cualquier otra índole para la efectividad y correcta funcionalidad de los recursos internos; de modo que se encuentren a disposición del gobernado para resolver lo efectiva y fundadamente lo planteado.

Sobre este aspecto, como ya se precisó, la CIDH ha referido que para que exista el recurso, no basta con que dichos instrumentos estén previstos en la Constitución o en la ley, o que formalmente sean admisibles, sino que sean realmente idóneos para determinar si existen violaciones a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.

Por otra parte, en cuanto al acceso a la justicia, tal como se pudo rescatar del mismo capítulo, se considera un derecho humano reconocido en los artículos 17 de la CPEUM, 2 y 25 de la CADH, que garantiza que todas las personas que lo requieran puedan acceder a los mecanismos y procesos jurisdiccionales de manera adecuada, cuya finalidad es obtener una resolución que atienda integralmente sus peticiones.

La constitución plantea la garantía de acceso a la jurisdicción del Estado, a través de la cual se obliga a este al establecimiento de tribunales correspondientes, dotados de los medios necesarios y suficientes para su buen funcionamiento, de modo garanticen al justiciable la defensa de los derechos que la propia constitución y tratados internacionales conciben.

Tal como se desprende del artículo 17 constitucional el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, se entiende como el derecho que tiene toda persona, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella.

Se entiende que para que el Estado garantice un efectivo derecho de acceso a la justicia, no es suficiente con la existencia de un sistema legal en el que las autoridades competentes emitan resoluciones, ni que estas contemplen recursos dentro de la legislación respectiva, si estos no resuelven de manera integral las prestaciones planteadas, sino que estos deben ser efectivos, y

parte de esa efectividad implica, precisamente, que el justiciable pueda acudir a estos cuando considere que su esfera de derechos ha sido vulnerada.

Los alcances de la garantía de acceso a la justicia son amplios, pues implica no solamente que cualquier controversia sea resuelta por tribunal competente, sino que el órgano jurisdiccional cuente con servidores capaces para impartir justicia en los términos que exige el artículo 17 constitucional, en relación con el 2 y 25 de la CADH; de modo que se constituyan los mecanismos necesarios para asegurar, proteger y dar certeza al justiciable respecto de todos los derechos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte.

Lo anterior a fin de que se respeten y hagan valer los derechos de los gobernados frente las arbitrariedades de las autoridades, y para que los propios órganos encargados de impartir justicia resuelvan sin trabas los conflictos sometidos a su jurisdicción, de manera rápida, eficaz y dentro de los plazos y términos contemplados por la ley.

Así, al analizar la competencia del TJAM que establece específicamente en el artículo 154, fracciones VII y IX, es limitada, ya que, si bien refiere los actos o resoluciones impugnables ante este, no especifica cuáles son las resoluciones que tienen el carácter de definitivas en materia de interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos de obra pública en los que es parte el Estado, lo cual causa incertidumbre jurídica al contratista al no tener claro en qué momento puede inconformarse ante una resolución administrativa que le cause perjuicio.

Aunado a que dichos supuestos de procedencia no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, básicamente porque no existe un acto positivo, es decir, una resolución administrativa de carácter definitivo que constituya la última voluntad de la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública que haga procedente la instancia administrativa estatal para analizar su legalidad, lo que se traduce en una denegación de justicia para el particular, al negarle el acceso a un recurso judicial efectivo que resuelva la controversia planteada.

De modo que atendiendo a lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, en relación con el 2 y 25 de la CADH, se permita al particular inconformarse en

contra de resoluciones que, aunque no tengan el carácter de definitivo en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, constituyan el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, y así el particular tenga a su alcance un recurso judicial efectivo capaz de garantizar el derecho de acceso a la justicia ante situaciones violatorias de derechos; logrando con ello armonizar el artículo 154 fracción VII y IX del CJAM con las disposiciones constitucionales y convencionales ya referidas.

4.1.1.- La reforma constitucional del 2024 y los posibles efectos en el tema de investigación.

No pasa desapercibido que el pasado 31 de octubre de 2024 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción II del artículo 107, y se adiciona un quinto párrafo al artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal, lo que implica la improcedencia de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo que tengan por objeto controvertir las adiciones o reformas a la CPEUM.¹³⁴

Los partidarios de la reforma constitucional afirman que esta garantiza y consolida la certeza jurídica y que una vez que la voluntad del pueblo fue elevada a rango constitucional, no podrá ser cuestionada mediante procesos judiciales, con lo que pretenden reafirmar que nada ni nadie está por encima de la Constitución.¹³⁵

Sin embargo, se estima que existe un grave perjuicio a los principios constitucionales de división de poderes, lo que implica la centralización del poder en uno solo; trastocando además el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 constitucional, lo que constituye un retroceso importante en materia de derechos humanos, que a partir de la reforma constitucional del 2011 han ido avanzando en su protección y

¹³⁴ Cámara de Diputados, Reformas constitucionales por decreto en orden cronológico, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_263_31oct24.pdf, consulta 09/11/2024.

¹³⁵ CNN en español, ¿Cómo es la reforma de supremacía constitucional en México, qué significa y qué cambia? <https://cnnespanol.cnn.com/2024/11/01/como-es-reforma-supremacia-constitucional-mexico-cambios-orix>, consulta 09/11/2024.

reconocimiento, dado que con su entrada en vigor se descarta la posibilidad de revisar y evaluar las reformas constitucionales en nuestro país, lo que limita al ciudadano para inconformarse sobre aquellos cambios que pudieren afectar su esfera de derechos.

El artículo 1º de la CPEUM establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la constitución y con los tratados internacionales; de modo que la competencia de la SCJN para examinar las reformas constitucionales deriva de la propia constitución, lo que le otorga potestad para analizar la compatibilidad de una reforma con los derechos protegidos por dichos tratados internacionales.

El establecimiento de garantías en las Constituciones democráticas constituye el elemento fundamental para la protección de las democracias actuales, y constituyen elementos necesarios para que el reconocimiento constitucional de los derechos no sea puramente formal y se posibilite, en la práctica, su reclamación y protección efectiva ante los poderes públicos y los ciudadanos.¹³⁶ De ahí la importancia de su preservación en el orden jurídico mexicano, de modo que un ataque a los principios constitucionales constituye un ataque directo a la esfera de derechos del justiciable.

Con esta reforma el Poder Judicial de la Federación descarta la posibilidad de estudiar la validez o invalidez de las subsecuentes reformas a la CPEUM y de sus procedimientos de aprobación, trastocando con ello el derecho de acceso a la justicia y al recurso judicial efectivo, lo que además constituye un retroceso en el estado de derecho en México, dada la lucha histórica por concebir los mecanismos internos que permitan conservar los principios contenidos en la constitución.

A la par impide e imposibilita que el justiciable sea capaz de defenderse contra violaciones respecto de cambios que se efectúen en lo subsecuente a la Constitución, lo que constituye un menoscabo al debido proceso, al dejar al ciudadano sin recurso de defensa alguno.

¹³⁶ Hoyos Escalera, Ángel Medardo, y Blacio Aguirre, Galo Stalin, Revista *Ámbito Jurídico*, Las garantías constitucionales y los principios procesales de la justicia constitucional, en la legislación ecuatoriana, <https://ambitojuridico.com.br/las-garantias-jurisdiccionales-y-los-principios-procesales-de-la-justicia-constitucional-en-la-legislacion-ecuatoriana/>, consulta 15/11/2024.

Lo anterior conlleva que las disposiciones a la constitución se mantendrán por encima de cualquier otra norma, incluso tratándose de instrumentos internacionales. Por consiguiente, se encuentra en tela de juicio que sea posible la armonización de los derechos humanos contemplados en la constitución respecto de los derechos comprendidos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, y con ello, sea posible realizar una interpretación conforme de la norma y aplicar aquella que contenga la protección amplia a la persona; limitando con ello que los tribunales nacionales realicen solamente un examen de constitucionalidad, y no así el de convencionalidad.

De modo que queda abierta la duda de la situación en que se tornará el tema de la soberanía y los compromisos del orden internacional que a la fecha ha adquirido México, así como, la supremacía constitucional y sus efectos en los derechos humanos de los mexicanos.

Sin embargo, dicho estudio será materia de análisis de investigaciones posteriores a efecto de constatar si con la aludida reforma el Estado mexicano modifica la obligación que se desprende del artículo 2 de la CADH relativa a armonizar la normativa nacional a los cánones del Pacto de San José.

4.2.- Marco jurídico nacional e internacional.

Como fue posible observar en el segundo capítulo de este trabajo de investigación fue necesario analizar las disposiciones legales que regulan los derechos humanos de impartición de justicia, protección judicial, así como la procedencia del juicio administrativo en el estado de Michoacán, los contratos de obra pública en el estado, y las formas de concluirlos, el acto administrativo, así los principios de juridicidad y legitimidad.

De lo anterior se obtuvo que del artículo 17 de la CPEUM se desprende el derecho de acceso a la justicia lo que se traduce en la obligación del Estado de garantizar que todas las personas que lo requieran puedan someter sus conflictos a los tribunales, en condiciones de equidad, resolviendo el conflicto en forma efectiva y dentro del menor tiempo posible.

Así dicha disposición guarda íntima relación con lo establecido en el artículo 1º, tercer párrafo de la CPEUM, que a partir de la reforma constitucional del 10 de

junio de 2011 se desprende la obligación del Estado mexicano, en todos sus niveles de gobierno, sin excepción, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; por lo tanto, todo derecho humano reconocido por la CPEUM y los tratados internacionales conlleva la obligación de las autoridades del Estado mexicano del respeto a los derechos humanos con independencia del nivel jerárquico que ocupen dentro de la estructura de gobierno.

También fue posible estudiar la importante vinculación entre los artículos 2, 25 y 1.1 de la CADH; esto es, obligan a los Estados partes a establecer un sistema de recursos internos sencillos y rápidos, y a dar aplicación efectiva a los mismos, y con ello, a la creación de acciones judiciales que permitan a su titular reclamar ante una autoridad jurisdiccional la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado, que garanticen plenamente el acceso a la justicia y a la defensa de las prerrogativas del gobernado.

Por añadidura, en la legislación interna se tiene que el artículo 95 de la CPELMSM sustenta la justicia administrativa en el estado de Michoacán, por lo que, cuenta con el TJAM, concebido como un organismo público autónomo del estado de Michoacán, dotado de plenitud de jurisdicción en materia administrativa e independiente en el dictado de sus resoluciones para actuar con justicia ante los ciudadanos ante actos arbitrarios de la administración pública.

Respecto a la procedencia del juicio administrativo en el estado, tiene sustento en el artículo 154 del CJAM que establece que el Tribunal será competente para conocer y resolver en forma definitiva de las controversias que en juicio se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivos, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, según corresponda, por el Poder Ejecutivo, entre otros supuestos los establecidos en las fracciones VII y IX, cuando se trate de resoluciones negativas fictas y se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos.

Por otra parte, fueron analizadas las resoluciones administrativas que manifiestan la última voluntad de la autoridad en materia de obra pública contempladas en la LOPSRMEM: la rescisión administrativa, la emisión del finiquito y la terminación anticipada; se llegó a la conclusión de que para que proceda el juicio administrativo ante el TJAM, salvo tratándose de negativa

ficta, debe impugnarse un acto definitivo con carácter positivo que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su legalidad, como son, los que ya se mencionó en el presente, esto es, necesariamente se requiere para la procedencia del juicio la existencia de un acto de autoridad expreso o tácito.

Como consecuencia, no resulta procedente el juicio administrativo si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, básicamente porque no existe un acto positivo, es decir, una resolución administrativa que tenga el carácter de definitivo emitida por la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública a efecto de que resulte procedente la instancia administrativa estatal para entrar al análisis de su legalidad, como son entre otros, la rescisión administrativa, la emisión del finiquito de obra o la terminación anticipada de esta, requisito indispensable para la viabilidad del juicio contencioso administrativo estatal.

Entonces, el artículo 154 fracciones VII y IX del CJAM limitan el derecho de acceso a la justicia, en relación con el de tutela judicial efectiva amparado en el diverso 17 constitucional y 25 de la CADH que garantiza a la persona el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes como una medida protectora ante violaciones de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o en dicha Convención, aun y cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones públicas.

4.3.- Jurisprudencia y resoluciones en materia de interpretación y cumplimiento de los contratos de obra pública.

En el tercer capítulo de la presente tesis de investigación se analizaron los criterios emitidos por los órganos del Poder Judicial Federal, así como del TFJA, respecto de la procedencia del juicio contencioso administrativo federal en contra de resoluciones definitivas en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública; criterios que son aplicables para la resolución del juicio administrativo del estado, considerando que el TJAM no es competente para emitir jurisprudencia.

En la Jurisprudencia número 2^a./J. 63/2020 (10^a.), emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que el juicio contencioso administrativo federal es improcedente cuando se demanda el pago derivado del incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública, y no exista acto de autoridad que tenga el carácter de definitivo.

La Sala concluye que la actualización del incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública no es suficiente para que resulte procedente el juicio contencioso administrativo federal. Como consecuencia, para demandar un asunto relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, es necesario que el justiciable con anticipación solicite el cumplimiento respectivo, para provocar el acto de autoridad donde exteriorice su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque será dicho acto o resolución el que le cause un menoscabo; en otro supuesto, ante la falta de respuesta, se actualizará la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo.

Además, se analizó la tesis aislada XVIII. 1^o.P.A.3 A (11^a.), derivado del Amparo Directo número 358/2022, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, donde se determina que el juicio contencioso administrativo federal es procedente en contra de la resolución negativa ficta derivada de la solicitud de formalización de un contrato administrativo.

El Tribunal Colegiado que resuelve pone de manifiesto que existe una tendencia a ampliar la competencia material de los tribunales contenciosos administrativos, con lo que concluye que acorde con los artículos 1^o. y 17 constitucionales y 25 de la CADH, el artículo 3, fracciones VIII y XV, de la Ley Orgánica del TFJA debe interpretarse en el sentido más favorable al justiciable, en relación con la competencia para conocer de las resoluciones que se configuren por negativa ficta, bajo la condicionante de que se refieran a la interpretación y cumplimiento de contratos públicos: de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios.

El órgano jurisdiccional resolutor determina que en la resolución impugnada se limita la procedencia del juicio contencioso administrativo de forma injustificada en perjuicio de la quejosa, al hacer una interpretación restrictiva del artículo 3 de la Ley Orgánica del TFJA; lo que resulta contrario el postulado constitucional

de una interpretación más favorable en favor del gobernado en términos del artículo 1º constitucional, que a su vez pugna directamente con el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la referida constitución y 25 de la CADH.

Lo anterior permitirá a su vez que el gobernado se encuentre en posibilidad de acceder un medio de defensa que le conceda acceso a la tutela jurisdiccional en materia administrativa independientemente de que la resolución negativa ficta verse sobre la formalización de un contrato de esta naturaleza.

Por otra parte, respecto a los criterios que ha emitido sobre el tema materia del presente trabajo de investigación el TFJA se entró al estudio de la jurisprudencia con clave número IX-J-SS-48 emitida por el Pleno, respecto de las resoluciones administrativas definitivas, analizando la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conforme a su Ley Orgánica y la LFPCA.

Es importante mencionar que al entrar al análisis de las resoluciones definitivas, el TFJA distingue como definitivas las resoluciones que ponen fin a una instancia o procedimiento o cuando son la manifestación aislada de la voluntad de una autoridad que no requiere de un procedimiento que le anteceda; y que por tanto, no se generará agravio o conflicto alguno en contra del particular hasta en tanto la administración pública no manifieste su última voluntad a través de la autoridad competente decidirla en el orden jurídico correspondiente y solamente cuando la resolución de que se trate adquiere dicha firmeza; es decir, en una resolución definitiva.

La Sala del TFJA dispone que resulta incuestionable que para la procedencia de un juicio en el que se controvierta la interpretación dada a un contrato administrativo de prestación de servicios, es necesario que previo a su interposición, la demandante haya realizado una solicitud al respecto, siendo la respuesta que recaiga a tal solicitud, expresa o ficta, la que expresara su voluntad final en cuanto a las pretensiones relacionadas con el cumplimiento del contrato administrativo.

Lo que en resumidas cuentas obedece a una violación al principio de acceso a la justicia bajo la consideración de que el gobernado no cuenta con medio idóneo para impugnar las cuestiones que puedan surgir de la interpretación o cumplimiento de los contratos de obra pública, pues como es posible observar,

la procedencia del juicio contencioso administrativo se encuentra supeditada necesariamente a la existencia de una resolución definitiva que constituya la última voluntad de la autoridad administrativa al respecto.

Por lo tanto, aplicando las resoluciones que se analizaron en el tema concreto, se puede deducir que es importante ampliar la competencia del TJAM para resolver de los asuntos relativos a la interpretación y cumplimiento los contratos administrativos en estudio, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo, supuesto que permite a su vez que el gobernado se encuentre en posibilidad jurídica de tener acceso a un medio de defensa que le permita el acceso a la tutela jurisdiccional en materia administrativa, independientemente de que se trate o no de la última resolución del procedimiento.

Lo anterior encuentra sentido cuando la decisión de la autoridad administrativa afecta el cumplimiento de un contrato de esta naturaleza, por lo que se estima, debe existir un medio legal para impugnar esa decisión; sin embargo, como se analizó, no es así, y como consecuencia se está vulnerando el derecho de acceso a la justicia previsto por el artículo 17 de la CPEUM e inciso 1) del artículo 8 de la CADH, así como el acceso a la protección judicial que establece el numeral 1 del artículo 25 de la propia Convención.

4.4.- Recurso efectivo. No lo constituye el juicio administrativo en Michoacán contra resoluciones que impliquen incumplimiento parcial o total de contratos de obra pública.

En el presente trabajo de investigación resultó necesario analizar como punto central la procedencia del juicio administrativo estatal que prevé el artículo 154 del CJAM, en particular en lo establecido en sus fracciones VII y IX, que se actualiza en contra de las resoluciones definitivas, actos y procedimientos administrativos sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados entre la administración pública estatal y el particular con cargo a recursos estatales, regidos bajo las disposiciones de la LOPSRMEM, y aquellas que configuren la negativa ficta relacionadas con el cumplimiento de dichos contratos.

Sin embargo, se planteó la problemática de que los supuestos de procedencia no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, bajo la consideración de que no existe un acto positivo, es decir, una resolución administrativa que tenga el carácter definitivo de la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública que haga procedente la instancia administrativa estatal para analizar su legalidad, como son entre otros, la rescisión administrativa, la emisión del finiquito de obra o la terminación anticipada de esta, requisito indispensable para la viabilidad del juicio administrativo estatal.

Vista la problemática se ha llegado a la conclusión de que la competencia del TJAM es limitada, ya que, si bien refiere los actos o resoluciones impugnables ante este, no especifica cuáles son las resoluciones que tienen el carácter de definitivo respecto a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos de obra pública. Máxime la imposibilidad de impugnar el incumplimiento parcial o total de un contrato de esta naturaleza, y con ello, los actos intraprocedimentales emitidos por la autoridad administrativa dentro de los procedimientos en materia de obra pública.

Lo anterior causa incertidumbre jurídica al contratista al no tener claro en qué momento puede inconformarse ante una resolución administrativa que le cause perjuicio previo al inicio o en las etapas de los procedimientos administrativos de rescisión o terminación anticipada que establece el artículo 39 de la LOPSRMEM, e incluso previo a la emisión del finiquito de obra.

Ello considerando que conforme a las facultades y atribuciones de la autoridad administrativa, esta es la facultada de substanciar y resolver los procedimientos administrativos mencionados ante la presencia de causales imputables al contratista o por causas de interés público y social, lo que deja en estado de indefensión al contratista, quien necesariamente tiene que acudir al juicio administrativo ante el incumplimiento de la autoridad administrativa o de cualquier controversia que se suscite con motivo de la celebración del contrato.

Detectada la problemática en la presente tesis de investigación, se planteó como hipótesis determinar cómo se armonizaría el artículo 154, fracción VII y IX del CJAM al contenido de los artículos 1º, 17 de la CPEUM, 2 y 25 de la CADH, respecto al derecho humano de protección judicial para construir un

recurso efectivo contra actos o resoluciones que impliquen la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública en el Estado de Michoacán.

Consecuentemente, el artículo 154 fracción VII y IX del CJAM limita el derecho de acceso a la justicia, en relación con el de tutela judicial efectiva amparado en el diverso 17 constitucional y 25 de la CADH, en relación con el 1º constitucional, tercer párrafo y 2º de la CADH, que garantiza a la persona el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes como una medida protectora ante violaciones de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o dicha Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de las atribuciones públicas.

Al respecto la CIDH ha identificado como responsabilidad concreta del Estado en relación con el derecho a la protección judicial, la de contemplar dentro de su marco jurídico interno y garantizar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que protejan a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción contra actos que constituyan un ataque directo a sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas.¹³⁷

De lo que se colige que la ausencia de un recurso efectivo en el marco jurídico nacional con las características antedichas, o se confirme que el Estado aplique alguna norma o medida que impida o dificulte al gobernado tener a su alcance el recurso de que se trata, sin duda va a constituir una transgresión directa a las disposiciones internacionales referidas.

De lo expuesto se ha llegado a la conclusión de que si la norma constitucional consagra como garantía el derecho de acceso a la justicia, ésta debe materializarse, es decir, llevarse al terreno de la realidad, dado que las normas que establece la Constitución están hechas para cumplirse y con ello salvaguardar los derechos de los gobernados. En otros términos, el derecho formal a la tutela jurisdiccional, clara garantía individual, también debe ser concebida en términos de facticidad, de hacerlo posible.

¹³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. <https://www.cidh.org/countryrep/AccesoDESC07sp/Accessodesci-ii.sp.htm>

De tal suerte que, es claro el mandamiento constitucional para el Estado a favor de los gobernados, pues si la Constitución le concede el derecho a la tutela jurisdiccional e impone la obligación al Estado de brindar justicia a través de tribunales, los órganos estatales involucrados deben remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno disfrute de esa garantía, y con ello el acceso a los tribunales, de modo que se les asigne una competencia correcta.

Desde otro ángulo del acceso a la justicia está constituido por el deber del Estado para establecer un recurso sencillo, rápido y efectivo con el que pueda contar toda persona ante órganos jurisdiccionales competentes para la garantía de los derechos humanos previstos en la Constitución, la ley o la CADH, en los términos del artículo 25 de esta última.

Por tal razón el Estado debe asegurar en su ordenamiento jurídico interno que toda persona que considere se le ha vulnerado algún derecho cuente con acceso, sin restricción alguna, a un recurso rápido y sencillo, que sea efectivo para resolver el debate planteado, que le proteja en la determinación de sus derechos, de ahí que se considere al debido proceso legal como un derecho que debe ser garantizado a toda persona, sin distinción alguna.

Por lo tanto, resulta necesario ampliar la competencia del TJAM, de modo que, atendiendo al derecho de acceso a la justicia, se precise de manera clara qué resoluciones son consideradas de carácter definitivo en materia de interpretación y cumplimiento de los contratos de obra pública, susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal competente.

4.5.- Propuestas.

Ante la problemática planteada en el presente trabajo de investigación, se tiene que, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, en relación con el 2 y 25 de la CADH, es necesario se permita al particular inconformarse en contra de resoluciones definitivas en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, aun y cuando constituyan el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, y así el particular tenga a su alcance un recurso judicial efectivo capaz de garantizar el derecho de acceso a la justicia ante situaciones violatorias de derechos.

En este aspecto, se plantean las siguientes alternativas a fin de encontrar una posible solución al problema expuesto en el presente:

PRIMERA. - Hacer uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Lo que permitiría al particular hacer uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias que contempla el artículo 4 de la Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias (LGMSC), que tiene como sustento lo dispuesto en los artículos 17 y 73 fracción XXIX-A¹³⁸, de la CPEUM que consisten en:

- I. **Negociación.** Es el proceso por virtud del cual las partes, por sí mismas con o sin intermediarios, plantean soluciones a través del diálogo, con el fin de resolver una controversia o conflicto;
- II. **Negociación Colaborativa.** Es el proceso por el cual las partes buscan la solución pacífica y equitativa de su conflicto, con la asesoría de personas abogadas colaborativas, a través del diálogo y si fuera necesario, el apoyo de terceros;
- III. **Mediación.** Procedimiento voluntario mediante el cual las partes acuerdan resolver una controversia o conflicto en forma parcial o total, de manera pacífica, o prevenir uno futuro, con la asistencia de una persona tercera imparcial denominada persona facilitadora. Se entenderá que existe Comediación cuando participen dos o más personas facilitadoras;
- IV. **Conciliación.** Procedimiento voluntario por el cual las partes involucradas en una controversia o conflicto acuerdan resolver en forma parcial o total, de manera pacífica, o prevenir uno futuro, con la asistencia y participación activa de una persona facilitadora, y
- V. **Arbitraje.** Proceso de solución de controversias o conflictos distinto a la jurisdicción estatal, mediante el cual las partes deciden voluntariamente, a través de un acuerdo o cláusula arbitral, someter todas o ciertas diferencias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas, respecto de una determinada relación jurídica, con la participación de una persona tercera llamada árbitro

¹³⁸ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

quien dicta un laudo conforme a las normas establecidas en el Código de Comercio, el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, según proceda.

Conforme al artículo 2 de la LGMSC, los mecanismos alternativos de solución de controversias son aplicables por conducto de personas facilitadoras en el ámbito público o privado, así como personas abogadas colaborativas, certificadas para dichos efectos por los Poderes Judiciales Federal o de las entidades federativas, así como en los Tribunales de Justicia Administrativa federal y locales, en sus respectivos ámbitos de competencia.

A la par, especifica dicho ordenamiento legal en sus artículos 7 y 8 que podrán concurrir como partes a los Centros Públicos de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, las Dependencias Públicas, Órganos y Organismos de los tres órdenes de gobierno, Poderes Públicos, las Empresas Productivas del Estado y Órganos Constitucionales Autónomos, a través de las personas titulares de las dependencias o instituciones públicas que correspondan, y que estos tendrán el alcance y efectos jurídicos previstos por dicha Ley, las leyes federales o locales que resulten aplicables.

Dichos mecanismos pudieren resultar una herramienta importante para la solución de controversias que surjan entre el contratista y la autoridad administrativa con motivo del incumplimiento parcial o total de los contratos de obra pública, previo a acudir al juicio administrativo que pudiere prolongarse por cierto tiempo; ya que el ordenamiento legal aplicable permite a cualquier persona solicitar la atención y acceso al trámite de los mecanismos alternativos de solución de controversias de manera verbal, escrita o en línea ante los Centros Públicos o Privados.

Sin embargo, dicha legislación establece una restricción al respecto que se desprende de los artículos 79 y 128, fracción V de la ley en comento, esto es, limita la procedencia de los mecanismos alternativos de solución de controversias, entre otros, en los supuestos en que se atente contra el orden público. Dicha disposición implica el límite a derechos y libertades individuales o particulares en razón de proteger intereses de carácter colectivo.

Antítesis al presente trabajo de investigación, que identifica la falta de armonización del artículo 154, fracción VII y IX del CJAM al contenido de los artículos 1º, 17 de la CPEUM, 2 y 25 de la CADH, por considerar que limitan el derecho a la impartición de justicia en la impugnación de resoluciones por el incumplimiento parcial o total de los contratos de obra pública en el Estado. Por lo tanto, no resulta una alternativa factible para la solución a la problemática planteada.

SEGUNDA. – Incorporar la figura jurídica del ombudsman en las controversias que se susciten con motivo del incumplimiento parcial o total de un contrato de obra pública.

Para entrar en contexto es necesario explicar que el Ombudsman es una institución que protege a las personas contra los abusos o actos arbitrarios de la administración pública, que pueden afectar sus derechos y garantías fundamentales. Esta institución tiene diferentes denominaciones en cada país, se le conoce como: Procuraduría de los Derechos Humanos, Comisionado de los Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo o Defensoría de los Habitantes.¹³⁹

En este aspecto, el Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, contempla la figura del defensor jurídico como parte de la estructura del TJAM en su artículo 11. Conforme al numeral 36 de dicho reglamento, este tiene como atribución orientar, asesorar y representar a los particulares cuya situación socioeconómica les impida retribuir los servicios de un abogado postulante en asuntos administrativos y fiscales de competencia estatal y municipal. Asimismo, atenderá asuntos de responsabilidad administrativa conforme a la ley respectiva.

El defensor es una figura jurídica de gran importancia que actúa como una herramienta para la defensa de los derechos humanos de los particulares en la resolución de conflictos, que podrá coadyubar en controlar las posibles arbitrariedades de las personas funcionarias públicas que puedan lesionar o

¹³⁹ La figura del Ombudsman, Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf>, consulta 20/10/2024

violentar derechos humanos fundamentales; que además podrá mediar y conciliar entre la parte perjudicada y la administración para un arreglo rápido y eficaz.

Sin embargo, el derecho de otorgar un defensor de oficio se limita, según se desprende del propio artículo 36 del Reglamento Interior del TJAM, a prestar sus servicios a los particulares cuya situación socioeconómica les impida retribuir los servicios de un abogado postulante, al cual simplemente no podría tener acceso el contratista de obra pública, considerando que, de acuerdo a lo establecido por el artículo 17 fracción V, de la LOPSRMEM¹⁴⁰ atribuye como requisito al contratista poseer capacidad y recursos técnicos, económicos y financieros.

Por lo que, al gozar de capacidad económica el contratista se vería impedido a solicitar la orientación, asesoría y representación de un defensor jurídico adscrito al TJAM como auxilio para solucionar las controversias que se susciten con la autoridad administrativa con motivo del incumplimiento parcial o total de un contrato de obra pública. Por lo que, la solución propuesta carece de factibilidad en materia de obra pública.

TERCERA. - Reformar el artículo 154, fracción IX, del CJAM.

Como ya ha quedado asentado en el presente trabajo de investigación, se ha llegado a la conclusión de que el artículo 154 fracción VII y IX del CJAM limita el derecho de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva amparado en el diverso 17 constitucional y 25 de la CADH, en relación con el 1º constitucional, tercer párrafo y 2º de la CADH, que garantiza a la persona el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales competentes como una medida protectora ante violaciones de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o dicha Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones públicas.

¹⁴⁰ **Artículo 17.-** Las personas físicas o morales interesadas en registrarse en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, deberán solicitarlo por escrito a la Secretaría acreditando ante ésta los siguientes requisitos:

V. Capacidad y recursos técnicos, económicos y financieros;

De ahí que resulte necesario ampliar la competencia del TJAM, de modo que, atendiendo al derecho de acceso a la justicia, le permita conocer de las controversias que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento o incumplimiento tanto **parcial como total** de contratos de obra pública, siempre que se trate de una resolución de carácter definitiva emitida por la autoridad administrativa.

Lo que hace posible proponer la reforma al artículo 154, y adicionar **un segundo párrafo a la fracción IX del artículo 154 del CJAM:**

Texto vigente:

Artículo 154. El Tribunal será competente para conocer y resolver en forma definitiva de las controversias que en juicio se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivos, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, según corresponda, por el Poder Ejecutivo, de los actos materialmente administrativos de los poderes legislativo y judicial; de la Auditoría Superior de Michoacán, por los gobiernos municipales, por los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos así como de cualquier persona física o jurídica o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad; será además competente para determinación e imposición de sanciones, salvo las excepciones marcadas en la Ley:

...

IX. Que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte el Estado o los municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales;

Para quedar de la siguiente manera:

Artículo 154. El Tribunal será competente para conocer y resolver en forma definitiva de las controversias que en juicio se promuevan en contra de los actos o resoluciones, dictados, ordenados, ejecutados o

que se pretenda ejecutar, según corresponda, por el Poder Ejecutivo, de los actos materialmente administrativos de los poderes legislativo y judicial; de la Auditoría Superior de Michoacán, por los gobiernos municipales, por los organismos autónomos, las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos así como de cualquier persona física o jurídica o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad; será además competente para determinación e imposición de sanciones, salvo las excepciones marcadas en la Ley:

Respecto a la fracción IX, se adiciona un segundo para quedar como sigue:

“IX. Que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte el Estado o los municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales;”

Así como las que se originen por la interpretación, cumplimiento o incumplimiento parcial o total de los contratos de obra pública.

Como ha quedado precisado en el capítulo anterior, la evolución de la jurisdicción administrativa a nivel constitucional se ha visto reflejada en el ámbito legal, en el que se ha puesto de manifiesto una tendencia a ampliar la competencia material de los tribunales contenciosos administrativos, que debe interpretarse en el sentido que más favorezca al gobernado.

Lo que se busca con dicha modificación es que el CJAM permita al particular inconformarse por los actos de autoridad en materia de obra pública emitidos desde la celebración del contrato de obra y hasta su conclusión, que motiven el incumplimiento parcial o total de este, lo que permitirá garantizar al particular que cuente con un medio de defensa idóneo para inconformar por dichos actos ante el TJAM, independientemente de que exista un finiquito de obra o se hayan concluido los procedimientos administrativos que la autoridad tiene potestad de substanciar.

Con dicha propuesta, y en atención al derecho de un recurso judicial efectivo y la garantía de acceso a la justicia, se permitiría al TJAM conocer de las

controversias que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento o incumplimiento parcial o total de los contratos de obra pública, sin que ello afecte la procedencia del juicio administrativo que exige se impugne una resolución de carácter definitivo; ello a través de una petición dirigida a la autoridad emisora del acto donde manifieste de manera expresa su negativa de incumplir con lo pactado, o en su caso, una vez transcurrido el término legal, recaiga a dicha petición una negativa ficta ante la omisión de la autoridad de dar respuesta a lo solicitado.

Esto con el fin de cumplir con el mandato constitucional y convencional y los mecanismos de defensa contemplados en CJAM cumplan con las características del recurso efectivo y se garantice al justiciable el acceso a la justicia ante violaciones a sus derechos durante el cumplimiento de los contratos aludidos.

Pues como ya ha quedado asentado en el presente, no basta con la existencia de un mecanismo de defensa o recurso y su incorporación en el marco constitucional y legal del Estado, o que formalmente sea admisible; sino que es necesario que el Estado prevea los medios necesarios para que estos cumplan con el fin para el que fueron creados y resulten realmente idóneos a efecto de que sea posible determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, y de ser necesario, se prevea lo necesario para remediar dicho menoscabo, de modo que su incorporación en el marco legal no resulte ilusoria.

Por lo anterior, de las alternativas propuestas, esta resulta ser la más factible, con lo que, será posible armonizar el artículo 154 fracción VII y IX del CJAM con los diversos 17 constitucional, 2 y 25 de CADM, y con ello, que el estado de Michoacán cumpla el deber de establecer un recurso sencillo, rápido y efectivo con el que pueda contar el contratista ante el TJAM para la garantía de los derechos humanos previstos en la Constitución, la ley y la CADH.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Los supuestos de procedencia del juicio administrativo en el estado de Michoacán contemplados en el artículo 154, fracción VII y IX del CJAM no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de obra pública, básicamente porque no existe un acto positivo, y con ello, una resolución administrativa de carácter definitivo emitida por la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de esta naturaleza que haga procedente la instancia administrativa estatal para analizar su legalidad; es decir, una determinación emitida por la autoridad administrativa donde esta manifieste su última voluntad respecto a la interpretación y cumplimiento de dichos contratos.

SEGUNDA: Entonces, el artículo 154 fracciones VII y IX del CJAM limitan el derecho de acceso a la justicia, en relación con el de tutela judicial efectiva amparado en el diverso 17 constitucional y 25 de la CADH que garantiza a la persona el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes como una medida protectora ante violaciones de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o en dicha Convención, aun y cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones públicas. Ello al impedir al contratista inconformarse respecto de los actos o resoluciones emitidos ante el incumplimiento parcial o total del contrato de obra pública, limitando la procedencia del juicio hasta en tanto la autoridad emita su última voluntad.

TERCERA: Analizada la jurisprudencia de la SCJN y del TFJA, es posible concluir que el artículo 154 fracciones VII y IX del CJAM debe de interpretarse de la manera más amplia que beneficie al particular y que constituya la mayor protección a este; ello considerando la clara desventaja en que se ubica el particular respecto a la autoridad administrativa, quien cuenta con atribuciones que la ley expresamente le concede para emitir una decisión unilateral en la que se encuentra en aptitud de determinar respecto de la interpretación y cumplimiento de los contrato de esta naturaleza que afecten la relación contractual, con una clara inclinación a los intereses de esta, sin necesidad de

acudir a los tribunales judiciales o administrativos para resguardar los intereses del estado; decisión que puede culminar con serias afectaciones a la esfera jurídica del particular.

CUARTA: En atención al derecho de un recurso judicial efectivo y la garantía de acceso a la justicia, es necesario se permita al TJAM conocer de las controversias que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento o incumplimiento parcial o total de los contratos de obra pública, sin que ello afecte la procedencia del juicio administrativo que exige se impugne una resolución de carácter definitivo; ello a través de una petición dirigida a la autoridad emisora del acto donde manifieste de manera expresa su negativa de incumplir con lo pactado, o en su caso, una vez transcurrido el término legal, recaiga a dicha petición una negativa ficta ante la omisión de la autoridad de dar respuesta a lo solicitado.

QUINTA: De ahí que resulte necesario reformar la fracción IX del artículo 154 del CJAM, a efecto de que proceda el juicio administrativo en contra de las resoluciones definitivas que se originen por la interpretación, cumplimiento o incumplimiento parcial o total de los contratos de obra pública; lo que permitirá garantizar al particular que cuente con un medio de defensa idóneo para inconformar por dichas resoluciones ante el TJAM, independientemente de que se trate de la resolución que concluya los procedimientos administrativos que la autoridad tiene potestad de substanciar o se derive de una de las etapas intraprocedimentales. Esto con el fin de cumplir con el mandato constitucional y convencional y los mecanismos de defensa contemplados en CJAM cumplan con las características del recurso efectivo y se garantice al justiciable el acceso a la justicia ante violaciones a sus derechos durante el cumplimiento de los contratos aludidos.

Pues no basta con la existencia de un mecanismo de defensa o recurso y su incorporación en el marco constitucional y legal del Estado, o que formalmente sea admisible; sino que es necesario que el Estado prevea los medios necesarios para que estos cumplan con el fin para el que fueron creados y resulten realmente idóneos a efecto de que sea posible determinar si se ha

incurrido en una violación a los derechos humanos, y de ser necesario, se prevea lo necesario para remediar dicho menoscabo, de modo que su incorporación en el marco legal no resulte ilusoria.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliográficas

- Acosta-López, Juana Inés y Londoño-Lázaro, María Carmelina, *El papel de la justicia nacional en la garantía del derecho a un recurso efectivo internacional*, 16 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 81-114 (2010).
- Barrero Rodríguez, Concepción, Las causas de resolución de los contratos administrativos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público de 2017, Universidad de Sevilla, España.
- Cassagne, Juan Carlos, *El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico*. Editorial Porrúa, México, 2014.
- Chaín Castro, Gabriela María, “*La justicia administrativa en México*”, en Cisneros Farías, German (coord.), Justicia administrativa. Segundo congreso iberoamericano de derecho administrativo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz, Tomo I: Derecho administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Ciudad de México, 2005.
- Contreras Vaca, Francisco José, Derecho procesal civil, teoría y clínica, segunda edición, editorial Orxford, México, Ciudad de México, 2017.
- Cuoculo, Lorenzo, “*El acto administrativo*”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Dávila Pérez, Martha Elba, “*El derecho a un recurso efectivo. Una aproximación teórico-práctica*”, Revista de derecho UNED, núm. 17, 2015.
- Fernández Ruiz, Jorge y Olivos Campos, José René, Derecho administrativo del Estado de Michoacán, editorial Porrúa, México, Ciudad de México, 2015.

- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo del estado de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2023.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Ciudad de México, 2016.
- Fernández Ruiz, Jorge, en sus obras: *Derecho administrativo*, cit. p. 130, y *Derecho Administrativo del estado de Nayarit*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2022.
- Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria; en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, Justicia (Coords.), Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
- Fix-Zamudio, Héctor, “*Concepto y contenido de la justicia administrativa*”, en Cisneros Farías, German (coord.), Justicia administrativa. Segundo congreso iberoamericano de derecho administrativo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- Fix-Zamudio, Héctor, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones, México, 1994.
- Gordillo, Agustín, Capítulo IX: El acto administrativo”, en Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Fundación de derecho administrativo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2012.
- Gordillo, Agustín, Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 5, Libro II “El acto administrativo”, Fundación de derecho administrativo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2012, EAA-IV-7.
- Guerrero Galván, Luis René y Castillo Flores, José Gabino, “Artículo 1º”, en Derechos de pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, MAPorrúa librero-editor, México, 2016.
- Juana Inés y Londoño-Lázaro, María Carmelina, *El papel de la justicia nacional en la garantía del derecho a un recurso efectivo internacional*, 16

- International Law, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 81-114 (2010).
- Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría práctica del contencioso administrativo Federal*, decimosegunda edición, Editorial Porrúa, México, Ciudad de México, 2013.
- Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, décimo segunda edición, editorial Porrúa, México, 2013.
- Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Porrúa, 1990.
- Martínez Ramírez, Fabiola, *El juicio de amparo mexicano como recurso judicial efectivo*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (Coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la constitución mexicana de 1917 pasado, presente y futuro*, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959.
- Ovalle Favela, José, *Los medios de impugnación en el Código Procesal Civil del Distrito Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Pérez Dayán, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, México, Porrúa, 2003.
- Rita Maxera, “*Informe de Costa Rica*”, en José Thompson (coord.), *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*, Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo/iidh, 2000.
- Sánchez Cordero, Jorge, *Principios UNIDROIT sobre los contratos comerciales internacionales 2016*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019.
- Secretaría de la Defensa Nacional, Centenario de la Constitución Política de 1917: la participación militar en la consolidación institucional, memoria y perspectiva de las Secretarías de Estado*, Instituto Nacional de Estudios Históricos, México, 2017.

Simental Franco, Víctor Amaury, Contratos. Consideraciones en torno a su definición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Ciudad de México.

Zamora Méndez Leonel, "*Negativa ficta, una ficción jurídica*", Defensa fiscal. La Revista Mexicana de Estrategias Fiscales, México, Año 11, núm. 119, febrero 2009, t. 10.

Zamora y Valencia, Miguel Ángel, Contratos Civiles, 12ª ed., Porrúa, México, 2009.

Legislativas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

Criterios Jurisprudenciales:

Contradicción de tesis 17/2019, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima época, libro 2, junio de 2021, tomo V.

Tesis con número de registro 25645, de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, del Libro 18, en Mayo de 2015, Tomo II, página 1387, bajo el rubro: CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y

CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.

Tesis publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo II, página 1454, con rubro CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.

Tesis 2a./J. 12/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, página 763, con rubro RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Tesis publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 84, Marzo de 2021, Tomo II, página 1777, con rubro: JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.

Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXXI, Enero de 2010, página 312, con rubro RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, Y DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, DECRETADA POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336, con rubro: TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.

Tesis: VI. 2o. J/248, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Núm. 64, Abril de 1993, página 43, bajo el rubro: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS."

Tesis VI.3o.A.50 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001.

Electrónicas:

Caldera Delgado, Hugo, Juridicidad, legitimidad y principios generales de derecho, Universidad de Chile, p. 128, file:///C:/Users/Juridicos/Downloads/publicadorfd,+Journal+manager,+43466-152590-1-CE.pdf, consulta 08/11/2023.

Cámara de Diputados, Constitución de 1824, https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf.

Cámara de Diputados, Constitución de 1857, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf.

Cámara de Diputados, Reformas constitucionales por decreto en orden cronológico, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_263_31oct24.pdf.

Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán, https://celem.michoacan.gob.mx/celem/tablas_ext/.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, www.cd hdf.org.mx.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán, https://celem.michoacan.gob.mx/celem/tablas_ext/.

CNN en español, ¿Cómo es la reforma de supremacía constitucional en México, qué significa y qué cambia? <https://cnnespanol.cnn.com/2024/11/01/como-es-reforma-supremacia-constitucional-mexico-cambios-orix>, consulta 09/11/2024.

El amparo en materia administrativa, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3397/10.pdf>.

Freedman Diego y Rojas Shunko, *Artículo 25. Protección judicial*, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/025-freedman-rojas-proteccion-judicial-la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-da.pdf>.

Hoyos Escalera, Ángel Medardo, y Blacio Aguirre, Galo Stalin, Revista *Ámbito Jurídico*, Las garantías constitucionales y los principios procesales de la justicia constitucional, en la legislación ecuatoriana, <https://ambitojuridico.com.br/las-garantias-jurisdiccionales-y-los-principios-procesales-de-la-justicia-constitucional-en-la-legislacion-ecuatoriana/>

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3272/14.pdf>.

<https://dle.rae.es/contrato>.

Iniciativa con carácter de dictamen que contiene proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones al Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por la Comisión de Justicia, Tercera Época, Tomo III, 130 N, 13 de septiembre de 2018, Gaceta Parlamentaria del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, [http://morelos.morelia.gob.mx/ArchivosTranspMorelia/Art3519/Norm/Frac cl/decreto_%20por%20el%20que%20se%20reforma%20el%20codigo%](http://morelos.morelia.gob.mx/ArchivosTranspMorelia/Art3519/Norm/Frac cl/decreto_%20por%20el%20que%20se%20reforma%20el%20codigo%20)

20de%20justicia%20administrativa%20del%20estado%20de%20michoacan.pdf.

La figura del Ombudsman, Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf>.

Medina Mora Icaza, Eduardo Tomas, *La justicia constitucional en México: retos y estrategias*, <https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministro/ETMM-3.pdf>.

Mena Adame, Carlos (Coord.), Estudios sobre justicia administrativa, reflexiones en torno a la impartición de justicia administrativa y del Seminario sobre la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Centro de Estudios Superiores en Materia de Derecho Fiscal y Administrativo, <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/LFPCA/pdf/01.pdf>

Naciones Unidas Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

Organization of American States, Convención Americana sobre Derechos Humanos, <https://www.cidh.oas.org/basicos/spanish/basicos2.htm>.

Organization of American States, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)* https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

Organization of American States, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, <https://www.cidh.oas.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodescv.sp.htm>.

Santofimio, Jaime Orlando, *Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia,

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/979-acto-administrativo-procedimiento-eficacia-y-validez-2a-ed>.

Sistema de Información Legislativa, Entidad federativa o estado, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=94>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857 <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-104.pdf>.

Tesoro Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Derecho administrativo, https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/01.%20TJSCJN%20-%20DerAdmin.pdf

Tesoro Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Vocabulario controlado y estructurado, https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/12.%20TJSCJN%20-%20JuicioAmparo.pdf.

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, Informe de actividades 2015, http://tjamich.gob.mx/sisofi/uploads/26-04-2017/informe_actividades_2015.pdf.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Nuestra historia, <https://www.tfja.gob.mx/tribunal/historia/>.

Turyn, Alejandro, *Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno*, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/002-deber-de-adoptar-disp-de-d-interno-la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino.pdf>.

Zeind Chavez, Marco Antonio, *La autonomía constitucional de los Tribunales de Justicia Administrativa locales*, Nexos - sociedad, ciencia y literatura, 11 de marzo de 2021, <https://federalismo.nexos.com.mx/2021/03/la-autonomia-constitucional-de-los-tribunales-de-justicia-administrativa-locales/>.

TABLA DE ABREVIATURAS:

CJAM:	Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
LOPSRMEM:	Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.
CADH:	Convención Americana sobre Derechos Humanos.
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
TCC:	Tribunales Colegiados de Circuito.
TFJA:	Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CIDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
SFA:	Secretaría de Finanzas y Administración.
CPELSM:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
OCA:	Órganos Constitucionales Autónomos.
LFPCA:	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
LGMSC	Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias

Hilda Liliana Bautista Magaña Hilda Liliana Bautist... RECURSO EFECTIVO. NO LO CONSTITUYE EL JUICIO ADMINISTRATIVO EN MICHOACÁN CONTRA RESOLUCIONES...

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid::3117:419451892

152 Páginas

Fecha de entrega

6 ene 2025, 8:21 a.m. GMT-6

49,373 Palabras

271,292 Caracteres

Fecha de descarga

7 ene 2025, 11:05 a.m. GMT-6

Nombre de archivo

RECURSO EFECTIVO. NO LO CONSTITUYE EL JUICIO ADMINISTRATIVO EN MICHOACÁN CONTRA R....pdf

Tamaño de archivo

1.1 MB

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
 Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

Datos del manuscrito que se presenta a revisión		
Programa educativo	Maestría en Derecho con opción en Derecho Administrativo	
Título del trabajo	RECURSO EFECTIVO. NO LO CONSTITUYE EL JUICIO ADMINISTRATIVO EN MICHOACÁN CONTRA RESOLUCIONES QUE IMPLIQUEN INCUMPLIMIENTO PARCIAL DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA	
	Nombre	Correo electrónico
Autor/es	Lic. Hilda Lilitana Bautista Magaña	0916816g@umich.mx
Director	Dr. Javier Eliott Olmedo Castillo	javier.olmedo@umich.mx
Codirector	Dra. Ma. Constanca Carmona Calderón (lectora)	constancia.carmona@umich.mx
Coordinador del programa	Dr. Héctor Chávez Gutiérrez	jef.div.posg.fdcs@umich.mx

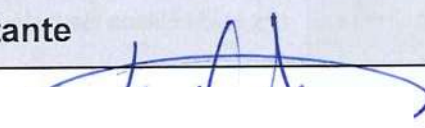
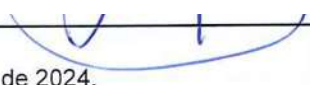
Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Asistencia en la redacción	No	

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Traducción al español	No	
Traducción a otra lengua	No	
Revisión y corrección de estilo	No	
Análisis de datos	No	
Búsqueda y organización de información	No	
Formateo de las referencias bibliográficas	No	
Generación de contenido multimedia	No	
Otro	No	

Datos del solicitante	
Nombre y firma	Hilda Liliana Bautista Magaña 
Lugar y fecha	Morelia, Michoacán a 19 de diciembre de 2024. 

DR. HÉCTOR CHÁVEZ GUTIÉRREZ
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UMSNH.

Por medio del presente, hago de su conocimiento que con motivo del proceso de titulación de la alumna Hilda Liliana Bautista Magaña con número de matrícula 0916816G, se realizó el procedimiento de Revisión de Originalidad de Tesis de Posgrado, que arrojó el reporte de similitud generado por el sistema Turnitin iThenticate con un 41% de coincidencias.

Al respecto le informo que las coincidencias resultado de dicho procedimiento constituyen frases o palabras de uso común que dada la redacción del documento no es posible omitir; por lo que, el suscrito en cuanto Director de tesis me permito avalar la originalidad de la tesis de investigación realizada por la alumna Hilda Liliana Bautista Magaña.

Sin otro particular reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
DR. JAVIER ELIOTT OLMEDO CASTILLO

DIRECTOR DE TESIS DE INVESTIGACIÓN