



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE
HIDALGO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO CON OPCIÓN TERMINAL EN
DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL**

**“IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO DE UN JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO PROTECTOR DE DERECHOS HUMANOS”**

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO

**DIRECTOR DE TESIS
DOCTOR JORGE ÁLVAREZ BANDERAS**

**PRESENTA
LICENCIADA ALEJANDRA MARÍA CALDERÓN LUCATERO**

MORELIA MICHOACÁN, FEBRERO DEL 2020

ÍNDICE

RESUMEN/ABSTRACT.....	6
-----------------------	---

INTRODUCCIÓN.....	7
-------------------	---

CAPÍTULO I. DERECHOS HUMANOS Y JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.1 LOS DERECHOS HUMANOS.....	8
-------------------------------	---

1.1.1. Concepto de derechos humanos.....	8
--	---

1.1.2. Conceptos y diferencia de derechos fundamentales, garantías individuales y derechos humanos.....	14
--	----

1.2. EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO.....	24
--	----

1.2.1 Concepto de derecho administrativo.....	25
---	----

1.2.2 El procedimiento administrativo.....	27
--	----

1.2.3 Concepto de derecho contencioso administrativo.....	30
---	----

1.3 EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	33
---	----

1.3.1 Las partes.....	34
-----------------------	----

1.3.2 El acto administrativo.....	36
-----------------------------------	----

1.4 EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	41
---	----

1.4.1 Estructura Orgánica.....	42
--------------------------------	----

1.4.2 Competencia.....	44
------------------------	----

1.4.3 El procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	47
---	----

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA SOBRE LA CONSAGRACIÓN DE DERECHOS HUMANOS.....	49
2.1.1. 1810.....	49
2.1.2. 1814.....	50
2.1.3. 1824.....	51
2.1.4. 1836.....	52
2.1.5. 1843.....	54
2.1.6. 1856.....	55
2.1.7. 1857.....	56
2.1.8. 1917.....	58
2.1.9. 2001.....	59
2.1.10. 2011.....	59
2.2 ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.....	62
2.2.1. Ley de Lares 1853.....	62
2.2.2. Ley de Justicia Fiscal de 1936 y Código Fiscal de la Federación de 1938.....	65
2.2.3. Constitución de 1857.....	65
2.2.4. Reforma de 1968.....	66
2.2.5. Código Fiscal de la Federación de 1966.....	66
2.2.6. Código Fiscal de la Federación de 1981.....	66
2.2.7. Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 2000.....	67

CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

3.1 CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS ESENCIALES.....	68
3.2 ANTECEDENTES.....	68
3.3 CARACTERIZACIÓN.....	69
3.3.1 Objeto.....	73
3.3.2Legitimación.....	78
3.3.3Sumariedad y preferencia.....	80
3.3.4Cuestión de legalidad ordinaria.....	82
3.3.5 Plazo de interposición.....	84
3.3.6 Intervención del Ministerio Fiscal.....	89
3.3.7 Incidente de inadmisión.....	90
3.4 TRAMITACIÓN.....	92
3.4.1. Alegaciones de las partes demandada.....	93
3.4.2. Pruebas.....	94
3.4.3. Doble vía.....	95
3.4.4. Recursos.....	96
3.5 DERECHO DE REUNIÓN.....	96
3.6 DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO	98
3.7 ARTÍCULO 53.2 CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	104

CAPÍTULO IV. IMPLEMENTACIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PROTECTOR DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

4.1 LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PROTECTOR DE DERECHOS HUMANOS.....	107
4.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	107

4.1.2. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	109
4.1.3. Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México.....	112
4.1.4. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.....	113
4.2. ANÁLISIS DE LA LEY 1437 DE 2011, RESPECTO DE LA SALVAGUARDA DEL DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO	113
4.2.1 Asuntos de los que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo	120
CONCLUSIONES.....	125
PROPUESTA.....	126
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	128

RESUMEN

El juicio contencioso administrativo, protector de derechos humanos que se propone implementar en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estriba en reducir los plazos que el juicio ordinario conlleva, con la finalidad de salvaguardar los derechos humanos de todas las personas y que el Estado proporcione una real protección de los mismos, para ello, en este trabajo de investigación, se desarrollan los conceptos básicos de derechos humanos, procedimiento contencioso administrativo, los antecedentes de ambos, el análisis de la legislación mexicana relacionada con este procedimiento, así como el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales en la Ley 29/1998 de España primordialmente y por último un análisis a la Ley 1437 implementada en Colombia, que contiene un procedimiento que prioriza la salvaguarda del derecho humano al debido proceso.

ABSTRACT

The contentious administrative judgment, protector of human rights that is proposed to be implemented in Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cause its helps to reduce the terms that the ordinary procedure entails, in order to safeguard the human rights of all people and that the State provides a real protection of them, for this, in this research work, the basic concepts of human rights, administrative contentious procedure, history of both, the analysis of Mexican legislation related to this procedure, as well as the procedure for developing the protection of fundamental rights in Law 29/1998 of Spain primarily and finally an analysis of Law 1437 implemented in Colombia, which contains a procedure that prioritizes the safeguarding of the human right to due process.

- Sumariedad, Reforma, Federal, Autoridad, Gobernado.

INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos son los derechos más elementales que cualquier persona tiene, los cuales deben ser salvaguardados en todo momento, sin embargo, aunque el artículo primero de nuestra Constitución, establece la obligación por parte de todas las autoridades de realizar todas las diligencias necesarias en pro de hacer efectivo esta protección, a los mismos, en ámbito contencioso administrativo, se considera, que el tiempo que tarda en realizarse un procedimiento en materia federal, no es lo suficientemente rápido, como para otorgarle una real y expedita protección de derechos humanos de los gobernados, es por ello que a lo largo de esta investigación se desarrolla la importancia de los derechos humanos, los conceptos básicos del procedimiento contencioso administrativo, un modelo español implementado, con características de sumariedad cuando se trata de este tipo de actos de autoridad y un procedimiento colombiano que, aunque solamente estriba en un derecho humano, sirve como precedente en Latinoamérica de la necesidad de reformar nuestra legislación conforme a las necesidades de sus ciudadanos.

CAPÍTULO I. DERECHOS HUMANOS Y JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.1 LOS DERECHOS HUMANOS

A lo largo del tiempo, los derechos reconocidos por las Constituciones, han ido evolucionando, agregándose, adaptándose, o eliminándose de los textos constitucionales, esto, con la finalidad de que el Estado garantice una real protección de los derechos que forman parte de la esfera más importante de los seres humanos, los cuales terminan siendo indispensables para que las personas tengan una oportunidad real de desenvolverse en el marco de una legislación que protege los ámbitos más elementales, como la vida, la libertad y sobre todo que puedan en el desarrollo de su vida con dignidad. Sin embargo, la misma evolución de la sociedad a través del tiempo y la forma en que la legislación y los términos jurídicos han tenido que avanzar junto con ella, puede crear cierta confusión entre los conceptos de derechos fundamentales, derechos humanos y garantías individuales, para ello en los próximos apartados realizaremos su especificación.

1.1.1. Concepto de derechos humanos

Los derechos humanos son aquellos, que son inherentes a todas las personas, provienen en esencia de la búsqueda de garantizar la dignidad del ser humano, es decir, los elementos más básicos, que un individuo necesita para tener una vida digna, sin embargo, aunque tengan esta característica los derechos humanos deben ser reconocidos en la legislación de cada país y en Tratados Internacionales, para que así, el Estado pueda proporcionar a sus gobernados, normatividad e instituciones por medio de los cuales los derechos humanos se respeten y promuevan de manera efectiva, sin embargo, antes de entrar a fondo en este tema, es preciso traer a la vista diversos conceptos de derechos humanos.

"Los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional".¹

"Los derechos fundamentales poseen un sentido más preciso y estricto, ya que tan sólo describen el conjunto de derechos y libertades jurídica institucionalmente reconocidos y garantizados por el derecho positivo".² En razón de lo anterior, podría decirse que mientras los derechos humanos tienen un carácter universal sin importar el territorio o circunstancias en las que se encuentre el individuo, mientras que los derechos fundamentales están reconocidos para los Estados que gobiernan a un conjunto de individuos.

Según W. Osiatynski el concepto de derechos humanos consiste en al menos seis ideas fundamentales: 1. Que el poder de un gobernante (un monarca o el Estado) no es ilimitado. 2. Que las personas poseen una esfera de autonomía que ningún poder puede invadir y por la cual algunos derechos y libertades deben de ser respetados por el gobernante. 3. Que existen mecanismos y procedimientos para limitar la arbitrariedad del gobernante y para proteger los derechos y las libertades de los gobernados, quienes pueden hacer válidas demandas contra el Estado para su protección. 4. Que el gobernado tiene derechos que lo habilitan para participar en procesos de decisión, por lo cual se convierte en ciudadano. 5. Que la autoridad no sólo tiene poderes, sino además obligaciones, las cuales pueden ser reclamadas por los ciudadanos. 6. Que todos estos derechos y libertades están garantizados para todas las personas (éstos transforman derechos individuales y/o privilegios en derechos humanos).³

¹ Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, 5ª ed., México, Porrúa, 2012, p. 8

² Pérez Luño, Antonio Enrique, *Los derechos fundamentales*, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 1991, p.29.

³ Zavala de Albar, Luis Eduardo, *Gobernanza en derechos humanos: hacia una eficacia y eficiencia institucional*, México, CNDH, 2015, p. 12.

Para explorar las bases para una justificación en derechos humanos existen tres componentes diferentes se pueden distinguir: a) Los derechos humanos son derechos debidos a las personas por el simple hecho de que son seres humanos.

b) En el caso de los derechos humanos se requiere una narrativa de las amenazas recurrentes y de una vulnerabilidad generalizada de la cual todos tienen conocimiento de estar potencialmente sujetos. c) Los derechos humanos presuponen generalmente un conocimiento de obligaciones morales que pueden ser llevadas a cabo de una manera legal, y la justificación por los derechos humanos requiere de un recuento de cuáles son estas obligaciones y como éstas podrían ser realmente impuestas.⁴ Es precisamente el hecho de que los derechos humanos de manera general son atribuidos a todos los individuos la razón por la que su violación afecta a gran parte de la sociedad y es por ello que el Estado debe intervenir para lograr protegerlos a tiempo.

En concordancia con lo anterior y con la finalidad de proteger los derechos humanos de todos los individuos que estuvieren en territorio nacional en el año 2011, en México se consolidaron modificaciones constitucionales en materia de derechos humanos que cambiaron la forma de entender la actuación del Estado, ya que partir de ella la protección de los derechos de las personas debe ser el eje rector de toda la actividad estatal.⁵

“El Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran.”⁶ Los retos de la reforma en derechos humanos siguen estando en su operatividad. Para hacerla efectiva se requiere la suma de voluntades y esfuerzos estructurados de todos los sectores públicos, sociales y privados del país.⁷

⁴ *Ibidem*, pp.22-23.

⁵ *Ibidem*, p.7.

⁶ *Ibidem*, pp.7-8.

⁷ *Ibidem*, p. 8.

Sin embargo, la importancia y peso que tiene la carta magna y los derechos reconocidos en ella en nuestro país no se suficiente para su eficacia y efectiva aplicación, si el Estado no cuenta con procedimientos y mecanismos que, tratándose de la naturaleza e importancia que los derechos humanos deberían tenerse con la finalidad de atender de manera oportuna la necesidad de protección de los mismos.

La gobernanza en derechos humanos es entendida como un proceso directivo mediante el cual se conforman y definen la dirección de la sociedad y la capacidad para lograr objetivos públicos en la defensa, protección, promoción, educación y cultura de los derechos humanos.⁸ Se establece también la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en particular para que los jueces, los litigantes y la procuración y administración de justicia tengan parámetros claros sobre cómo alcanzar los así llamados remedios legales en el día a día, tanto en lo federal como en lo estatal, se amplían los motivos por los que está prohibido discriminar, los cuales ahora son aquellos de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, o cualquier otro que atente contra la dignidad y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.⁹

Aquí estriba el papel tan importante que tiene el Estado para proteger los derechos humanos, procurando su aplicación y efectividad en todo momento, dado que son los principales elementos que pueden y deben promover su aplicación, así como prevenir su violación y sobre todo proteger contra actos violatorios de los mismos.

⁸ *Ibidem*, p. 14.

⁹ *Ibidem*, 19.

Si se parte de las obligaciones del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, la distribución de competencias no puede servir como excusa para desentenderse de las obligaciones que los derechos generan para las mismas, por lo que la reforma constitucional deja en claro que ningún reparto competencial puede servir de excusa para que alguna autoridad deje de cumplir con lo que ordenan los derechos humanos.¹⁰

Esto quiere decir, que independientemente de las atribuciones que tenga cada una de las autoridades, todas estas deben estar encaminadas a proteger la real aplicación de los derechos humanos en cualquiera de sus actos, sin embargo es notorio que por diversas razones, y aun cuando la Constitución Mexicana, establece que todas ellas están obligadas a respetarlos, procurarlos y protegerlo, la realidad es que en la práctica se siguen cometiendo violaciones a derechos humanos aunado a que los procedimientos para reclamarlos implican un desgaste de tiempo y económico, que desde el momento de su reclamo hasta el acto que determine su violación, en muchos de los casos, termina por dejar a las personas sin la protección suficiente a estos derechos tan indispensables para su buen desarrollo.

El artículo 1° constitucional afirma que: “Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias”, representa una hoja de ruta para la administración pública en sus tres órdenes de gobierno. Los alcances de esta condición nos sitúan en una perspectiva no sólo de derechos humanos, sino de gobernanza, es decir, en adelante la administración pública deberá llevar a cabo el ejercicio de su dirección eficaz y eficiente con obligaciones propias de derechos humanos. Esta condición representa, al mismo tiempo, la implementación de políticas públicas de derechos

¹⁰ *Ibidem*, p .21.

humanos basados en los principios mencionados, y deberá concluir su proceso de manera que los remedios legales sean del mismo modo entregados.¹¹

El Estado no puede pretender restablecer controles sobre las organizaciones de derechos humanos si no restablece primero su autoridad entre sus órdenes de gobierno y no controla el accionar de su multiforme constelación de entidades administrativas internas. Muchos problemas quedarán sin resolver si no hay concurrencia y coordinación entre los diversos gobiernos, y entre las diversas dependencias que integran un gobierno con las Comisiones estatales de derechos humanos.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 implicó la modificación de once de sus artículos teniendo una enorme repercusión en el sistema jurídico mexicano. Ahora existe una concepción más amplia de los mismos. Por ejemplo, los dos primeros párrafos del artículo primero incorporaron el término derechos humanos, supliendo el de garantías individuales, que implica mucho más que un cambio de palabras; la concepción de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales; la interpretación conforme que debe hacerse con esas disposiciones; el principio pro persona; la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.¹²

Esta reforma no solo dota de una amplitud notable de derechos reconocidos por el Estado dado que establece que todos los individuos por el hecho de estar en territorio nacional, tienen reconocidos todos los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México

¹¹ *Ibidem*, p.39.

¹² Ibarra Arellano, José Manuel, *De la cultura de la legalidad a la cultura de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2016, p.9.

sea parte, aunado a que contempla la obligación de todas las autoridades, sin importar su jerarquía de protegerlos, esto lleva implícito que en esta procuración deban crearse los mecanismos suficientes para llevar a cabo esta obligación.

Se obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran. La inclusión expresa de las obligaciones que tienen las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, como lo es la promoción de los derechos humanos y tenerlos como eje de su actuación, debe entenderse como un elemento clave para prevenir su violación.¹³

La mencionada reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011, significó para el orden jurídico mexicano un cambio de paradigma funcional. El decreto de reforma afectó el contenido y la redacción de 11 artículos constitucionales: 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, en cuyo contenido se preveía originariamente el régimen jurídico de los derechos fundamentales, por la influencia de la filosofía garantista que posiciona a los derechos humanos como premisa fundamental de la actuación del Estado, las autoridades legislativas, jurisdiccionales y administrativas, están obligadas a proteger, reparar y promover los derechos humanos a través de la racionalización humanitaria de toda la legislación, de la estricta y cabal aplicación del principio pro persona.¹⁴ Por ello se concluye que esta reforma no solo lleva implícito el reconocimiento de los derechos humanos sino la obligación de todas las autoridades a respetarlos promoverlos y protegerlos.

1.1.2. Conceptos y diferencia de derechos fundamentales, garantías individuales y derechos humanos

Los conceptos de derechos fundamentales, derechos humanos y garantías individuales no son iguales ni pueden utilizarse indistintamente, en la vida diaria

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Ibidem* p.13.

suelen confundirse sin embargo conceptualmente pueden diferenciarse de manera clara, para ello plasmaremos los siguientes conceptos:

Derechos fundamentales:

"El término "derechos fundamentales" aparece en Francia (droits fondament) a finales del siglo XVIII, dentro del movimiento que culmina con la expedición de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. En sentido moderno, Toma relieve sobre todo en Alemania bajo la denominación de grundrechte adoptada por la Constitución de ese país en 1949."¹⁵ Los derechos fundamentales son "proposiciones prescriptivas que establecen que algo está iusfundamentalmente ordenado, prohibido o permitido, o que atribuyen a un sujeto una competencia de derecho fundamental" ¹⁶

Miguel Carbonell establece que los derechos fundamentales tienen diferentes enfoques de estudio, el primero de estos, es la dogmática jurídica desde la cual, se estudian únicamente los derechos fundamentales que están consagrados en los textos constitucionales o en algunos tratados internacionales, teniendo la justificación para calificar a un derecho fundamental como tal, en su fundamento jurídico; el segundo es la teoría de la justicia o filosofía política, desde el cual se analizan los valores que deben ser recogidos por el derecho positivo en cuanto a derechos fundamentales, encontrando su fundamento en la justificación racional que pueda existir para cada derecho; el tercero es la teoría del derecho, que tiene por objeto construir un sistema de conceptos que permite entender que son los derechos fundamentales encontrando su justificación en la definición teorica que se ofrezca sobre los derechos y; el cuarto es la sociología en general y la sociología jurídica en particulares, así como la historiografía las cuales estudian el grado de eficacia que los derechos han tenido y tienen en la realidad, encontrando su fundamento en la medida en que se hayan realizado en la práctica

¹⁵ Pérez Luño, Antonio Enrique, *op. cit.*, p.29.

¹⁶ Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 83.

o hayan tenido relevancia histórica.¹⁷ En cualquiera de estos enfoques puede observarse que lo que caracteriza a los derechos fundamentales es el reconocimiento que hace el Estado y les da este título, independientemente de la forma en que se susciten.

“La garantía es una expresión del léxico jurídico con la que designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo”. Los derechos humanos, son los derechos y libertades reconocidos en las declaraciones y convenios internacionales, una connotación prescriptiva o deontológica, al abarcar también aquellas exigencias más radicalmente vinculadas al sistema de necesidades humanas, y que debiendo ser objeto de positivación no lo han sido.

En los derechos fundamentales se describen el conjunto de derechos y libertades jurídicas e institucionalmente reconocidas y garantizadas por el derecho positivo en textos constitucionales.¹⁸

Es así como los derechos fundamentales son considerados, todos los derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar, concepto del cual se desprende que los derechos fundamentales tienen tres elementos, por un lado son derechos subjetivos, entendiéndose así cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica, por otro lado son universales, esto quiere decir que son inalienables, que dichos derechos son normativamente de todos, prerrogativas no contingentes e inalterables de sus titulares y a otros límites y vínculos como poderes públicos o privados; y por último que pueden ser restringidos por no contar con el estatus de ciudadano o de persona con capacidad de obrar, esta característica impacta y se opone a los inmigrantes, refugiados y a los apátridas, lo que ocasiona que si se hace válido contradice la característica de universalidad y la protección que como

¹⁷ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 2-4.

¹⁸ *Ibidem*, p. 6.

seres humanos necesitan dentro del Estado donde viven, es por ello que es necesario dejar esta característica atrás y proporcionar a nivel mundial una protección real a cada uno de los individuos que se encuentran dentro de cada Estado independientemente de si son ciudadanos o no.

Por otro lado, respecto de la capacidad de obrar, se genera solamente si mediante una sentencia judicial se declara que una persona ha perdido dicha capacidad.

Diversos autores definen a los derechos fundamentales como aquellos que podemos encontrar en las Constituciones de los Estados; uno de ellos es Miguel Carbonell, el cual establece que "son derechos fundamentales aquellos que están consagrados en la Constitución, es decir, en el texto que se considera supremo dentro de un sistema jurídico determinado"¹⁹, dichos derechos están ahí por múltiples razones como lo explicaremos en los párrafos subsecuentes.

Los derechos no han llegado ni automática ni mágicamente a los textos constitucionales. Los derechos están allí por alguna razón que habría que rastrear en la historia, en la sociología, economía, y en la política.²⁰

Miguel Carbonell establece en su obra, los derechos fundamentales en México, que existe cuatro planos de análisis desde las cuales se pueden estudiar los derechos fundamentales:

- a) Dogmática jurídica: "en donde se estudian los derechos fundamentales están consagrados en los textos constitucionales o en algunos tratados internacionales".²¹

¹⁹ *Ibidem*, p. 2.

²⁰ *Idem*, p. 2.

²¹ *Ibidem*, p. 3.

b) Teoría de la justicia o filosofía política: "se deben ofrecer justificaciones y razones por las que se consideran que deben ser derechos fundamentales el derecho de igualdad, los derechos de libertad con los derechos de participación política, con independencia de que un determinado ordenamiento jurídico los recoja o no como derechos efectivamente titulados por la Constitución."²²

c) Teoría del derecho: "se debe aportar una definición estipula activa de lo que son los derechos fundamentales; en cuanto tal, no será verdadera ni falsa, si no más o menos adecuada en virtud del rendimiento explicativo que tenga para entender lo que son los derechos fundamentales en cualquier ordenamiento jurídico, con independencia de cuáles sean los derechos que en ese ordenamiento se prevean."²³

d) Sociología, sociología jurídica e historiografía: "se trata de estudiar el grado de eficacia que los derechos han tenido y tienen en la realidad, así como los factores que inciden en esa ubicación, los grupos sociales que presione para que se creen nuevos derechos o aquellos que se oponen a los consagrados y así por el estilo"²⁴ para esta teoría el autor Luigi Ferrajoli estableció que "debemos aportar susceptibles de argumentarse como verdaderas, las normas que confieren derechos en un determinado ordenamiento, sino lo que, de hecho, ocurre o ha ocurrido en el mismo. A las luchas sociales en los procesos políticos a través de los cuales tales derechos han sido, primero, afirmados y los indicados, y luego, conquistados grados como fundamentales en las leyes o en las Constituciones."²⁵

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

²⁵ Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4ª ed. Madrid, Trotta, 2001, p.78.

También establece que en términos generales puede decirse que los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna, cuando hablamos de derechos fundamentales estamos hablando de la protección de los intereses más vitales de toda persona, con independencia gustos personales, o de cualquier otra circunstancia que pueda caracterizar su existencia²⁶

Razón por la cual de igual forma el Estado en este ímpetu de proteger estos derechos los consagran en sus legislaciones, con la intención de que se obligue a respetarlos.

Los derechos fundamentales, en nuestro país, se encuentran reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estos adquieren ese reconocimiento por diversas motivos como históricos, sociológicos, económicos y políticos, entre otros; teniendo como objeto otorgar total protección de los derechos más importantes de la personas para desarrollarse de manera digna en su plan de vida, esto, con independencia intereses personales, es decir, protegen los intereses más vitales de todas las personas en general.

Garantías individuales:

Hector Fix-Zamudio establece que “el concepto de garantía no puede ser equivalente al de un derecho. La garantía es el medio, como su nombre lo indica, para garantizar algo, a hacerlo eficaz, o devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado, no respetado. En sentido moderno una garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan

²⁶ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p.5.

producido en los principios, valores o disposiciones fundamentales",²⁷ mientras que Miguel Carbonell ejemplifica que, no es lo mismo el contenido de una obligación que la garantía mediante la cual las partes acuerdan hacer efectiva esa obligación en caso de incumplimiento."²⁸ Las garantías son la medida jurídica bajo la cual el Estado reconoce y protege los derechos humanos.²⁹ Podría decirse que son los instrumentos por medio de los cuales cualquier persona puede ejercer sus derechos.

Para diferenciar los términos derechos fundamentales y garantías individuales existe la siguiente tesis aislada:

"GARANTIAS INDIVIDUALES. NO SON DERECHOS SUSTANTIVOS, SINO QUE CONSTITUYEN EL INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL PARA SALVAGUARDAR ESTOS... las garantías individuales, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia Norma Fundamental del país, para salvaguardar tales derechos."³⁰

De la tesis citada con anterioridad, puede destacarse, que en la misma es señalado como las garantías y los derechos son conceptos que si bien es cierto que se relacionan, no tienen por qué confundirse ya que la garantía es el instrumento que la misma Constitución establece para salvaguardar un derecho humano.

En relación con lo anterior el tratadista Javier Jiménez Campo, establece que "la diferencia se acentúa en el ámbito constitucional y político, toda vez que un derecho fundamental es ante todo un derecho creado por la Constitución. Por esa

²⁷ Fix-Zamudio, Héctor, "Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional", en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa, 2003, t.I, p. 273.

²⁸ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, 7.

²⁹ Orozco Henríquez, J. Jesús, *Los derechos humanos de los mexicanos*, 3ª ed., México, CNDH, 2002, p. 11.

³⁰ Tesis: I.6o.C.28 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, octubre de 1996, p.547.

razón, debe ser considerada la preexistencia del derecho mismo al momento de su configuración o delimitación legislativa".³¹

Ahora bien, la diferencia entre el concepto de derechos humanos con los derechos fundamentales y garantías individuales, estriba en que los derechos humanos, no necesitan ser reconocidos por la Constitución para que le sean atribuidos al individuo, estos son sujetos de los mismos por el hecho de ser un ser humano. De igual forma las garantías, son el medio mediante el cual se hacen valer los derechos consagrados por la Constitución.

Miguel Carbonell establece que los derechos humanos no deben ser confundidos con los fundamentales. Son fundamentales los derechos que están previstos en el texto constitucional y en los tratados internacionales."³² "Los derechos humanos en una categoría más amplia, en la práctica, se suele utilizar menos que el concepto de derechos fundamentales. Muchas veces se hace referencia a los derechos humanos como expectativas que no están previstas de forma clara en alguna norma jurídica, con el objeto de reclamar lo que algunas personas les puede parecer una actuación indebida de las autoridades. Para algunos teóricos, esgrimen muy buenas razones en su favor, serían también derechos humanos algunos derechos no jurídicos; se trataría como, por ejemplo, de los llamados derechos morales".³³

La siguiente tesis aislada destaca una diferencia entre los derechos humanos de sus garantías:

"DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN...para el Constituyente Permanente los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos...es decir, son los requisitos, restricciones, exigencias u

³¹ Jiménez Campo, Javier, *Derechos Fundamentales: Concepto y Garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 24.

³² Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 8.

³³ Cruz Parceró, Juan Antonio, "Derechos morales: concepto y relevancia, México", *Isonomía*, México, núm. 15, octubre de 2001, p.55.

obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos. Así, a manera de ejemplo, puede decirse que el derecho humano a la propiedad tiene, entre otras garantías, las de audiencia y legalidad, pues prohíbe a la autoridad molestar a un particular sin mandamiento escrito en el que funde y motive la causa legal del procedimiento, y que los gobernados sean privados de la propiedad sin previa audiencia.”³⁴

Razón por la cual, en ningún momento pueden confundirse estos términos tal como lo señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los derechos humanos y las garantías, no son lo mismo, dado que las garantías funcionan como esos medios, conceptos o principios, creados para darle protección a los derechos humanos, de la forma en la que el Estado avala la efectividad de los derechos humanos o como pretende salvaguardarlos.

Relacionado con la tesis transcrita con anterioridad Ana Elena Fierro Farrález señala que “en términos generales se consideran derechos humanos inalienables imprescriptibles que poseen los seres humanos por el simple hecho de nacer. Aunque generalmente los derechos humanos suelen estar implícitos en los derechos constitucionales, no siempre coinciden. Para determinar que son fundamentales, basta con recorrer al catálogo de derechos reconocidos por las constituciones políticas de los estados. El concepto de derechos humanos pertenece más bien a la mitad entre internacional o de la doctrina”.³⁵

Por su parte Ernesto Reyes Cadena refiere que “...derechos humanos y garantías individuales son lo mismo, pero una vez que existe una estructura jurídica de protección frente al Estado, los derechos humanos se llaman garantías,

³⁴ Tesis: XXVII.3o. J/14 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, abril de 2015, p. 1451.

³⁵ Fierro Ferrález, Ana Elena, *Derecho Humanos, derechos fundamentales y garantías individuales*, México, Oxford, 2012, p. 5.

puesto que el sistema jurídico los respalda a través de requisitos legalmente señalados frente a la autoridad. Esos requisitos son al mismo tiempo los límites que la ley le impone al Estado en sus actos y el mínimo que el ciudadano puede exigir en la ejecución de esos actos.”³⁶

Las principales diferencias entre derechos fundamentales, derechos humanos y garantías individuales son que los primeros son reconocidos por el ordenamiento supremo de los Estados, los segundos, son las facultades que protegen la dignidad, la libertad y la igualdad de las personas, las cuales, por su naturaleza deben ser reconocidas en los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales y los terceros, son los medios por el cual se hace eficaz el derecho transgredido.

Nuestra Constitución, como podremos observarlo en el siguiente capítulo, los primeros 29 artículos estaban dedicados a proteger los derechos más elementales de todos los individuos y eran llamadas “garantías individuales”, por el hecho de que es el Estado en que tiene que hacer efectivos estos derechos, y el reconocimiento de ellos en la constitución, es considerado el medio efectivo para hacerlos valer, sin embargo estos derechos aún y con el nombre de “garantías individuales”, no dejaban de ser Derechos Fundamentales.

De igual forma, dado que, en la actualidad, el artículo 1° de nuestra Constitución, contempla, como también se analizará más adelante, establece el derecho de todas las personas a que se les sea garantizado todos los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, esto coadyuva a que de alguna manera los conceptos de derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales sean usados como sinónimos, sin embargo, son términos diferentes, que ya sea por cuestiones de evolución en la sociedad y textos normativos, o solo por cuestiones

³⁶ Reyes Cadena, Ernesto, *Derechos humanos, garantías individuales y derecho a la información*, en <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/53.pdf> (27 de junio del 2017).

de éstos últimos deben tenerse claros y hacerse su distinción, dependiendo del caso que se trate.

1.2 EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

El derecho procesal administrativo está encaminado al estudio y análisis de los actos, proceso y procedimientos que surgen de la relación de una autoridad gubernamental, en ejercicio de sus funciones y un ciudadano.

Cuando existe un acto sujeto a derecho administrativo, la vía que tiene el administrado para reaccionar frente a la actuación administrativa por él legitimada, que afecta sus derechos o intereses, es el acudir al proceso administrativo, el acto administrativo constituye un requisito de admisibilidad de la pretensión, es decir resoluciones o actos administrativo que se impugnan, este proceso puede estar encaminado a verificar que el acto realizado por una autoridad sea conforme a derecho y no solo el acto principal u origen, sino todos los actos que consiguientemente la autoridad haya ejercido en relación con este, e inclusive, si fuese el caso, la resolución que declare una obligación de dar, hacer o no hacer, por parte de la autoridad hacia el administrado.³⁷

El Estado, debe garantizar la protección a los derechos fundamentales y humanos, esto incluye que cada una de las autoridades que forman parte de este, deben no solo respetar, sino ejercer en todo momento una real protección de estos derechos, con la finalidad de lograr este objetivo, es por ellos que los procedimientos administrativos, deben realizarse de manera que en ningún momento se trasgredan estos derechos tan importantes en la esfera de los seres humanos.

Juan Marín Ramírez afirma que los procedimientos administrativos tienen un contenido constitucional, los derechos fundamentales exigen que el individuo,

³⁷ González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000, pp. 8-9.

sea incluido como parte, con derecho propios, en el proceso decisonal, adquiriendo la posibilidad de hacer valer sus conocimientos, ideas y juicios de valor, en un Estado de Derecho, no solo se exige una clara y previsible configuración del proceso, sino que éste sea equitativo, para ello es que sirven los derechos procedimentales. El objetivo fundamental del procedimiento administrativo es determinar, conocer y comprobar los datos, hechos y circunstancias en virtud de los cuales debe adoptarse una decisión administrativa con el objeto de garantizar interés público. A veces las normas establecen determinados trámites, como por ejemplo una audiencia previa.³⁸

En este sentido, se concluye que el procedimiento administrativo siempre debe estar encaminado al bienestar de la sociedad a la que el Estado gobierna, esto incluye los derechos más elementales del hombre, razón por la cual, con mayor razón, debe crear los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos de los individuos a los que gobierna, y no solo eso, si asegurarse de que estos mecanismos y el actuar administrativo los protejan en tiempo y con efectividad.

1.2.1. Concepto de derecho administrativo

El derecho administrativo, a diferencia del procesal, se enfoca en la estructura y atribuciones del Estado, ya sea en el mismo nivel jerárquico o entre las relaciones que se suscitan entre un nivel y otro, es decir a diferencia del derecho procesal, no siempre son relaciones entre autoridad y gobernando, sin embargo, por su naturaleza, también engloba estos actos.

Es la parte del derecho público que especifica la organización y actuación de la administración pública centralizada y paraestatal, tanto de la Federación, las entidades Federativas, como de los municipios, asimismo se encarga de

³⁸ Marín Ramírez, Juan, *Derecho administrativo mexicano*. Segundo Curso, México, Porrúa, 2014, pp. 252-253.

preceptuar las relaciones entre el Poder Ejecutivo de tales niveles de gobierno y sus demás poderes, incluyendo a otras entidades públicas y a los particulares, en interés de la satisfacción de necesidades públicas.³⁹

En esencia, el derecho administrativo, por medio de sus instituciones y mecanismos, debe estar encaminado a garantizar un interés general, en el que están comprendidos los derechos fundamentales, es por ello que debe irse modificando a fin de otorgar defensa, protección y promociones de los derechos fundamentales, esto, creando técnicas que coadyuven a combatir omisiones administrativas o trasgresiones a estos derechos.⁴⁰ En cada ocasión que el Estado omite la protección de los derechos de las personas, afectan el Estado social y democrático de derecho, impidiendo que se promuevan y protejan los derechos fundamentales de las personas.⁴¹

Es de suma importancia que la esfera regulada por el derecho administrativo esté encaminada a proteger los derechos de los individuos y en ningún momento trasgreden sus derechos más elementales, dado que es el Estado el que debe garantizar el efectivo ejercicio y aplicación de los derechos de las personas que se encuentran bajo el territorio que rigen, es necesario que tanto en su estructura y atribuciones, como en sus actos contemplen el respeto y resguardo de los derechos a que hago referencia.

La tutela administrativa efectiva, se logra a través de una buena administración, que siempre se someta a la ley, con la finalidad de dar una amplia protección a los derechos conferidos a las personas, en específico si se trata de

³⁹ Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 86.

⁴⁰ Rodríguez Arana, Jaime, *Derecho Administrativo y Derechos Fundamentales*, España, Derecho global-global law press, 2015, p. 634.

⁴¹ *Ibidem.*, p.637.

derechos fundamentales, lo que, por la naturaleza de estos, deberían garantizarse en un plazo razonable.⁴²

Todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, el Estado está obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a estos, es por ello que las legislaciones secundarias están obligadas en cuanto a los derechos humanos en el mismo sentido.⁴³

Es por ello, que todos los actos y procedimientos administrativos deben estar encaminado a la protección de los derechos de los individuos, con mayor razón de los derechos humanos, y en caso de no ser así, incluso el procedimiento contencioso administrativo debería cumplir con plazos razonables para lograr una pronta solución a las controversias entre autoridades y gobernados.

1.2.2. El procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo es la serie de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente concatenadas y que conducen a un acto administrativo, de tal manera que al encontrarnos en un Estado de derecho, el principio de legalidad constituye el hilo conductor de dicho procedimiento, esto nos conduce a sostener que todo acto administrativo debe provenir de la autoridad competente que se encuentre elaborado por escrito debidamente fundado y motivado y que se notifique personalmente al destinatario para que este en posibilidad de hacer valer sus derechos.⁴⁴ “El procedimiento administrativo es el medio (vía) legal de realización de actos que en forma directa e indirecta

⁴² *Ibidem.*, pp. 638-639.

⁴³ Olivos Campos, José René, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2014, p. 46.

⁴⁴ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 362.

concurrir en la producción definitiva de actos administrados en la esfera de la administración”⁴⁵

El procedimiento administrativo tiene la finalidad, de concluir en otro acto administrativo, el cual debe ser realizado por una autoridad que tenga atribuciones conferidas por la ley o reglamentos aplicables al caso, esto con la finalidad de garantizar su legalidad y validez.

Entre el proceso y procedimiento administrativo existe gran diferencia, diversos autores señalan que esta radica en que el primero de ellos, se refiere a la serie de actos que de manera concatenada son desarrollados en un tribunal, y que en consecuencia, concluyen en una resolución o sentencia, mientras que el procedimiento administrativo incluye varios pasos a seguir también establecidos en ciertos ordenamientos legales, pero que culminan en un acto jurídico.

El proceso administrativo en un sentido estricto, es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional y que tiende a resolver un conflicto de naturaleza administrativo que se ha suscitado entre la administración pública y un particular o entre dos entidades públicas; en sentido amplio, es una serie de actos procedimentales que comienzan con una demanda que es planteada ante un organismo jurisdiccional, ya será un tribunal administrativo o judicial, en donde la administración pública puede ser la parte actora, o demandada, siendo notable la existencia de un derecho controvertido como consecuencia de la aplicación de las leyes o reglamentos de índole administrativo, por los cuales los intereses son de orden público, teniendo una etapa probatoria, después de la contestación de demanda, audiencia de ley y finalmente una sentencia.⁴⁶

De igual forma también es importante señalar la diferencia que hay entre jurisdicción administrativa y proceso administrativo, ya que la jurisdicción

⁴⁵ Marín Ramírez, Juan, *op. cit.*, p. 247.

⁴⁶ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, pp. 365-366.

administrativa es la función jurisdiccional que juzga a la administración activa, su diferencia con el proceso administrativo es que la primera, se refiere a la función estatal que llevan a cabo los tribunales de los contencioso administrativo, y el segundo, comprende la relaciones jurídica que existe entre las partes y el tribunal.⁴⁷

Ahora bien, cuando se acude ante un tribunal en demanda de justicia frente a una administración pública, es porque se ha sufrido un atentado a derechos o intereses por la actuación de algún agente de esta administración frente a quien formal a la pretensión, cuando ese atentado se produce como consecuencias de un acto administrativo o de una disposición general de la administración, deberán existir unas actuaciones formales realizados con anterioridad al acto que pudiera presentarse ya sea como antecedente o requisito previo o como la exigencia de interponer ante la administración los recursos administrativos que los ordenamientos respectivos establezcan.⁴⁸

Los términos y plazos preestablecidos normativamente, o que se fijan específicamente en un procedimiento, obligan a las autoridad y servidores públicos competentes, así como a los interesados, a la tramitación de asuntos, en derecho administrativo los plazos se fijan en días hábiles, los plazos son susceptibles de ampliación o incluso de reducción, por causas justificadas y de acuerdo con lo que establezca la ley.⁴⁹

El procedimiento administrativo no solo debe garantizar la defensa del ciudadano frente a las invasiones del poder público, sino también debe proteger la real aplicación, promoción y efectividad de los derechos fundamentales de las

⁴⁷ Iturbe Rivas, Arturo, *Elementos de derecho procesal administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa 2007, pp. 59-60.

⁴⁸ González Pérez, Jesús, *op. cit.*, pp. 6-7.

⁴⁹ Marín Ramírez, Juan, *op. cit.*, p. 260.

personas, ya sea que estén explícitamente reconocidos por la Constitucional o en Tratados Internacionales de derechos humanos.⁵⁰

Sin embargo, cuando los actos administrativos, no vienen revestidos de legalidad en todo el procedimiento que se llevó a cabo para culminar en él, pueden vulnerar todo tipo de derechos, pero existen derechos, los cuales, por su naturaleza e importancia, como los son los derechos humanos, en los que no basta un que exista un medio para su impugnación, sino que este medio debe cumplir los requisitos necesarios para garantizar estos derechos, entre ellos una sentencia dictada en plazos en los que aún se pueda considerar que se dio una correcta protección a los derechos humanos.

1.2.3. Concepto de derecho contencioso administrativo

El derecho contencioso administrativo es considerado como el “conjunto de normas que regulan las defensas que el particular tiene frente al Poder Ejecutivo”⁵¹. Regula las defensas que tiene, tanto el particular como el servicio público, frente al poder del estado, así como la forma de hacerlas valer, incluyendo la posibilidad que tiene un servidor público de defenderse, cuando el propio Estado le atribuya una responsabilidad administrativa en el ejercicio de sus funciones, pues estos casos por ser naturaleza administrativa también pueden ser conocidos por los tribunales de derecho contencioso administrativo.

Cuando la administración pública, transgrede derechos, nace el contencioso, siendo la oportunidad o la necesidad que tienen los particulares de defenderse del perjuicio o del apoderamiento de su derecho.⁵²

⁵⁰ Rodríguez Arana, Jaime, *op., cit.*, p. 646.

⁵¹ Treviño Garza, Adolfo J., *Tratado de derecho contencioso administrativo*, 2ª ed., México Porrúa, 1998, p. 5.

⁵² *Ibidem*, pp. 6-7.

El derecho contencioso administrativo, a diferencia del derecho administrativo, contempla todos los medios que tiene tanto el administrado, como el personal de la administración pública, contra actos que vulneren sus derechos ante un Tribunal especializado para ello, de ahí la idea de que el Estado juega un doble papel, puesto que, por una parte aplica sus facultades con el fin de determinar si un acto administrativo tiene validez legal o no, y por el otro es parte del contencioso, ya sea como el responsable del acto administrativo impugnado, o por ser el titular de los derechos transgredidos.

El contencioso administrativo es considerado como un juicio que se lleva a cabo ante un órgano jurisdiccional, facultado para ello, que tiene la finalidad de resolver una controversia entre una autoridad administrativa y un particular, suscitado de un acto o resolución dictada por la misma autoridad y que a su vez, vulnera ciertos derechos del particular. Puede iniciarse por petición de la parte o de la Administración pública cuando lesiona el interés del demandante, y se da inicio con la presentación de escritos de demanda.⁵³

El contencioso administrativo es una controversia que surge por actos realizados por personal de la Administración Pública que vulneran derechos de los administrados, puede definirse como un proceso administrativo al ser una serie de actos interrelacionados que tienen la finalidad de resolver un conflicto entre la administración pública y sus gobernados, está conformada de diferentes etapas que están relacionadas y ordenadas con la finalidad de culminar con una sentencia.⁵⁴ “El juicio contencioso administrativo es aquel que se tramita ante los Tribunales Administrativos con la finalidad de resolver las controversias que se presentan entre los particulares y la administración pública.”⁵⁵

⁵³ Sánchez, Gómez, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 433.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 437

⁵⁵ Ramírez Chavero Iván, *El Proceso contencioso administrativo federal*, México, Flores, 2014, p. 3.

Es precisamente este juicio contencioso administrativo el que permite a los gobernados que han sido transgredidos en cualquiera de sus derechos, hacerlos valer, sin embargo tratándose de derechos humanos, por la dilación que existe en los procesos, los plazos ordinarios establecidos y el exceso de procedimientos en trámite que se considera no se realiza una oportuna protección de estos derechos elementales, dado que por su naturaleza en muchos de los casos, al resolverse el procedimiento contencioso administrativo, ya no se está en condiciones de reparar el daño ocasionado al administrado.

Narciso Sánchez Gómez clasifica al derecho contencioso administrativo en:

- Contencioso formal: se refiere a los órganos de la Administración pública que se encargan de resolver las controversias provenientes del Estados y sus particulares.
- Contencioso material: se enfoca en el fondo de la controversia suscitada entre la por un acto realizado por la Administración pública y que afecta a uno o varios administrados, la cual debe ser resuelta por un órgano jurisdiccional facultado para ello.
- Contencioso de anulación: es el que se limita a declarar la nulidad o validez de un acto administrativo, pero sin implementar un medio para ejecutar su sentencia.
- Contencioso de plena jurisdicción: es aquel, en el que el acto jurisdiccional y tiene amplias facultades no solo para emitir sentencias, sino para precisar en qué términos se modificara o revocara el acto impugnado, el monto de la sanción, así como determinar de los medios necesarios para hacer cumplir su decisión.

- Contencioso de plena interpretación: se refiere a la controversia administrativa que tiene la finalidad de que la sentencia esté encaminada a que la norma o acto administrativo, sea interpretado de manera correcta.
- Contencioso de represión: está encaminado a resolver una controversia, de sanciones impuestas por la administración pública a los administrados por infringir la ley.⁵⁶

Con independencia de la clasificación que hace la doctrina del contencioso administrativo, este debe estar siempre encaminado a proteger al individuo frente a actos de autoridad, ya sea que sean administrados o servidores públicos.

1.3 EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El contencioso administrativo puede ser definido en un aspecto formal, siendo la especialidad de los géneros que conocen las disputas que resultan del actuar administrativo, y en un aspecto material, el cual se refiere a la existencia de una controversia entre el particular afectado y la Administración, en razón de un acto realizado por ésta última.

Jorge Carpizo define al contencioso administrativo como el examen jurisdiccional de los actos administrativos, explicando que esta definición logra excluir los actos propios del actuar de la Administración Pública, y se implica la intervención de un Juez, respecto del acto administrativo. Establece que el contencioso administrativo se encuentra englobado dentro del estudio general de las instituciones procesales, aunque no hay que olvidar que parte de su contenido es de derecho administrativo.

⁵⁶ Sánchez, Gómez, Narciso, *op. cit.*, pp. 436-446.

Iván Ramírez Chavero, establece que las reglas aplicables al juicio contencioso administrativo son, en primer lugar, que además de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, de manera supletoria se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles, en segundo lugar, que cuando se impugne la resolución recaída a un recurso administrativo, es posible hacer valer conceptos de impugnación no planteados con anterioridad, en tercero, que este juicio también puede plantearse en contra de resoluciones recaídas a recursos administrativos declarados no interpuestos o desechados por improcedentes, en cuarto, también son objeto de este tipo de juicio, los actos administrativos, decretos, acuerdos de carácter general, reglamentos auto aplicativos o cuando se impugne su primer acto de aplicación, y por último que las autoridades también pueden iniciar un juicio en contra de una resolución favorable a un particular, dicho juicio es denominado juicio de lesividad.

El procedimiento contencioso administrativo tiene la finalidad de declarar la nulidad o validez, ya sea total o parcial de los actos administrativos, en el que el afectado considera que sus derechos han sido vulnerados, sin embargo, tratándose de derechos humanos, no basta con que exista un procedimiento destinado a declarar si el acto es legalmente aceptable o no, sino que la declaración de su nulidad, en caso de ser el caso, sea lo suficientemente pronta y oportuna para proteger estos derechos tan importantes para el ser humano y que además, están reconocidos en nuestra Constitución.

1.3.1. Las partes

En todo juicio contencioso administrativo intervienen varios sujetos, por un lado, la administración pública, cuyos órganos, en ejercicio de sus funciones emiten actos administrativos, o como ya se mencionó con anterioridad, existen casos en donde el personal de la administración pública también puede fungir como la parte que impugna un acto emitido por otra autoridad y los particulares o ciudadanos.

En las administraciones públicas existe un reconocimiento jurídico constitucional que plantea el derecho de los interesados a conocer la identidad de la autoridad bajo cuya responsabilidad se tramita el juicio administrativo.

Asimismo, las personas físicas deben ser los interesados o afectados en razón del juicio administrativo que se trate. La legitimación es la condición jurídica indispensable que permite a un sujeto convertirse en interesado en un procedimiento jurídico. Es aquel titular de derecho e interés legítimos, individuales o colectivos.⁵⁷

El órgano jurisdiccional es el que, acorde a las facultades que la misma ley le otorga, puede conocer y resolver, en este caso, los juicios contenciosos administrativos, teniendo la posibilidad de resolver a favor de la parte que tiene la razón, en la sentencia respectiva.⁵⁸ Los órganos administrativos son los encargados de resolver los procedimientos administrativos, los cuales deben actuar con imparcialidad y con ausencia de vicios de la voluntad.⁵⁹

Interesados, son los administrados que son parte del procedimiento, los cuales debe tener capacidad de obrar, estar legitimados para ellos y en caso de que actúen de forma conjunta, alguno será el representante.⁶⁰

El demandante es quien promueve un juicio contencioso administrativo, iniciándolo con un escrito inicial en el que describe el acto de autoridad que desea impugnar y los motivos por lo que considera carece de validez, por su parte el demandado es la autoridad en contra de quien se inicia este juicio, siendo el mismo que emitió el acto impugnado.

⁵⁷ Marín Ramírez, Juan, *op. cit.*, pp. 258-259

⁵⁸ Sánchez, Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 433.

⁵⁹ Tarlea, Rocío, *op. cit.*, p. 24.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 25-26.

Las partes pueden ser representadas, y su representación se otorga a través de escritura pública o carta poder, en caso de ser menores de edad, quien ejerza la patria potestad, en caso de ser dos o más afectados deben tener un representante, común esto cuando se trata de los particulares afectados por un acto o resolución administrativa, porque a la autoridad, la representa la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica. De igual forma las personas autorizadas para recibir notificaciones pueden realizar promociones de trámite.⁶¹

Independientemente de que un juicio contencioso administrativo, sea iniciado por medio del afectado o su representante, este tiene la finalidad de que el acto impugnado sea declarado nulo, con la finalidad de que lo realizado por la Administración Pública quede sin efectos y los derechos del ciudadano queden protegidos.

1.3.2. El acto administrativo

El acto administrativo, en palabras del autor José Cretella Junior es toda manifestación de voluntad del Estado, a través de sus representantes, en el ejercicio regular de sus funciones, o por cualquier persona que detente en sus manos, fracción de poder reconocida por el Estado, y que tenga por finalidad inmediata crear, reconocer, modificar, resguardar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas, en materia administrativa.⁶²

“El acto administrativo, que es motivo de contencioso administrativo, está constituido por una manifestación unilateral o bilateral externa de voluntad, de una autoridad administrativa competente, ya sea federal, estatal o municipal, y que

⁶¹ *Ibidem*, pp. 62-63.

⁶² Santofimio, Jaime Orlando, *Acto Administrativo. Procedimiento: eficacia y validez*, 2ª ed., Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1994, p.67.

tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en relación con los particulares, o con una persona física o moral determinada.”⁶³

El acto administrativo es una expresión escrita de una decisión tomada por una autoridad gubernamental, la cual cuenta con facultades otorgadas por la ley, para realizarlo, este acto recae sobre un particular o sobre otro servidor público y le determina la obligación de dar, hacer, o no hacer alguna cuestión.

Para que el acto administrativo exista jurídicamente y se le tenga por válido, debe concurrir una serie de elementos esenciales, en primer lugar, los sujetos administrativos, el sujeto activo, el cual es el creador del acto administrativo y corresponde al órgano del Estado, que a su vez debe contar con dos elementos la competencia y la voluntad, la competencia mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad de realizar el acto administrativo, estriba en que el órgano ejerza las funciones administrativas que actúa dentro de los linderos de competencia asignada, la voluntad, se refiere a la que tiene el órgano del Estado.

Cabe señalar, que para que un acto administrativo pueda formar parte de un contencioso administrativo cuando es impugnado, es decir, que se haya agotado el recurso respectivo en caso de su obligatoriedad, que no forme materia de otro juicio contencioso administrativo a la par, y que sea personal o directo.⁶⁴

Ahora bien, el sujeto pasivo, es aquel sobre quien recaen los efectos del acto y quien en consecuencia ve alterada las relaciones jurídicas que lo vinculaban con la administración. El segundo de los elementos es el objeto del acto administrativo, el cual consiste en todo aquello sobre lo que incide la voluntad y constituye un elemento determinado interiormente, en el llamado contenido del acto, pero materializado fuera de él. El tercero es el motivo del acto administrativo

⁶³ Sánchez, Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 441.

⁶⁴ Sánchez, Gómez, Narciso, *op. cit.*, p.442.

el cual se entiende como el móvil determinante de la realización del acto jurídico, es decir las circunstancias de hecho o de derecho, que provocan la emisión de un acto administrativo, constituyen la causa o motivo del acto administrativo.⁶⁵

La finalidad del acto administrativo, la cual se refiere que el dicar el acto administrativo debe procurar hacerse con la orientación indicada para lograr el fin propuesto, esta orientación se alcanza en la medida que se observen una serie de reglas consistentes en que el agente administrativo debe perseguir un interés general, lícito, que esté dentro de su competencia y por medio de actos que la misma ley haya establecido para ellos.⁶⁶

El acto administrativo es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derecho y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr eficiente prestación de servicios públicos que estaban a cargo del Poder Ejecutivo del Estado.⁶⁷

El acto administrativo sirve a la efectividad de la administración, a partir de un acto dictado por ella, siempre y cuando no haya transcurrido una irregularidad que lo haga uno, será eficaz y debe ser obedecido y ejecutado, en tanto el ciudadano no haya reaccionado en tiempo mediante la interposición del recurso correspondiente. El acto administrativo fija y delimita sus derecho y obligaciones mediante un fundamento, crea relaciones claras y estables entre el Estado y los ciudadanos debiendo hacer eficaz el principio de seguridad jurídica.⁶⁸

El acto administrativo parte de supuestos jurídicos, que se dan por razones de seguridad y aplicación jurídicas, aunque no siempre, se hagan realmente

⁶⁵ Santofimio, Jaime Orlando, *op. cit.*, pp. 69-77.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 78-79.

⁶⁷ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 327.

⁶⁸ Marín Ramírez, Juan, *op. cit.*, pp. 156-157.

efectivo, estos supuesto son que el acto administrativo es legítimo y ejecutable, que la actuación de la administración pública siempre está sujeta al principio de legalidad y que nadie puede alegar ignorancia de la ley. Sin embargo, la posibilidad de que los servidores públicos y los ciudadanos se corrompan es siempre latente, aunque esa actitud carezca de ética. Los actos administrativos en el Estado de Derecho deberían estar apegado a la normatividad, respetando su contenido democrático y protector de derechos humanos. Los principales actos administrativos son los de concesión, asignación, permiso, licencia y autorización, expropiación, requisición administrativa, esquilmos, decomiso, confiscación, nacionalización y contratos.⁶⁹

Asimismo, el acto administrativo debe contar con cierto procedimiento, forma y formalidad, los cuales estriban en primero lugar, en que se realicen mediante las vías de producción del acto administrativo, diseñado por la ley, el segundo, se refiere al modo o manera en que la voluntad se manifiesta para dar vida al acto administrativo, y el tercero es el conjunto de requisitos que han de observar para dictar el acto.⁷⁰

Y, por último, el mérito del acto administrativo como elemento esencial, el cual es más un elemento subjetivo que implica todo un juicio de valoración por quien ejerce funciones administrativas para que los actos expedidos sean realmente beneficiosos. Para algunos autores el mérito se confunde en algunos casos con la causa y en otros con la finalidad del acto, para otro, su realización implicaría negar el principio de legalidad y someter a los funcionarios administrativos a análisis y evaluaciones independientes de los cauces jurídico positivos.⁷¹

⁶⁹ *ibidem*, pp.158-159

⁷⁰ Santofimio, Jaime Orlando, *op. cit.*, p.80.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 81- 83.

Ahora bien, es importante destacar y diferenciar que mientras en el acto jurídico privado, la voluntad juega un papel preponderante, mientras que en el acto administrativo es la ley, la competencia del órgano y las facultades de los servidores públicos, las que determinan la jurídica de ese acto. Éste último tiene su base en lo permitido o prohibido, es decir, por una parte, los particulares pueden hacer todo aquello que no prohíbe la ley y las autoridades todo aquello para lo que la ley les faculta expresamente. La autoridad carece de voluntad, sus acciones derivan de facultades legales, acorde a su competencia, teniendo efector jurídico con otros entes públicos o privados.⁷²

Ahora bien, todo acto administrativo debe cumplir con la exigencia del artículo 16 constitucional en lo referente a que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado, motivado, además de que solo mediante un mandamiento escrito, la autoridad puede ejercer un acto de molestia hacia una persona.

Asimismo, también debe diferenciarse al acto administrativo de la sentencia judicial y para ello, Juan Marín Ramírez señala las siguientes:

1. El órgano administrativo puede actuar en multitud de supuestos, también de oficio mientras que el tribunal solo puede actuar a instancia de parte.
2. El órgano administrativo decide sobre las cuestiones administrativas que se le han encomendado y en ese sentido es órgano decisor o parte, en cambio el tribunal decide sobre la Litis entre las partes, como una instancia neutral e imparcial.
3. EL acto administrativo es un medio de configuración en manos de la administración activa que se orienta principalmente en el futuro, la

⁷² Marín Ramírez, Juan, *op. cit.*, pp. 153-156

sentencia judicial, tiene por objeto la solución vinculante y definitiva de una Litis, en interés de la paz jurídica.

4. El acto administrativo puede estar determinado por consideraciones de oportunidad, en el marco de potestades discrecionales reconocidas por la ley, la sentencia judicial es una decisión jurídica.

5. El procedimiento administrativo está configurado generalmente, en interés de una administración rápida y orientada a la consecución de sus fines, de manera informal y queda sujeto a diversas garantías procesales, en cambio, el procedimiento judicial está formalmente configurado y sujeto a numerosas garantías procesales, para asegurar una decisión materialmente correcta.⁷³

El acto administrativo es elemento esencial para el inicio de un procedimiento administrativo dado que es de donde se desprende la inconformidad por parte del afectado, donde puede observarse si la autoridad actuó con la formalidad y atribuciones necesarias, brindando cierta protección al administrado frente a la Administración Pública.

1.4 EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es el órgano jurisdiccional encargado de emitir fallos en los juicios contenciosos administrativos promovidos en contra de ciertos actos de autoridad que se considera que no cumplen con los suficientes requisitos legales para su validez, o que vulneran los derechos de la persona sobre la que recae.

⁷³ Marín Ramírez, Juan, *op. cit.*, p. 158.

En su origen, el entonces denominado Tribunal Fiscal de la Federación era inconstitucional, ya que su figura no estaba fundamentada en la Constitución en 1936, sin embargo, este problema quedo resuelto en la reforma de 1946, a la fracción I del artículo 104 constitucional, en la que, de forma indirecta, a través de autorizar la creación de recursos en contra de las resoluciones de los tribunales administrativos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷⁴

Asimismo, el 28 de octubre de 1968, entró en vigor una nueva modificación a la fracción I del artículo 104 Constitucional la cual dota de validez al este Tribunal al establecer que las Leyes Federales podrían instituir Tribunales de los Contenciosos Administrativos, dotados de plena autonomía para dictar fallos, que tenga a cargo resolver controversias que se suscitaran entre la Administración Pública Federal y los particulares. Los Tribunales de jurisdicción especializada, lo son el objeto, los casos o los supuestos de su competencia, si se tuviera que encuadrar el Tribunal en cuestión, sería dentro del poder judicial, esto porque su autonomía los hace similares, además de que sus resoluciones son revisadas por el poder judicial federal, gozan de las mismas garantías judiciales, y la jurisprudencia de la Suprema Corte también les es obligatoria.⁷⁵

Iván Ramírez Chavero, lo define de la siguiente manera: “Es un tribunal del contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que le otorga su propia ley orgánica, integrado por una Sala Superior, Salas Regionales y una junta de Gobierno y Administración.”⁷⁶ Con la finalidad de comprenderlo con mayor amplitud, delimitando sus facultades y forma de organización a continuación se desglosa su estructura orgánica y competencia.

⁷⁴ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 4ª ed., México, Porrúa, 1994, pp.185-186.

⁷⁵ *Idem.* Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 4ª ed., México, Porrúa, 1994, pp.185-186.

⁷⁶ Ramírez Chavero Iván, *op. cit.*, p. 3.

1.4.1. Estructura Orgánica

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa se integra por la Sala Superior, la Junta de Gobierno y Administración y Las Salas Regionales.⁷⁷

a) La Sala Superior se integra por dieciséis Magistrados, funciona en un Pleno General, en Pleno Jurisdiccional y en tres Secciones; catorce ejercen funciones jurisdiccionales, uno de ellos preside el Tribunal y dos forman parte de la Junta de Gobierno y Administración.⁷⁸

b) La Junta de Gobierno y Administración tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, cuenta con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Se integra el presidente del Tribunal, quien también es el presidente de la Junta de Gobierno y Administración dos Magistrados de Sala Superior y Dos Magistrados de Sala Regional, estos Magistrados son electos por el Pleno General en forma escalonada por periodos de dos años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.⁷⁹

c) Las salas regionales tienen carácter de ordinaria, auxiliares, especializada y mixtas, las ordinarias, conocen de los asuntos referidos en el artículo 3 antes mencionado, excluyendo los que son de competencia de las salas especializadas; atienden las materias que se determinan en la ley orgánica o reglamento interior del Tribunal. De acuerdo con lo dispuesto por

⁷⁷ Artículo 6 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>.

⁷⁸ Artículo 7 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>.

⁷⁹ Artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>.

la Junta de Gobierno y Administración; y por último las mixtas conocen de más de uno de los casos antes mencionados.⁸⁰

1.4.2. Competencia

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa delimita la competencia de este, estableciendo en que resoluciones, actos y procedimientos administrativos, en los que puede intervenir, los cuales se desglosan a continuación:

- Los decretos y acuerdos que tengan una aplicación de carácter general, en los casos en que sean impugnados en la primera ocasión en que sean aplicados o si son auto aplicativos.
- Las resoluciones, actos y procedimientos administrativos emitidos por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal o la devolución de un ingreso o que causen un agravio fiscal.
- Las multas que provengan de una infracción administrativa.
- Los actos que niegan, reducen prestaciones o imponen alguna obligación al Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal.

⁸⁰ Artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>.

- Las resoluciones o actos en materia de pensiones civiles provenientes del erario Federal o ISSSTE.

- Los provenientes de fallos relacionados con obra pública, adquisiciones arrendamiento o cualquier otro tipo de licitación, en la que esté implicado recurso o atribuciones de carácter federal.

- Las resoluciones concernientes a las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado y las relacionadas con el pago de garantías a favor de la Federación, Municipios, Entidades Paraestatales y empresas productivas del Estado.

- El recurso administrativo de revocación regulado por el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

- Las resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo o que imponen sanciones administrativas a los servidores públicos, regulado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- Las resoluciones que estén fundadas en tratados internacionales firmados con la finalidad de evitar la doble tributación o la regulación del comercio.

- Las resoluciones de sanciones administrativas no graves emitidas por de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral.

- Las resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Las que resuelvan los recursos administrativos o negativa ficta sobre lo mencionado con anterioridad o cualquier otra atribución conferida ya sea por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, su reglamento o cualquier otra.⁸¹

Además de las mencionadas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativo, el Tribunal tiene competencia para conocer de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como las que derivan de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.⁸²

Cabe destacar que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, podrían estar impedidos para conocer de ciertos asuntos en los casos que marca el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, las cuáles en términos generales consisten en no tener parentesco, o amistad, no ser cónyuge, concubino de alguna de las partes, interés personal o de algún familiar sobre el asunto, o que alguno de estos o el mismo haya interpuesto con anterioridad alguna denuncia, o juicio en contra del servidor involucrado en el asunto, así como haber recibido algún tipo de bien mueble o

⁸¹ Artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>

⁸² Artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>

inmueble de las partes, haberles hecho alguna promesa relacionada con el juicio, no ser acreedor, deudor, socio, arrendador, arrendatario, heredero, legatario, donatario o fiado, de alguna de las partes, no haber sido tutor o curador o administrador, Juez o Magistrado en el mismo asunto, agente del Ministerio Público, jurado, perito, testigo, apoderado, patrono o defensor en el asunto de que se trata.⁸³

1.4.3. El procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El procedimiento inicia con la presentación de demanda, la cual debe realizarse dentro del plazo de 30 días, siguientes en los que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa, en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio; en el plazo de cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular. El demandante debe incluir en su demanda, su nombre, domicilio fiscal, domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, su dirección de correo electrónico, la resolución que se impugna, si se pretende controvertir un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, debe precisar la fecha de su publicación, la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, los hechos, las pruebas, los conceptos de impugnación, el nombre y domicilio del tercero interesado, si existe, lo que se pretende o pide con la demanda y en su caso las cantidad o actos cuyo cumplimiento se aspiren.⁸⁴

⁸³ Artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>.

⁸⁴ Artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf.

Cabe señalar que son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.⁸⁵

Después de que la demanda es admitida se emplaza al demandado, para que dentro de los 30 días siguientes, conteste si no se produce la contestación en tiempo y forma, o no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado.⁸⁶ La sentencia se pronuncia por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la sala, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya quedado cerrada la instrucción en el juicio.⁸⁷

⁸⁵ Artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf.

⁸⁶ Artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf.

⁸⁷ Artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf.

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Los derechos humanos, al igual que la sociedad, ha ido evolucionando a través de los años, siendo reconocidos, promovidos y respetados cada vez con mayor amplitud, es por ello que, a su vez, se han tenido que crear mecanismos y medios para hacerlos efectivos, siendo el caso que nos interesa, la obligatoriedad que tienen las autoridades de ejercer sus funciones acordes a los derechos humanos y tratados internacionales de manera efectiva y expedita.

Razones por la cuales, en el desarrollo de este capítulo, se observará la evolución histórica de los derechos humanos y del procedimiento contencioso administrativo, con el fin de dejar al descubierto la relación tan importante que hay entre estos, y la razón por la cual un procedimiento que estribe en la protección efectiva de derechos humanos en el ámbito contencioso administrativo sería de gran utilidad para los gobernados.

2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA SOBRE LA CONSAGRACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

2.1.1. 1810

Los derechos humanos que fueron reconocidos en nuestro país, antes de independencia de México, eran mínimos, sin embargo, después de este movimiento, los derechos humanos más elementales, fueron reconocidos para la población en general, sin tomar en consideración su ascendencia, como sucedía, con anterioridad, ya que como es bien sabido, los derechos otorgados a las personas se medían conforme a si estas, eran hijos de españoles, o de indígenas, o de una mezcla de ambas.

Fue bando de 6 de diciembre de 1810, se declaró que todos los dueños de esclavos debían dejarles en libertad, y en caso de que esta disposición no fuese

cumplida, se penalizaría con la muerte.⁸⁸ Con posterioridad, en los Sentimientos de la Nación, se reiteró esta disposición, prohibiendo la esclavitud, añadiendo la prohibición de división de castas.⁸⁹

El catálogo de derechos establecidos en los Sentimientos de la Nación, son de suma importancia, dado que proscribía la esclavitud, y manifiesta la igualdad con la que deben ser tratados todos los ciudadanos, sin embargo, la religión católica era la única que podía ser practicada, tal y como estaba estipulado en la misma.

2.1.2. 1814

Posteriormente, cuatro años después del inicio de la independencia de México, José María Morelos y Pavón, promovió los comúnmente conocidos “Sentimientos de la Nación” los cuales fueron una luz sobre todo para los llamados “criollos” e indígenas que vivían en nuestro país, dado que reconocían sus derechos más elementales, de manera igualitaria, no había distinción de las llamadas “castas” y prohibía expresamente la esclavitud y aunque aún había mucho por lograr, como la libertad de culto por ejemplo, fue un gran avance para nuestro país.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, tiene como antecedente a los 23 puntos que bajo el nombre de “sentimientos de la nación”, que comprenden la esencia misma del posterior decreto constitucional, El 22 de octubre de 1814, reunido en Apatzingán el Supremo Congreso Mexicano, firma el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, tomando como consideración también, la Constitución francesa de 1793 y la española de Cádiz de 1812, y aun y cuando dicha Carta Magna nunca estuvo en vigor,

⁸⁸ Patiño Camarena, Javier, *De los derechos del hombre a los derechos humanos*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2014, p. 73.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 74.

debemos destacar que la misma encierra los ideales de libertad y derechos de soberanía, igualdad, seguridad y propiedad, además de se encuentra concebida con una extraordinaria técnica, jurídica y legislativa, dividida en dos partes que comprenden elementos tanto dogmáticos como orgánicos.⁹⁰

La Constitución de Apatzingán, reflejaba los ideales que se seguían desde la independencia, tal y como puede observarse en su artículo 24 que “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”.⁹¹

De aquí se desprende un avance considerable del reconocimiento de Derechos Humanos de suma importancia, como lo es la libertad y la igualdad principalmente, dado que con antes de prohibir la esclavitud y la división de castas, la condición de vida de gran número de personas en nuestro país, carecía de diversos aspectos, que no garantizaban en ningún momento la vida digna que todo ser humano merece tener, fue entonces que el Estado a través de estos ordenamientos, fue reconociendo no solo estos derechos, pero si se considera el comienzo de este cambio, que poco a poco garantizaría la protección de todos los mexicanos en sus derechos más elementales.

2.1.3. 1824

La Constitución de 1824, además de reconocer de manera más amplia, también fue el inicio de los antecedentes de la tutela de derechos humanos, dado que otorgó facultades al Estado, para hacer valer lo contenido en su Constitución por medio de ciertas instituciones.

⁹⁰ Castrillón y Luna, Víctor M., *La protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 2006, p. 1.

⁹¹ Patiño Camarena, Javier, *op. cit.*, p. 74.

En la Constitución de 1824 se reconocieron dos instituciones para la tutela de las normas constitucionales, una atribuida al Congreso Federal, que consistía en la facultad de reprimir las violaciones constitucionales, y la competencia, de la Suprema Corte Federal, para resolver sobre las infracciones de la Constitución y leyes federales. La Carta Federal de 1824, la primera expedida una vez alcanzada la Independencia, seguía el ejemplo norteamericano original de permitir a los estados consagrar los derechos humanos de sus habitantes, y así lo hicieron algunas entidades federativas mexicanas. Regulaba varios derechos relativos a la seguridad de las personas y de los de carácter procesal relativos al debido proceso.⁹²

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 reiteró este propósito en el artículo 30, en el que reiteró la proscripción de la esclavitud y se precisó que “La Nación está obligada a proteger a través de leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”⁹³ La Constitución de 1824 consagró algunos derechos fundamentales de la persona en los artículos 50 fracción III, 161 fracción IV, 112 fracciones II y III y 146 a 153; de estos artículos los dos primeros se refieren a la libertad de escribir, imprimir y publicar, en tanto que los restantes se refieren a la propiedad y posesión y a la administración de justicia”⁹⁴ Destacándose el reconocimiento de otros de nuestros derechos más elementales como de expresión, imprenta y seguridad jurídica otorgada por el Estado.

2.1.4. 1836

Las Siete Leyes Constitucionales, incluían desde con una declaración de derechos hasta la especificación de la institución ante la cual los podían hacer valer, siendo uno de los precedentes que si bien, no parecieran de los más

⁹² Castrillón y Luna, Víctor M., *op. cit.*, pp. 7-8.

⁹³ Patiño Camarena, Javier, *op. cit.*, p. 74.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 76.

reconocidos, son de suma importancia para el tema que nos atribuye, dado que estableció el Supremo Tribunal Conservados que estaba encargado de hacer valer las disposiciones constitucionales.

Consecuentemente, en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se buscó establecer un órgano protector de la Constitución, denominado Supremo Poder Conservador, considerado de carácter era político, sin embargo, se intentó que, a través del reclamo ejercido por los Tribunales Federales y la Suprema Corte de Justicia, se protegieran las normas constitucionales y las garantías individuales.⁹⁵

Las Siete Leyes fueron llamadas así, en virtud de que sus disposiciones estaban consagradas en siete ordenamientos diversos, el primero expedido en diciembre de 1836 y los restantes el año siguiente. La primera de dichas leyes estaba precedida por una declaración de derechos, que eran bastante limitados pero importantes y comprendía también obligaciones, pero estaba restringida únicamente a los mexicanos.⁹⁶

Se consagraron entre dichos derechos el de no ser aprehendidos ni detenidos sin mandamiento judicial, salvo delito infraganti; se limitaba a 3 días la detención por autoridades judiciales y a 10 por orden judicial, al fin de los cuales debía decretarse auto motivado de prisión; los mexicanos tampoco podían ser juzgados ni sentenciados por comisión ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución y de acuerdo con las leyes dictadas con anterioridad al hecho, ni se podía impedir el tránsito de las personas o los bienes al extranjero, siempre que no dejaran en el país responsabilidad alguna.⁹⁷

Además, también se consagró la libertad de imprimir y circular las ideas políticas sin necesidad de previa censura, los abusos a este derecho serían

⁹⁵ Castrillón y Luna, Víctor M., *op. cit.*, pp. 7-8.

⁹⁶ *Ibidem*, p.9.

⁹⁷ *Ibidem*, p.10.

sancionados penalmente sin exceder las sanciones establecidas en las leyes de imprenta. Un derecho muy importante era el de propiedad, en dicha Carta Fundamental se estableció un medio judicial de tutela, calificado de reclamo y que el afectado podía interponer ante la Corte Suprema de Justicia.⁹⁸

Las Bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 no consagraron garantías individuales, aunque en el artículo 2o. se estableció que la nación guardaría a todos los transeúntes y habitantes del territorio mexicano, mientras respetaran la religión y las leyes del país, los derechos que legítimamente les correspondan.⁹⁹

Por su parte, las Leyes constitucionales, del 30 de diciembre de 1836, prescribieron, en la Primera Ley, los derechos y obligaciones de los mexicanos y de los habitantes de la República; en el artículo 2o. se establecieron los derechos, a saber, garantía de legalidad, inviolabilidad del domicilio, propiedad, debido proceso legal, libertad de movimiento, prensa y circulación de ideas, castigando los abusos; en el 3o. las obligaciones del mexicano, la primera era profesar la religión de su patria, observar la constitución y sus leyes y obedecer a las autoridades; restringen la capacidad de ejercicio del ciudadano, ya que no lo eran los sirvientes domésticos, los menores, los analfabetos y los que no tuvieran una renta de 100 pesos anuales, y se establece, en el artículo 4o., que todos los mexicanos gozarán de todos los otros derechos civiles, y tendrán todas las demás obligaciones del mismo orden que establezcan las leyes.¹⁰⁰

2.1.5. 1843

Las bases orgánicas por su lado reconocieron ciertos derechos humanos, bajo el termino de derechos del hombre como libertad, seguridad e igualdad, sin

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ González, María del Refugio y Castañeda Mireya, *La evolución histórica de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2015, p.24.

¹⁰⁰ *Idem.*

embargo únicamente reconocía como ciudadanos a las personas que tuvieran un ingreso anual de 200 pesos, razón por la cual, puede observarse que no eran tan protectoras como parecieran.

Por su parte, las Bases de organización política de la República Mexicana o Bases Orgánicas, del 12 de junio de 1843 incluyeron los derechos de los habitantes de la República, entre ellos: la proscripción de la esclavitud; la garantía de legalidad; la libertad de opinión, de prensa y de circulación; la inviolabilidad del domicilio, de la propiedad y del ejercicio de una profesión o industria que le garantizara la ley, y la prohibición de las penas corporales... derecho del ciudadano a votar y ser nombrado para los cargos de elección, aunque condiciona la ciudadanía al ingreso anual de 200 pesos y a saber leer y escribir.¹⁰¹

Posteriormente, el Acta Constitutiva y de Reformas, del 21 de mayo de 1847, contempló derechos de los ciudadanos a votar, ejercer el derecho petición y el de reunión; señalaba que para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que “gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas”.¹⁰²

2.1.6. 1856

Por su parte, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 23 de mayo de 1856, conforme a lo señalado en el Plan de Ayutla, hizo una distinción entre los derechos de los ciudadanos y derechos de los habitantes, los ciudadanos mexicanos tenían reconocidos los derechos de petición, de reunión, de ocupar cargos públicos y el voto, mientras que a las personas que no eran ciudadanos pero habitaban el territorio mexicano, les eran reconocidos los derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, prohibía la esclavitud,

¹⁰¹ *Ibidem*, p.25.

¹⁰² *Ibidem*, p.26.

contemplaba la libertad de trabajo, de residencia, de expresión, ¹⁰³ de lo cual, puede observarse, que aunque no fuera de manera generalizada, el Estado ya protegía ciertos derechos por el hecho de ser ciudadanos.¹⁰⁴

Por su parte, la seguridad jurídica estaba regulada de modo que se establecieron reglas de la administración de justicia, especialmente penal, entre ellas, la publicidad del proceso, el debido proceso y el principio de legalidad, la limitación del proceso a tres instancias, la propiedad, es inviolable la cual abarcaba bienes y derechos, la libertad de alguna profesión o industria, considerando las reglas generales de los privilegios por el uso y aprovechamiento de las obras, regulando el derecho de propiedad intelectual de modo que los inventores y perfeccionadores de algún ramo de industria y a los autores de obras literarias o artísticas;¹⁰⁵

2.1.7. 1857

En La Constitución de 1857, fueron reconocidos los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales, y se declara, en consecuencia, que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.¹⁰⁶ Estas disposiciones, de naturaleza garantista, nos deja ver como poco a poco el Estado fue obligándose a proteger de manera efectiva a sus gobernados. De modo que como se ha mencionado, en nuestro país todos nacían libres y con derecho a ser protegido por el Estado y sus leyes.¹⁰⁷

Ahora bien, la Constitución del 5 de febrero de 1857, “contenía en su Título Primer, sección 1, denominada “De los Derechos del Hombre”, una serie de

¹⁰³ *Ibidem*, p.107.

¹⁰⁴ Patiño Camarena, Javier, *op. cit.*, p. 75.

¹⁰⁵ González, María del Refugio y Castañeda Mireya, *op. cit.*, p. 107.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 76.

¹⁰⁷

artículos que con toda claridad establecieron los derechos humanos fundamentales, en que se nota la influencia del liberalismo y del individualismo propios del siglo XIX".¹⁰⁸

De igual forma, la libertad de todos los individuos, estableciendo que la enseñanza es libre, la libertad de profesión, industria o trabajo, se prohíben los trabajos personales sin justa retribución y la pérdida de la libertad por causa de trabajo, educación, o voto religioso, la libre manifestación de las ideas y libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia, se garantizan en los respectivamente, señalando algunas restricciones por la moral, los derechos de terceros y la paz pública.¹⁰⁹

Se garantizan también el derecho de petición, y el de asociación, de igual forma, se otorgó el derecho de poseer y portar armas a cualquiera, para su legítima defensa, la libertad de circulación y se afirma que la República no reconoce títulos de nobleza, prerrogativas ni honores hereditarios, puede decretar recompensas a quienes sirvieran a la patria.

Por último, se regula la no retroactividad de la ley, la inviolabilidad de la persona, la familia, el domicilio y las posesiones de los sujetos; la gratuidad de la justicia; los términos para poner a disposición de la justicia a los detenidos; las garantías del acusado, la prohibición de los malos tratos, la abolición de la pena de muerte y el establecimiento del régimen penitenciario; las facultades de la autoridad administrativa y la judicial, respecto de acusados y procesados.¹¹⁰

Por otro lado, también pueden encontrarse la inviolabilidad de la correspondencia, la inviolabilidad de la propiedad privada, se prohíben los monopolios y estancos, salvo la acuñación de moneda, los correos y los privilegios

¹⁰⁸ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *Derechos Humanos*, 2e., México, Porrúa, 2001, p.36.

¹⁰⁹ González, María del Refugio y Castañeda Mireya, *op.cit.*, p. 30

¹¹⁰ *Idem.*

temporales que por ley reciben los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.¹¹¹

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865 contiene un Título de garantías individuales, en el que se consagran los derechos mencionados con anterioridad¹¹²

2.1.8. 1917

La Constitución de 1917, “fue pionera en el mundo en establecer los derechos sociales propios de los grupos que por su especial situación de desventaja social requieren de protección especial de la Ley, como es el caso de los trabajadores, los campesinos y los indígenas.”¹¹³ Además de que “establece en su texto un catálogo de derechos de orden personal, denominándolos como Garantías Individuales, previstas en el Título Primero Capítulo 1 de la Carta Magna que contiene los primeros 29 artículos del Ordenamiento Constitucional”.¹¹⁴

En la Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 1917, considerada la culminación del movimiento revolucionario de carácter social que se inició el 20 de noviembre de 1910, el Congreso Constituyente elevó a nivel constitucional de los derechos sociales de los campesinos y de los trabajadores.¹¹⁵ La Constitución de 1917 fue la primera en el mundo que elevó a rango constitucional los derechos sociales, los cuales ya estaban desarrollados en leyes ordinarias de los países industrializados, pero no fueron llevados al ámbito constitucional sino después de finalizar la guerra mundial, significó una transición de la época liberal individualista,

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² *Ibidem*, p. 31.

¹¹³ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, p.39.

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ Fix Fierro, María Cristina y Quemain Sáenz, Miguel Ángel (coord.), *200 años de derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos- Archivo General de la Nación México, 2010, http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/DH_55.pdf, 09 de diciembre de 2017, pp. 21-22.

que inspiró la Carta de 1857, y la época posterior a la Primera Guerra Mundial, que inauguró una nueva etapa con el surgimiento de los derechos sociales de carácter constitucional, y la creación del Estado de Derecho Democrático y Social, que se consolidó al finalizar la Segunda Guerra Mundial.¹¹⁶

Todas estas transformaciones esenciales han debido regularse constitucionalmente, y es por ello que han surgido nuevas constituciones orientadas en esta dirección. La Constitución mexicana también incorporó varias de estas disposiciones, aunque por medio de reformas parciales, pero constantes, que la han actualizado y, particularmente, han evolucionado los preceptos que regulan los derechos humanos individuales, en especial en el campo de los derechos sociales, económicos y culturales. Estos cambios sólo pueden examinarse en sus aspectos generales, primero en los derechos individuales y posteriormente en los de carácter social.¹¹⁷

2.1.9. 2001

El 14 de septiembre del 2001 fue adicionado al párrafo segundo el texto del hasta entonces artículo segundo constitucional alusivo a la proscripción de la esclavitud, y también se le adicionó otro párrafo a través del cual se prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico, nacional o de otros tipos¹¹⁸. Consecuentemente, la reforma precisó que también están prohibidas las discriminaciones motivadas por discapacidades.”¹¹⁹

2.1.10. 2011

Pero sin duda, la reforma del 2011, es la más considerable en materia de derechos humanos ya que, del texto original del artículo primero de la Ley

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 22-23.

¹¹⁷ *Idem*.

¹¹⁸ Patiño Camarena, Javier, *op. cit.*, p. 109.

¹¹⁹ *Idem*.

Fundamental se desprende que dentro del territorio mexicano toda persona gozaría los derechos humanos otorgados por la Constitución y por los Tratado Internacionales de los que el país fuese parte.¹²⁰

Por ende, todo ser humano sin importar edad, sexo, condición, color o nacionalidad que se encuentre dentro del territorio nacional goza de las garantías que otorga la Ley Suprema”¹²¹. “Al artículo primero se le hicieron varias reformas y adiciones que le insuflaron un renovado aliento a los derechos humanos consagrados tanto en la Constitución como en los tratados celebrados por México, ordenamientos que para efectos de su interpretación configuran un bloque constitucional,¹²² ahora se precisa en el artículo primero constitucional que los derechos humanos deben ser interpretados por las autoridades con apego a los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, cambió su denominación por el de Derechos Humanos y sus Garantías¹²³

Por otro lado debe destacarse que en este artículo se establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos así como de las garantías para su protección que sean reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y a continuación se precisa que el ejercicio de estos derechos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.¹²⁴

Así, el ámbito personal de los derechos humanos y de sus garantías constitucionales se encuentra configurado, en primer término, por “toda persona física que se encuentre dentro de territorio mexicano, pudiendo ser titulares de dichos derechos, según sea el tipo de garantía de que se trate, los ciudadanos

¹²⁰ *Ibidem*, p. 107.

¹²¹ *Ibidem*, p. 108.

¹²² *Ibidem*, p.110.

¹²³ *Ibidem*, p.112.

¹²⁴ *Ibidem*, p.115.

mexicanos, los simples mexicanos o cualquier persona, sin importar su condición ciudadana o su nacionalidad, ya que por el simple hecho de encontrarse dentro del territorio nacional son titulares de importantes derechos fundamentales que les reconoce tanto la Constitución como los tratados internacionales celebrados por México.¹²⁵

Ahora se refiere no solo a los derechos humanos consignados en nuestra Constitución con el carácter de garantías, sino también los derechos de esta índole que se encuentran contenidos en tratados suscritos por México de acuerdo con los principios y procedimientos establecidos por la Constitución para su ratificación.¹²⁶

Las normas relativas a los derechos humanos se deben de interpretar de conformidad a lo dispuesto tanto por la Constitución, como por los tratados internacionales que México haya celebrado sobre la materia, debiendo favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de donde se desprende que existe una especie de jerarquía axiológica en materia de interpretación, que obliga al intérprete a tomar en cuenta la norma que proteja más ampliamente un derecho humano, con independencia de si este se encuentra consignado en la Constitución o en un tratado celebrado con apego a los principios y procedimientos establecidos por la propia Constitución¹²⁷

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. Y en consecuencia el Estado deberá prevenir investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca

¹²⁵ *Ibidem*, p. 115-116.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 117.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 119.

la ley¹²⁸. Se puede decir que las disposiciones que contiene la Constitución sobre derechos humanos, y las disposiciones que sobre la materia se encuentren contenidas en los tratados celebrados por México, configuran en su conjunto un bloque constitucional que las autoridades deben de interpretar favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, con apego a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.”¹²⁹

2.2. ANTECEDENTES DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

2.2.1 Ley de Lares de 1853

Teodosio Lares, “contribuyó a la configuración de tal rama del derecho, como norma, mediante la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, de 25 de mayo de 1853, mejor conocida como Ley Lares, en honor de su autor”.¹³⁰

Con la publicación de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, elaborada por Teodosio Lares, reconocido jurista de la época, 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.¹³¹

Teodosio Lares, en sus Lecciones de derecho administrativo, un modelo de tribunal contencioso administrativo que después, durante la dictadura de Antonio López de Santa Anna, trataría de establecer en la práctica, mediante la citada Ley

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 119-120

¹²⁹ *Ibidem*, p. 122.

¹³⁰ Fernández Ruiz, Jorge, “Desarrollo en México del derecho administrativo durante el siglo XX”, en *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998, pp.360-361.

¹³¹ Chaín Castro, Gabriela María, “La justicia administrativa en México”, en Cisneros Farías Germán, *et. al.*, (coord.), Justicia administrativa, México, UNAM, 2007, pp. 96-97.

para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida en el Palacio Nacional el 25 de mayo de 1853 por el dictador, en su carácter formal de presidente de México, con el refrendo del autor de la Ley, por ser a la sazón ministro de Justicia.¹³²

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, de 25 de mayo de 1853, inspirada en la doctrina y legislación francesas, que significó un intento frustráneo de sustituir el sistema judicialista adoptado por la Constitución de 1824 que encomendaba a los tribunales ordinarios la resolución de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración, por el modelo francés. Al parecer redactada por Teodosio Lares, que no llegó a tener eficacia, se integró con sólo catorce artículos, el primero de los cuales excluyó a la autoridad judicial del conocimiento de las cuestiones administrativas, las que, en los términos de su artículo 2o., eran, principalmente, las relativas a las obras públicas, los contratos celebrados por la administración, las rentas nacionales y los actos administrativos que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad.¹³³

En los términos del artículo 3o. de la referida Ley, el conocimiento de las controversias suscitadas por la actuación de la administración pública no se encargaba a un organismo autónomo con jurisdicción y decisiones propias sino que era la misma administración activa la que conocía de tales cuestiones, toda vez que disponía que los ministros de Estado, el Consejo, y los gobernadores de los estados y del Distrito Federal conocieran de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se previniera en el Reglamento, según el cual, las reclamaciones de los particulares contra la administración pública debían ser presentadas ante el ministerio a cuyo ramo perteneciera la materia sobre la que versara la reclamación, o que hubiera dictado la medida administrativa reclamada; o bien, en su caso, ante el gobernador del Estado respectivo.

¹³² Fernández Ruiz, Jorge, "Derecho administrativo mexicano. Surgimiento y evolución" en Carbonell, Miguel y Barney Cruz, Oscar (coord.), *Estudios en homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Historia y Constitución*, México, UNAM, 2015, t.I, p.145.

¹³³ *Ibidem*, p.132.

La Ley en comentario dispuso en su artículo 4o. la existencia, en el Consejo de Estado, de una sección compuesta de cinco abogados nombrados por el presidente de la República, para conocer de lo contencioso administrativo. De igual modo, la ley en análisis prohibió a los tribunales judiciales despachar mandamientos de ejecución o dictar providencia de embargo en contra de los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados y ayuntamientos, ni contra los establecimientos públicos dependientes de la administración; asimismo, les prohibió proceder contra los agentes de la administración, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa. Previó también la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, la expedición de su Reglamento, en el que, además de identificar las obras públicas y las cuestiones contencioso-administrativas, se detalló, entre otros aspectos, el procedimiento administrativo, los recursos administrativos, el procedimiento en rebeldía y la manera de resolver los conflictos de competencia.¹³⁴

El 25 de mayo de 1853 fue aprobado por el Congreso de la Unión, un proyecto formulado por Don Teodosio Lares, el cual es considerado como una de los avances más importantes para la Justicia Administrativa, sin embargo esta Ley fue impugnada y declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¹³⁵ lo anterior fue determinado así por Ignacio Vallarta, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la premisa de esta ley era inconstitucional, por ser violatoria de la división de poderes ya que la existencia de un Tribunal Administrativo, suponía la reunión de los Poderes Ejecutivo y Judicial en una sola persona.¹³⁶

¹³⁴ *Ibidem*, p.133.

¹³⁵ Treviño Garza, Adolfo J., *op. cit.*, pp. 12-13.

¹³⁶ Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo*, 11e., México, Porrúa, 2002, p.64.

2.1.2. Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 y Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936, originó el nacimiento del Tribunal de Justicia Fiscal de la Federación de la Federación en 1937, el cual inicialmente tenía competencia únicamente en materia tributaria, pero a través de los años se ha ido reformando para atender también impugnaciones de actos administrativos.¹³⁷

Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, 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.¹³⁸

2.1.3. Constitución de 1857

Las manifestaciones tendientes a impedir la instauración de órganos autónomos, encargados de impartir justicia en materia fiscal y administrativa, se ven fortalecidas con la entrada en vigor de la Constitución de 1857, en virtud de que en el texto de su artículo 97 se otorgaba competencia a los tribunales del Poder Judicial de la Federación para conocer de todas las controversias “...en que la federación fuere parte”. De acuerdo con lo anterior, al parecer de los juristas de la época, resultaba imposible que a la luz de la Constitución de 1857 se pudiese instituir un tribunal en materia administrativa.¹³⁹

¹³⁷ *Ibidem*, p.66.

¹³⁸ Chaín Castro, Gabriela María, *op. cit.*, p. 99.

¹³⁹ *Ibidem*. 97.

2.2.4. Reforma de 1968

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 entonces Tribunal Fiscal de la Federación, 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 o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...¹⁴⁰

2.2.5. Código Fiscal de la Federación de 1966

En razón de que la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, formuló algunas recomendaciones a diverso países latinoamericanos para mejorar su legislación Tributaria y a través de un grupo de jurisconsultos sudamericanos elaboro un código tributario que orientaría a la reforma de otros códigos, fue en que nuestro país se realizó la expedición de éste Código Fiscal de la Federación, el cual, derogó la Ley de Justicia Fiscal, adaptándose a las recomendaciones y modelo antes mencionado, y dejando a un lado lo referente a la estructura y organización del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, para lo cual se creó su Ley Orgánica.¹⁴¹

2.2.6. Código Fiscal de la Federación de 1981

En esta reforma al Código Fiscal, se basó principalmente en centralizar los recursos administrativos, por incluir el concepto de contribuyente y sancionar las omisiones del mismo, la separación de derechos y obligaciones del contribuyente

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 99.

¹⁴¹ Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, p.67.

de las de las autoridades fiscales, la inclusión del recurso de revisión ante las sentencias del Tribunal, por parte de las autoridades fiscales.

2.2.7. Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 2000

Gracias a la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, después Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, en materia federal nos encontramos ante una plena garantía de acceso a la justicia administrativa, al señalarse en la fracción XIII de su artículo 11, lo siguiente:

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.¹⁴²

Por último, el 18 de julio de 2016, fue derogada la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y expidiendo la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cambiando, entre otras cosas, la denominación de dicho Tribunal.

¹⁴² Chaín Castro, Gabriela María, *op. cit.*, p. 100.

CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

3.1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS ESENCIALES

El procedimiento administrativo, protector de derechos fundamentales, en España, se encuentra regulado por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la cual en su apartado de procedimientos especiales regula este procedimiento, el que a su vez, tiene su base constitucional en el artículo 53.2 de la Constitución Española, tal y como se mostrará a mayor profundidad en los aparatos siguientes, sin embargo, antes de adentrarnos en este procedimiento especial, es importante destacar algunos de las características del procedimiento contencioso administrativo en España.

3.2. ANTECEDENTES

La ley 62/1978 fue un ley implementada en materia administrativa, que a su vez, es un precedente del procedimiento especial, protector de derechos fundamentales, implementado en esta materia, dado que en él se establecieron las bases del mismo, por primera vez, ya contenía ciertas características de sumaeriedad, sin embargo al ser anterior a la Constitución, sufría de ciertas inconsistencias que fueron subsanadas con la Ley 29/1998 que nos atañe.

La ley 62/1978 de 26 de diciembre determino una serie de procedimientos sumarios encaminados a la protección de derechos fundamentales, pero únicamente de los artículo primero y segundo¹⁴³. Esta ley estableció, que no era necesario interponer agotar el recurso administrativo para poder iniciar con este

¹⁴³ Villar Palasí, José Luis y Viilar Ezcurra José Luis, *Principios de derecho administrativo*, 4ª ed., España, Universidad Complutense de Madrid, 1999, t.II, pp.339-340

procedimiento especial, redujo los plazos en todo el procedimiento, la dotó de carácter preferente ante cualquier otro procedimiento, indicando que únicamente podría versar este procedimiento ante actos administrativos que vulneran derechos fundamentales.¹⁴⁴

Este procedimiento se ha desgajado de la Ley general sobre el mismo objeto, Ley 62/1978, aprobada días antes de la Constitución, 26 de diciembre de 1978, y ampliada en cuanto a los derechos protegibles por la Disposición transitoria de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional de 1979.¹⁴⁵ La ley 29/1998 sustituyó a la Ley 62/1978, considerada como la pionera aun y siendo anterior a la Constitución, en materia de tutela de derechos y libertades fundamentales.

3.3 CARACTERIZACIÓN

La Ley 29/1998 de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contiene dentro de sus disposiciones un procedimiento para la protección de los derechos fundamentales, dotado de ciertas características que son diversas al procedimiento ordinario, que en esencia, estriba en plazos más cortos que el procedimiento ordinario, con una característica de suma importancia consistente en tener preferencia sobre otros procedimientos contencioso administrativos, lo cual brinda una mayor certeza para los gobernados y una mayor posibilidad de que los actos que vulneran sus derechos más elementales, sean impugnados y su procedimiento sea resuelto en un tiempo corto que garantice con mayor posibilidad su protección.

¹⁴⁴ Fernández Farreres, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo II*, 2ª ed., España, Arazandi, 2014, p.536.

¹⁴⁵ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II*, 14 e., España, Aranzadi, 2015, p.695.

Los artículos 114 a 122 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa contienen, bajo la denominación procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, el procedimiento previsto en el artículo 53.2 Constitución Española (CE) de amparo judicial de las libertades y derecho en el orden contencioso- administrativo.¹⁴⁶

La naturaleza del procedimiento especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales debe interpretarse conforme a la finalidad de garantía supletoria ya que una interpretación contraria al referido criterio no puede considerarse acorde con la por lo que este procedimiento especial es admisible frente a cualquier tipo de acto siempre, claro está, que de él pudiera deriva en una real infracción de los derechos fundamentales y se trate de un acto recurrible ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En todo caso no debe olvidarse que de cara a la consideración de vía previa al amparo este procedimiento es alternativo al ordinario y que ambos conforman la vía previa a la que alude el artículo 53 de la CE.¹⁴⁷

Su encaje deriva del artículo 53.2 CE donde se establece la especial naturaleza del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona. De ese precepto derivan los elementos que caracterizan, y hacen especial, a este procedimiento:

- Su objeto: Tutela judicial de las libertades y derechos delimitados en el artículo 53.2 CE.
- Tramitación preferente y sumaria: Procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad (artículo 53.2 CE) y tramitación de carácter preferente (artículo 114.3 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa).

¹⁴⁶ Fuertes López, Javier F. y Palomar Olmeda, Alberto, *Manual de derecho Administrativo y Contencioso-Administrativo*, España, Aranzadi, 2018, p. 363.

¹⁴⁷ Idem.

- Carácter preceptivo: respecto a la interposición del recurso de amparo: Solo se puede recurrir en amparo una vez que se haya agotado la vía judicial procedente (artículo 43 y DT Segunda.2 LOCTD).¹⁴⁸

Todo lo cual se concreta en un conjunto de normas que regulan un procedimiento específico a través del cual se contemple la lesión de los derechos susceptibles de amparo desde la perspectiva de la conformidad de la actuación administrativa con el ordenamiento jurídico.¹⁴⁹

No puede admitirse la existencia de una facultad del ciudadano para disponer del proceso especial sin más que la mera invocación de un derecho fundamental y, así, para evitar el abuso del recurso de una facultad del ciudadano para disponer del proceso especial sin más que la mera invocación de un derecho fundamental y, así para evitar el abuso del recurso a este procedimiento, el artículo 115.2 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa establece cual debe ser el contenido del escrito de interposición, al señalar que en éste se establecería con precisión y claridad el derecho o derechos cuya tutela se pretende y, de manera concisa, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso. De esta forma, se permite que el órgano judicial tenga, desde un primer momento, un conocimiento aproximado de la cuestión que se pretende plantear, con objeto de que pueda desarrollar su facultad de velar por el cumplimiento de los presupuestos exigidos para la viabilidad del procedimiento especial y, en su caso, tramitando el incidente de inadmisión contemplado en el artículo 117 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa¹⁵⁰

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ *Idem.*

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 364.

El procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona que, por su mandato constitucional, se regula en los artículos 114.3 a 123 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa es especial por su objeto, por lo que se va a tramitar a través de él.”¹⁵¹ “Establece el artículo 53.2 de la CE que es un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad.”¹⁵² El mandato constitucional es recogido por la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa que señala que a todos los efectos, la tramitación de estos recursos tendrán carácter preferente orden de antigüedad de los asuntos establecido en el artículo 249 LOPJ, en artículo 182 LEC y en el artículo 63.1 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa.¹⁵³ Esta previsión de tramitación preferente, como excepción al principio general de tramitación por turno, se sustenta en el inciso final del artículo 249 LOPJ que establece que la tramitación será por orden de antigüedad salvo que en la ley se disponga otra cosa.¹⁵⁴

El principio de sumariedad supone que se procede brevemente y se prescinde de algunas formalidades o trámites del procedimiento ordinario y se manifiesta en la reducción de todos los plazos (interposición del recurso, requerimiento, formalización de la demanda, sentencia) y en la supresión de trámites (conclusiones o vista).¹⁵⁵

Hoy en día cualquier persona que sufra una lesión en sus derechos constitucionales, para defenderlos puede elegir entre dos cauces procesales ante la jurisdicción contencioso-administrativa:

a) seguir la vía del proceso ordinario (que permite un control judicial de cualquier vicio jurídico de la actuación administrativa); o,

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 365.

¹⁵² *Idem*.

¹⁵³ *Idem*.

¹⁵⁴ *Idem*.

¹⁵⁵ *Idem*.

b) seguir la vía de este proceso especial (que reduce su fiscalización de la actividad burocrática a las cuestiones de alcance constitucional).¹⁵⁶

3.3.1. Objeto

El objetivo principal de este procedimiento especial, protector de derechos fundamentales, estriba en salvaguardar estos derechos sin que para ello, deban esperar el tiempo que tarda un procedimiento contencioso administrativo ordinario y entonces poner en mayor riesgo la preservación de los mismos.

El artículo 114 establece que podrán hacerse valer en este proceso las pretensiones a que se refieren los artículos 31 y 32 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, siempre que tengan como finalidad la de restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales el recurso hubiere sido formulado.¹⁵⁷

De esta forma el objeto del procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales regulado como procedimiento especial, preferente y sumario en la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa se configura por existencia de los siguientes requisitos, que actúan como presupuestos de los procesos por este cauce:

- Que el proceso tenga por objeto disposiciones, actos o actuaciones susceptibles de impugnación en el orden contencioso - administrativo.
- Que esa actividad afecte a derechos fundamentales.
- Que se trate de derechos de los previstos en el artículo 53.2 de la Constitución Española (artículos 14 a 29 C

¹⁵⁶ Blanquer, David, *Derecho Administrativo*, España, Tirant lo Blanch, vol. 1, 2010, p.1111.

¹⁵⁷ Fuertes López, Javier F. y Palomar Olmeda, Alberto, *op. cit.*, p. 365.

de la Constitución Española y la objeción de conciencias del art 30 de la Constitución Española).¹⁵⁸

Desde una perspectiva formal, la STJ de Madrid de 1 de febrero de 2017 concreta los requisitos indicando que esa exigencia formal habrá de considerarse cumplida cuando la fundamentación de la pretensión incluya estos elementos: la indicación del derecho fundamental cuya tutela se reclama; la identificación del acto que se considera causante de la infracción de aquel derecho; y, aunque se mínimamente, una exposición de las razones y circunstancias por las que se entiende que el concreto acto que se impugna tiene virtualidad para lesionar de manera directa uno o varios derechos fundamentales. Por lo que hace a este último elemento, debe añadirse que habrá de considerarse que concurre debidamente cuando el escrito de interposición incluya lo siguiente:

a) Una interpretación sobre el alcance de los concretos derechos fundamentales invocados que, en principio, no resulte claramente desacertada o abiertamente contraria a la doctrina jurisprudencial existente sobre ellos; y

b) Una descripción fáctica sobre las concretas circunstancias y datos de hecho que la parte recurrente haya tomado en consideración para considerar que se ha producido individualmente para ella la violación de esos singulares derechos fundamentales cuya protección reclama.¹⁵⁹

Y debe señalarse, por último que el examen que a estos efecto ha de realizar el tribunal habrá de limitarse a constatar si la fundamentación de la pretensión incluye esos elementos que antes han sido apuntados, pero no deberá prejuzgar su corrección jurídica ni su certeza, salvo cuando la interpretación

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 366.

¹⁵⁹ *Idem*.

jurídica avanzada en el escrito de interposición sea abiertamente contraria a lo que sea ya una línea jurisprudencial consolidada o, también, cuando los hechos aducidos sean absurdos o claramente inverosímiles.¹⁶⁰

La delimitación efectuada abarca toda la actividad administrativa impugnabile disposición, acto, actuación o inactividad de otra Administración vinculada siempre a que la finalidad sea la de restablecer o preservar los derechos o libertades susceptibles de protección.¹⁶¹

El objeto del procedimiento está conformado por todos los actos que pudieran ser impugnables por el procedimiento contencioso ordinario pero que tengan la característica de transgredir derechos fundamentales protegidos por el recurso de amparo constitucional.¹⁶²

La actividad impugnabile es cualquiera, pues lo decisivo es el ataque al derecho constitucional que protege este procedimiento, siendo indiferente la causa o el modo en que dicho ataque se produce.¹⁶³

Se trata de un procedimiento que tiene como objetivo el amparo judicial de las libertades y derechos, conforme a lo establecido en el artículo 53.2 de la Constitución Española. Dicho artículo establece lo siguiente:

Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este procedimiento tiene como finalidad restablece o preservar los

¹⁶⁰ *Idem*.

¹⁶¹ Fuertes López, Javier F. y Palomar Olmeda, Alberto, *op. cit.*, p. 365.

¹⁶² Fernández Farreres, Germán, *op. cit.*, p. 536.

¹⁶³ Cosculluela Montaner, Luis, *Manual de derecho administrativo*, 29 ed., España, CIVITAS, 2018, p.616.

derechos o libertades frente a actos, disposiciones de carácter general o vía de hecho de una administración pública.¹⁶⁴

Este proceso pretende la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales susceptibles de recurso de amparo (artículos 14 a 30, inclusive, de la Constitución). El artículo 114.2 contempla la posibilidad de hacer valer en este proceso, además de las pretensiones ordinarias de anulación y restablecimiento de la situación jurídica individual, las que se dirigen contra la inactividad de la Administración o contra vía de hecho, siempre que tengan como finalidad los recursos la de restablecer o preservar los derechos fundamentales cuya protección se pretende; es, por cierto una posibilidad muy importante en el supuesto del recurso contra la vía de hecho dada la expeditividad de su regulación.¹⁶⁵

El procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona ofrece algunas notorias diferencias respecto del proceso contencioso-administrativo, ordinario. Se trata de especialidades derivadas, fundamentalmente, de la importancia de los derechos a proteger. Este procedimiento especial trae causa directa de la Constitución de 1978 que concede a cualquier ciudadano la posibilidad de recabar la tutela de los derechos y libertades fundamentales, ante los Tribunales ordinarios, por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad.¹⁶⁶

La introducción de un procedimiento especial para el control de la actuación (o inactividad o vía de hecho) de las Administraciones públicas que afecten negativamente a las libertades públicas y derechos fundamentales obedece a la necesidad de aligerar los trámites del proceso contencioso-administrativo ordinario cuando están en juego derechos e intereses de suma importancia. Obviamente,

¹⁶⁴ Criado Sánchez, Alejandro, *Derecho Administrativo*, España, Fundación Formación y Desarrollo Urbanístico, 2018, p.224.

¹⁶⁵ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p.695.

¹⁶⁶ Bermejo Vera, José, *Derecho administrativo básico general*, 12º ed., España, Arazandi, vol., 1, 2016, p. 463.

los trámites y fases del proceso ordinario dificultarían la operación de restauración del daño o lesión provocado a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

El objetivo básico de este procedimiento jurisdiccional especial consiste en fiscalizar la actuación de cualquier Administración pública cuando afecte al ejercicio de los derechos protegidos, es decir, los garantizados directamente en el texto constitucional. Por ello, es perfectamente posible compatibilizar el procedimiento especial con el ordinario o sea, plantear simultáneamente el recurso contencioso-administrativo invocando en el proceso vulneraciones de los derechos fundamentales y, simultáneamente, argumentos sobre la conculcación de la legalidad ordinaria, con el fin de exponer cuantos argumentos se encuentren en el Ordenamiento jurídico, así como defender todas las pretensiones jurídicamente viables.

El procedimiento especial es, por tanto, un proceso de conocimiento limitado, porque el Juzgado o Tribunal que corresponda, según las reglas generales de competencia, solo puede entrar a juzgar o controlar si ha existido o no la vulneración de derechos fundamentales. En definitiva, no es posible utilizar este procedimiento para la protección de otros derechos que no se califiquen como derechos fundamentales y libertades públicas que no se califiquen como derechos fundamentales y libertades públicas, aunque si pueden hacerse valer cualesquiera pretensiones, siempre que tengan como finalidad restablecer o preservar derechos fundamentales o libertades por razón de los cuales se hubiera formulado el recurso. Sin embargo, no podrán en principio, utilizarse argumentos de los razonamientos constitucionales que fundamentan y demuestran la agresión o vulneración administrativa de los derechos fundamentales o libertades públicas.

Como finalidad de este proceso es el restablecimiento inmediato de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la Administración, no es obligatoria la interposición de recursos administrativos o reclamaciones contra los

actos o no actos, o vías de hecho, lo que parece lógico, al tratarse de un avía judicial preferente y sumaria.¹⁶⁷

El proceso especial tiene la ventaja de ser más rápido pero el inconveniente de tener un objeto más limitado. Ahora bien, lo que no cabe es ensayar primero una vía (por ejemplo, la especial), y si no prospera, intentar después la otra. No cabe seguir sucesivamente ambos procesos, por lo que, si se opta por la celeridad del proceso especial de protección de los derechos constitucionales, después no se podrá impulsar el proceso ordinario de legalidad ordinaria.¹⁶⁸

En este proceso especial, ante la jurisdicción contencioso-administrativa no se pueden plantear cuestiones de legalidad ordinaria o infraconstitucionales. La pretensión procesal deber reducirse a la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas que reconoce la Constitución en sus artículos 12 a 29. En el Proceso de amparo judicial de los derechos y libertades constitucionales, pueden hacerse valer las pretensiones que tengan como finalidad restablecer o preservar los derechos o libertades de rango constitucional, siempre y cuando la infracción cometida no sea de simple legalidad ordinaria, sino de alcance constitucional.¹⁶⁹

3.3.2 Legitimación

Esta característica, es una de las novedades de la Ley 29/1998, dado que, en la Ley anterior, 62/1978, no estaba contemplada y estriba en que la parte demandante debe ser la misma a quien se le esta vulnerando el derecho fundamental en el acto administrativo reclamado, esto en consecuencia de la naturaleza y esfera de los derechos de los que se trata.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 464.

¹⁶⁸ Blanquer, David, *op. cit.*, p.1113.

¹⁶⁹ *Idem*.

En la regulación efectuada de la garantía contencioso-administrativa de los derechos fundamentales de la persona en los artículos 114 a 122 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, tal y como solía suceder con los artículos 6, 7 y 8 la ley que le antecede, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona 62/1978, no se incluye ninguna determinación específica sobre la legitimación en el proceso especial.¹⁷⁰

Se trata, por tanto, de una cuestión en la que, como establece el propio artículo 114.1 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, habrá que estar en lo no previsto en él, a lo dispuesto por las normas generales de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Así que habrá que estar a lo establecido, sobre la legitimación en el orden jurisdiccional contencioso – administrativo en los artículos 19 a 22 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa¹⁷¹

Esto supone que las actuaciones administrativas en cuanto que vulneran los derechos fundamentales y personalísimo de la parte demandante no es un planteamiento que pueda ser realizado en cuanto que, en ese caso, ni indicios de que el titular de esos derechos se encuentre en situación de imposibilidad para ejercitar acciones en su defensa, no cabe reconocer a la legitimación para interponer el recurso Contencioso-Administrativo.¹⁷²

Tampoco resulta posible el ejercicio de una acción ciudadana, de un legitimación pública sin vinculación con la vulneración, puesto que las reglas procesales delimitadoras del proceso especial para la protección de derechos fundamentales de la persona exigen que la acción ejercitada se fundamente en la violación de un derecho fundamental propio y no en la existencia de violación de

¹⁷⁰ Fuertes López, Javier F. y Palomar Olmeda, Alberto, *op. cit.*, p. 367.

¹⁷¹ *Idem.*

¹⁷² *Idem.*

hipotéticos derechos de terceros al no admitirse la legitimación para el ejercicio de intereses colectivos de grupo.¹⁷³

Las propias normas reguladoras del procedimiento previenen la participación del Ministerio Fiscal, en su condición de defensor del interés público, al establecer, el artículo 117.2 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa que los casos de posibles motivos de inadmisión se convocará a las partes y al Ministerio Fiscal a una comparecencia, y el artículo 119 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que, una vez formalizada la demanda se dará traslado de la misma al Ministerio Fiscal y a las partes demandas para que se presenten sus alegaciones. Participación que no está limitada a la de observador del proceso entre partes y que, conforme se señala en el apartado 9.3 de la Circular 2371998, de 23 de diciembre, sobre Intervención del Ministerio Fiscal en la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que hay que administrar sin vacilación la posibilidad de promover el recurso por parte del Fiscal, así como su intervención, también preceptiva, en la adopción de medidas cautelares, significadamente la suspensión del acto o disposición impugnada.¹⁷⁴

3.3.3 Sumariedad y preferencia

Las características de sumariedad preferencia, son quizás, unas de las mas relevantes de este procedimiento especial, dado que a gracias a ellas, principalmente, es que el procedimiento que nos atañe, esta dotado de eficiencia en cuanto a la rapidez con la que puede tramitarse y resolverse un procedimiento contencioso administrativo, protector de derechos fundamentales en España, esto es porque los procedimientos que versen sobre afectaciones de estos derechos, tienen por un lado, plazos menores que un procedimiento ordinario y a su vez, el Órgano Jurisdiccional esta obligado a darle prioridad a un procedimiento especial, protector de derechos fundamentales, sobre un procedimiento ordinario.

¹⁷³ *Idem.*

¹⁷⁴ *Idem.*

Se trata de un procedimiento especial, basado en los principios de preferencia y sumariedad que, en lo no dispuesto en los artículos 114 a 122 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se regirá por las normas generales establecidas en la propia Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa.¹⁷⁵ El procedimiento se basa en los principios de sumariedad y preferencia de la respuesta judicial es la clave de la garantía que este proceso debe ofrecer para preservar los derechos fundamentales pretendidamente lesionados.¹⁷⁶

La sumariedad de este recurso se acentúa en el supuesto de prohibición o propuesta de modificación de reuniones, conforme a la Ley reguladora del derecho de reunión. En este caso el plazo de interposición del recurso es de 48 horas desde la notificación de la decisión, y serán los propios recurrentes los que darán traslado del escrito de interposición a la autoridad gubernativa para que remita inmediatamente el expediente del órgano jurisdiccional. En el plazo de cuatro días desde la interposición el Tribunal, poniendo de manifiesto el expediente a las partes, las convocará a una audiencia para que de manera contradictoria expongan sus razones, y tras oírlas resolverá mantener o revocar el acto impugnado, es decir la prohibición o modificaciones impuestas a la reunión que se pretende.

La nueva regulación de este procedimiento especial no ha considerado un tema de gran trascendencia en la derogada Ley 62/1978: el de la suspensión del acto impugnado en estos procesos. La ley de 1978 marcó una ruptura en su tiempo con el privilegio de la no suspensión de la ejecución de los actos administrativos, posibilitando que en este tipo de recursos la suspensión fuera casi automática, al declarar que bastaba con su simple petición por el recurrente para acordarla y desplazando la carga de probar el grave perjuicio que ello ocasionaría al interés público de la Administración. La nueva Ley parece fiar en las amplias

¹⁷⁵*Ibidem*, p. 363.

¹⁷⁶ Cosculluela Montaner, Luis, *op. cit.*, p.616.

posibilidades que otorga su regulación de las medidas provisionales y se abstiene de regular este importante aspecto, considerando que no son necesarias reglas específicas para este procedimiento especial.¹⁷⁷

El proceso está considerado como sumario y preferente. La sumariedad se expresa en una reducción de los plazos (tanto procesales, como el mismo de interposición del recurso (diez días) y la concentración de trámites (se elimina el trámite de conclusiones o vista) y el carácter preferente, con la declaración (que en la práctica anterior no ha sido demasiado efectos) de que la tramitación tendrá carácter preferente.¹⁷⁸

Este proceso especial se caracteriza porque es de tramitación preferentemente respecto a cualquier proceso que estuvieran pendiente, y que es un proceso sumario con pocas actuaciones y plazos breves.¹⁷⁹

En definitiva, el carácter preferente significa que los órganos judiciales deben dar a estos procedimientos especiales prioridad absoluta en su tramitación y solución. Por su parte, la sumariedad se traduce en una generalizada reducción de los plazos con respecto al procedimiento ordinario. Por ejemplo, el recurso se interpone en el plazo de diez días; el expediente de ver remitirse en el plazo de cinco días, y la demanda y contestación se formalizan en el plazo de ocho días.¹⁸⁰

3.3.4. Cuestión de legalidad ordinaria

Una de las razones que motivaron a la implementación de este procedimiento especial, fue la oportunidad de la existencia de un procedimiento

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 617.

¹⁷⁸ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p.695.

¹⁷⁹ Blanquer, David, *op. cit.*, p.1113.

¹⁸⁰ Bombillar Sáenz, Francisco Miguel, "Jurisdicción Contencioso- Administrativa", en Torres López, M. Asunción, *Conceptos para el estudio del derecho administrativo II en el grado*, 6º ed., España, Tecnos, 2018, p.71.

que desde primera instancia, pudiera proteger de manera efectiva derechos fundamentales, es decir, que los actos de autoridad que los vulneraran, no tuvieran que ser recurridos al Amparo, para poder ser salvaguardados con mayor prontitud, sino que pudiese agotarse esta vía ordinaria, antes que cualquier otro medio de impugnación, pero claro, dotándolo de la preferencia necesaria, para que tuviera la efectividad que la naturaleza del procedimiento requiere.

Por cierto, que el Tribunal Supremo ha tenido a inadmitir este recurso especial por una de las razones utilizadas por el Tribunal Constitucional para inadmitir los recursos de Amparo que la cuestión planteada es de legalidad ordinaria no constitucional, sin que ninguna norma excluya esta regla común, lo que sería absurdo, en el momento de proteger a derechos fundamentales.¹⁸¹

El artículo 106.1 de la Constitución no consiente tampoco esta restricción a la legalidad de la actuación administrativa cuyo control general confía a los Tribunales Ordinarios urgente corregir esa inexplicable desprotección de los derechos fundamentales, cuya única razón podría verse, acaso, en la especialidad de este proceso, de modo que las infracciones de la legalidad ordinaria tuvieran que ser llevada por la vía del proceso ordinario. Pero esta sustantivación de las vías procesales no parece justificada.¹⁸²

Lo que singulariza este proceso especial no es limitar la protección de los derechos fundamentales a los contenidos constitucionales, sino el carácter básico y referente de estos derechos en el ordenamiento, derechos que el juez debe proteger en todo caso, los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del Título I de la Constitución vincula, en su integridad, a todos los Jueces y Tribunales y están garantizados bajo la tutela efectiva de los mismos, en especial, los derechos enunciados en el artículo 53.2 de la Constitución se reconocerán, en todo caso, de conformidad con su contenido constitucionalmente, declarado, sin

¹⁸¹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p.696.

¹⁸² *Idem.*

que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido. Excluir de la protección debida a los derechos fundamentales a las cuestiones que deriven de legalidad ordinaria es, manifiestamente menoscabar ese mandato categórico de protección.¹⁸³

3.3.5 Plazo de interposición

Los plazos de este procedimiento son muy reducidos en comparación con el procedimiento ordinario, esto como ya se ha mencionado con anterioridad, con la finalidad de garantizar la protección de los derechos mas elementales de los gobernados en España, lo cual dota de una rapidez, notable, mientras que un procedimiento ordinario puede tardarse años en resolverse, el procedimiento especial, puede desarrollarse de inicio a fin, en un lapso de uno a dos meses.

La configuración de este procedimiento y su atribución a los Tribunales ordinarios para que sean estos los que primeramente conozcan sobre presuntas violaciones de los derechos fundamentales, sin perjuicio de poder conocer en amparo al Tribunal Constitucional, responde a la idea defendida en nuestra Constitución, según la cual, como acertadamente ha informado el Consejo General del Poder Judicial, se hace realmente efectivo el principio de subsidiariedad que caracteriza al amparo constitucional.¹⁸⁴

La nueva Ley reconoce carácter preferente a la tramitación de estos recursos (artículo 114.3), pero no contiene una manifestación similar cuando del requisito de la sumariedad se trata, rompiendo así con lo establecido en la Ley 62/1978, la sumariedad, se pretende conseguir con una clara de reducción de los plazos, que dé más rapidez a dicha tramitación.¹⁸⁵

¹⁸³ *Idem*.

¹⁸⁴ Ruiz Risueño, Francisco, *El proceso contencioso- administrativo*, 9ªed., España, Colex, 2012, p. 442.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p.443.

Dicho procedimiento procede de ahí su carácter especial- cuando existiese peligro de o se hubiese producido violación de un derecho fundamental excepción hecha del derecho de reunión, que tiene su propio procedimiento.¹⁸⁶

El procedimiento especial, protector de derechos fundamentales que aquí mencionamos tiene principalmente las características de preferencia y sumariedad las cuales se describen a continuación:

- Preferencia: Implica prioridad sobre los demás asuntos ordinarios que se tramiten ante el órgano judicial, al objeto de proceder a su despacho previo, aunque su entrada en aquel haya sido superior. La preferencia alude también a la prioridad por parte de las normas que regulan la competencia funcional del órgano interviniente.

- Sumariedad: Supone reducción de plazo y simplificación de trámites, en suma, rapidez y agilidad a la hora de su tramitación.¹⁸⁷

Aun y cuando la ley no lo determina como sumario, se considera así, dado que hay una reducción de los plazos respecto al proceso ordinario, con la finalidad de obtener una respuesta rápida, lo que constituye la clave de la garantía y eficacia de los derechos fundamentales de cualquier persona. Además de que no es necesario agotar el recurso administrativo a que tuviere derecho, puede directamente iniciar el procedimiento administrativo especial, con la finalidad de garantizar los derechos fundamentales.¹⁸⁸

Algunas de las diferencias con el procedimiento ordinario son los plazos fijados al largo de todo el procedimiento especial, dado que, en el procedimiento ordinario, establece dos meses para la interposición de la demanda, mientras que

¹⁸⁶ *Ibidem*, p.444.

¹⁸⁷ *Idem*.

¹⁸⁸ *Idem*.

el especial, 10 días,¹⁸⁹ esto solo para el inicio sin embargo, en todo el procedimiento pueden observar evidentes diferencias en los plazos, cada uno de los pasos del procedimiento es más corto, esto con la finalidad de otorgar una real efectividad respecto de la garantía de los derechos fundamentales.

Las reglas y plazos para llevar a cabo el procedimiento administrativo especial, protector de derechos fundamentales se encuentra regulado entre los artículos 114 y 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Este procedimiento, en materia contenciosa administrativa, protege las libertades y derechos estipulados en el artículo 53.2 de la Constitución española, todos los efectos de este procedimiento tienen carácter de preferente.¹⁹⁰ Contando con las características que se especifican en el tema posterior.

En el mismo día de la tramitación del recurso o al día siguiente, se requiere al órgano administrativo para que en un plazo máximo de 5 días remita el expediente, a lo que la administración puede remitirlo y su vez, solicitar la inadmisión del recurso, dando pie al incidente de inadmisión, no remitirlo, provocando que se impongan multas coercitivas (artículo 48 LCJA) y que únicamente se remita en tiempo el expediente siguiendo su curso normal el procedimiento especial.¹⁹¹

El recurso inicia con el escrito de interposición, con los mismos requisitos que se exigen en el artículo 45, pero además en dichos escritos se deberá

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 447.

¹⁹⁰ Artículo 114 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, España, 1998, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf> consultado 08 de mayo del 2018.

¹⁹¹ Villar Palasí, José Luis y Viilar Ezcurra José Luis, *op. cit.*, p.343.

expresar ya el derecho fundamental que se supone lesionado y de manera concisa los argumentos sustanciales que deben fundamentar el recurso.¹⁹²

El plazo para la interposición del recurso es el de diez días a contar desde la notificación del acto, publicación de la norma que lesiona el derecho fundamental. Si se hubiese interpuesto un recurso administrativo potestativo, el plazo de diez se computará a partir de los veinte días de haberse interpuesto dicho recurso sin respuesta o desde el requerimiento en el caso de inactividad administrativa o el inicio de la actividad en vía de hechos.¹⁹³

Debe señalar que en los supuestos a que se refiere este procedimiento especial cualquier recurso administrativo debe entenderse siempre con carácter potestativo, de modo que siempre es posible el recurso contencioso-administrativo directo, que es, como regla general, el modo más conveniente de proceder. En el mismo día, o en el siguiente, de la interposición del recurso se remitirá del escrito a la Administración y se le reclamará el expediente que deberá de remitirse en el plazo de cinco días, y remplazar a los demás demandados.¹⁹⁴

Pero el incumpliendo del deber de remitir el expediente no suspenderá la continuidad del procedimiento, y se recibiera con posterioridad se pondrá de manifiesto a las partes para que en 48 horas puedan hacer algunas alegaciones. Con el envío el expediente la Administración, o en el acto de comparecencia las demás partes demandadas, podrán solicitar la inadmisión del recurso.

Ahora bien, si se solicitara la inadmisión, el Juez o Tribunal resolverán lo procedente, oído el recurrente y el Ministerio Fiscal. Este trámite de admisión previa ha sido considerado como un acierto para evitar los abusos en el

¹⁹² Cosculluela Montaner, Luis, *op cit.*, p. 616.

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ *Idem.*

planteamiento de este procedimiento especial por el Consejo General del Poder Judicial y la doctrina.

Posteriormente, acordada, en su caso la prosecución del recurso se emplazará al recurso recurrente para que formalice la manda en el plazo de ocho días haciéndole llegar entrega del expediente. Seguidamente se dará traslado al Ministerio Fiscal y a las partes demandada para que se presenten el escrito de contestación otros ochos días. Presentados estos escritos y transcurrido el plazo sin hacerlo, el órgano jurisdiccional decidirá sobre el recibimiento a prueba del recurso, si se hubiera solicitado. Trámite que no será superior a veinte días para proposición y prueba. Y concluidas estas actuaciones, el Juez o Tribunal dictará sentencia estimando o desestimando el recurso.¹⁹⁵

La jurisprudencia había establecido que en este procedimiento no pueden enjuiciarse cuestiones de legalidad ordinaria, tales como las proccidentales, sino solo las cuestiones directamente referidas a la violación o desconocimiento del derecho fundamental cuya protección se pretende en este recurso.¹⁹⁶

Pero el artículo 114.2 permite hacer valer en este proceso todas las pretensiones a que se refieren los articulo 31 y 32, es decir, las mismas que en el procedimiento común, con el único requisito de que tengan por finalidad la de restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formula el recurso. Y el artículo 121 prevé que la sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto incurran en cualquier infracción del Ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, y se hayan vulnerado derechos susceptibles de amparo.¹⁹⁷

¹⁹⁵ *Idem.*.

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 617.

El plazo para interponer este recurso será de 10 días desde la notificación de la actuación pública y se iniciará mediante escrito de interposición. El juzgado o sala requerirá el expediente administrativo del que se dará traslado al demandante para formular demanda en el plazo de ocho días.

Formalizada la demanda, se dará traslado de la misma al Ministerio Fiscal y a las partes demandadas para que, a la vista del expediente, presenten sus alegaciones en el plazo común improrrogable de ocho días y acompañen los documentos que estimen oportunos.

Evacuando el trámite de alegaciones el órgano jurisdiccional decidirá sobre el recibimiento a prueba y una vez practicada, dictará sentencia.¹⁹⁸

El plazo para interponer este recurso especial en defensa de los derechos constitucionales es de 10 días, que contrasta con el plazo de dos meses para interponer el recurso en el procedimiento ordinario. En el escrito de interposición hay que identificar con precisión y claridad el derecho o los derechos constitucionales cuya tutela se pretende garantizar, y de manera concisa los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso.¹⁹⁹ La regla general es que, a diferencia del procedimiento ordinario, el mes de agosto no es inhábil (artículo 128 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa).²⁰⁰

3.3.6 Intervención del Ministerio Fiscal

La figura del Ministerio Fiscal, otorga a este procedimiento un control de legalidad, es decir, este órgano únicamente está encargado de asegurarse de que el procedimiento se lleve a cabo dentro de los términos que marca la ley, esto sin

¹⁹⁸ Criado Sánchez, Alejandro, *op. cit.*, p.224.

¹⁹⁹ Blanquer, David, *op. cit.*, 1113.

²⁰⁰ Fernández Farreres, Germán, *op. cit.*, p. 537.

que su intervención pueda influir a ninguna de las partes dado que en todo momento debe ser parcial hacia las partes.

El Ministerio Fiscal actúa en defensa de la legalidad (artículo 435 LOPJ), razón por la cual examinar la procedencia o improcedencia de este procedimiento.²⁰¹ Por su transcendencia en este recurso interviene siempre el Ministerio Fiscal.²⁰² Otra particularidad procesal es que la de preferencia en el proceso del Ministerio Fiscal, por la relevancia especial de los derechos Fundamentales cuya protección le confía el Estatuto del Ministerio Fiscal.²⁰³

3.3.7. Incidente de inadmisión

Este incidente, dota a la administración de la oportunidad de que demuestre el motivo de la inadmisión de la demanda que verse sobre un acto de autoridad que vulnera derechos fundamentales, dado que, si bien es cierto, pudiese ser desechada de oficio, también lo es, que si la administración demuestra que no es admisible desde antes de entrar a las demás etapas procesales, evita gastos económicos y de tiempo innecesarios, por ejemplo, en el supuesto que demuestre que en ningún momento se ha vulnerado un derecho fundamental, por lo que el demandante, si fuese el caso, tendría que recurrir al procedimiento ordinario.

Si la Administración, como parte demandada solicita la inadmisión del recurso, el órgano judicial debe convocar a las partes y al Ministerio fiscal a una comparecencia en un plazo no mayor a cinco días, en el que se decidirá la procedencia del recurso. Una vez agotados los plazos anteriores, el órgano jurisdiccional dentro del día siguiente debe determinar la admisión o inadmisión del recurso²⁰⁴. Otra peculiaridad es que, en el escrito de interposición, que en el

²⁰¹ González, Pérez, Jesús, *Manual de práctica forense administrativa*, 6ª ed., Madrid, Civitas, 2001, p 263.

²⁰² Cosculluela Montaner, Luis, *op. cit.*, p.616.

²⁰³ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p.695.

²⁰⁴ Villar Palasí, José Luis y Viilar Ezcurra José Luis, *op. cit.*, p.343.

procedimiento ordinario se limita a identificar la actuación contra la que se recurre, ha de precisarse, además de los derechos cuya tutela se pretende, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso, de manera concisa. Al comparecer la Administración y los demás demandados pueden pedir la inadmisión el recurso, lo que se sustancia en una comparecencia.²⁰⁵

Este trámite arranca de la decisión del Letrado de la Administración de Justicia de estimar que no procede la admisión del recurso por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales de la persona dará cuenta el Juez o Tribunal (artículo 117.1 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa).²⁰⁶

Si el órgano jurisdiccional considera que concurre un motivo en el que pudiera fundarse la inadmisión del procedimiento (artículo 117.1 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa), el Letrado de la Administración de Justicia convocara a las partes y al Ministerio Fiscal a una comparecencia que tendrá que celebrarse antes de que transcurran cinco días (desde el día siguiente a la remisión del expediente o a aquel en el que finaliza ese plazo en el que tenía que haberse remitido, artículos 117.1 y 2 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa) en el que admitir a trámite el recurso por este procedimiento especial (artículo 117.2 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa).²⁰⁷

Oídas las partes, en el día siguiente al de la comparecencia, en el caso de que el órgano jurisdiccional considera que no se cumplen los requisitos establecidos, dictará auto acordando su inadmisión por inadecuación de procedimiento (artículo 117.3 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa).²⁰⁸

²⁰⁵ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, op. cit., p.695.

²⁰⁶ Fuertes López, Javier F. y Palomar Olmeda, Alberto, op. cit., p. 370.

²⁰⁷ *Idem.*

²⁰⁸ *Idem.*

En esta comparecencia en la que, conforme a lo establecido en el artículo 117.2 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa se oirá a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de dar al recurso la tramitación del procedimiento especial, resulta obligado convenir que en esta comparecencia el actor, en defensa de sus intereses, deberá aportar algún elemento o dato del que pueda inferirse la consistencia de su queja, aunque la prueba del extremo alegado quede diferida a un momento ulterior.²⁰⁹

El auto que acuerde la inadmisión sin haber dado la oportunidad a las partes de realizar alegaciones sobre ese motivo de inadmisión apreciado por el órgano jurisdiccional es nulo de pleno derecho pues ha determinado una palmaria indefensión a la parte demandante al no habersele dado la efectiva oportuna de ser oídas si alegaciones antes de pronunciarse el Juzgado sobre la causa de inadmisión.²¹⁰

3.4 TRAMITACIÓN

El procedimiento especial, tiene muchas similitudes con el procedimiento ordinario, en cuanto a los requisitos de cada uno de sus trámites, sin embargo, tiene ciertas peculiaridades como la especificación del derecho fundamental vulnerado o que el expediente únicamente se pone a disposición del recurrente sin ser entregado, esto, en primer lugar, por naturaleza del procedimiento, ya que si no se justifica con el derecho vulnerado la razón de porque se utiliza esta vía y no ordinaria, no tiene sentido que se impugne a través de este procedimiento especial y en segundo lugar, porque esto agiliza el procedimiento cumpliendo con uno de los objetivos principales del mismo.

Admitido a trámite el procedimiento y acordado que prosigan las actuaciones, el Letrado de la Administración de Justicia pondrá de manifiesto a la parte recurrente el expediente y el resto de las actuaciones para que se formalice

²⁰⁹ *Idem.*

²¹⁰ *Idem.*

la demanda en el plazo improrrogable de ocho días (artículo 118 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa).²¹¹

En el escrito de demanda la parte actora fijará, con la debida separación, el hecho, los fundamentos de derecho y las pretensiones, demanda que tendrá que cumpla con los requisitos establecidos, para el procedimiento ordinario, en los artículos 52 a 56 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa.²¹²

El carácter sumario de este procedimiento especial presenta algunas peculiaridades. Por una parte, y a diferencia de lo establecido en el procedimiento ordinario el expediente, en caso de haberse remitido, no se entrega al recurrente, como lo establece el artículo 52.1 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa en el supuesto del procedimiento ordinario, sino que se pone a disposición.²¹³

Establece el artículo 119 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa que formalizada la demanda se dará traslado de esta a las partes demandadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común e improrrogable de ocho días, formulen sus alegaciones y aporten los documentos que estimen oportunos.²¹⁴

Esta regulación hace uso de la denominación alegaciones en lugar de la de contestación a la demanda de la que se hace uso en el procedimiento ordinario y las extiende, además de a la parte (o partes) demandadas, al Ministerio Fiscal.²¹⁵

3.4.1. Alegaciones de las partes demandada

La presentación de las alegaciones de la demanda se corresponde con el trámite de contestación a la demanda. Por ello, y en virtud de la aplicación supletoria de las normas generales previstas en la Ley de Jurisdicción

²¹¹ *Ibidem*, p. 371.

²¹² *Idem*.

²¹³ *Idem*.

²¹⁴ *Idem*.

²¹⁵ *Idem*.

Contenciosa Administrativa a la que hace referencia el artículo 114.1. Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la posibilidad de que la Administración demandada formule alegaciones está condicionada que hubiera remitido el expediente en el plazo establecido o a que, no habiéndolo hecho así, lo acompañe a las alegaciones pues, en otro caso, esas alegaciones se tendrán por no formuladas, tal y como establece el artículo 54.1 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa.²¹⁶

Es posible el uso del trámite de alegaciones previas previsto en los artículos 58 y 59 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ya que la tramitación del procedimiento especial de protección de derechos fundamentales no impedía el trámite de alegaciones ya que, siendo necesario, nada impide su uso, aunque no esté específicamente previsto en el artículo que regula ese procedimiento especial.²¹⁷

Es un trámite necesario, por lo que la continuación del procedimiento sin conceder al demandado plazo para que presentara sus alegaciones le impide la defensa de sus intereses y conlleva la nulidad de lo actuado y la reposición de las actuaciones al momento procesal necesario para subsanar la indefensión producida, y que la sentencia recurrida fue declarada sin que la Corporación local hubiera tenido posibilidad de cumplir dicho trámite en intereses de su defensa.²¹⁸

3.4.2. Pruebas

Las pruebas que pueden ser parte de este procedimiento especial, son exactamente las mismas que las del procedimiento ordinario, sin embargo en lo que se diferencia es en el plazo que se tiene para interponerlas.

²¹⁶ *Idem.*

²¹⁷ *Idem.*

²¹⁸ *Idem.*

El plazo para interponerlas es de veinte días para su interposición, posteriormente, la sentencia se dictará en el plazo de cinco días. Las sentencias dictadas por los Juzgados de lo contencioso son apelables en un solo efecto.²¹⁹

3.4.3 Doble vía

Como ya se ha mencionado con anterioridad, este procedimiento especial, está destinado a aquellos actos de autoridad que vulneran derechos fundamentales, sin embargo, esto no limita al gobernado para impugnarlos únicamente por esta vía, en los casos en los que el acto, vulnere cualquier otra disposición legal, razón por la cual, el demandante puede impugnar el mismo actos, por la vía especial, protectora de derechos fundamentales y por la ordinaria, siempre y cuando, delimite en la primera de ellas los derechos fundamentales vulnerados y en la segunda, las disposiciones trasgredidas.

Si del acto impugnado se desprende una vulneración a los derechos fundamentales y un vicio de legalidad, lo recomendable es iniciar el proceso por medio de este procedimiento especial y por el ordinario.²²⁰ No se trata de dos vías incompatible, el hecho de tramitar el procedimiento especial versa únicamente sobre la defensa del mismo derecho, sin embargo, puede acudirse también al proceso administrativo ordinario.²²¹

Pero la tramitación de estos procedimientos debe hacerse de manera simultánea, no es posible esperar el resultado del procedimiento especial para después tramitar el ordinario.²²²

²¹⁹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p.696.

²²⁰ Villar Palasí, José Luis y Viilar Ezcurra José Luis, *op. cit.*, p.341

²²¹ González, Pérez, Jesús, *op. cit.*, p. 261.

²²² Mozo Seoane, Antonio, *Manual de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.187.

3.4.4. Recursos

Las partes, tiene el derecho de apelar las sentencias provenientes de este procedimiento en un solo efecto, sin embargo debe tomarse en cuenta que la sentencia que pone fin a un procedimiento especial, también eleva a categoría de cosa juzgada a un procedimiento ordinario que verse sobre el mismo acto, es decir, las partes no pueden en ningún caso, tener dos sentencias que versen sobre el mismo acto de autoridad, por lo que una vez resuelto el procedimiento especial, el procedimiento ordinario se sobresee.

Las sentencias que dicten los Juzgados serán apelables en un solo efecto, y las dictadas por las Salas de lo contencioso administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, recurso de casación según las reglas generales, salvo que se hubieren dictado en el procedimiento especial del artículo 122.²²³

La interposición del recurso especial es compatible con la del proceso ordinario sobre el mismo objeto. De estimarse el recurso especial se concluirá el ordinario, excepción de cosa juzgada, y se desestimaré, el procedimiento ordinario podrá continuar siempre que se funde en un vicio de ilegalidad.²²⁴

3.5 DERECHO DE REUNIÓN

La razón por la que el derecho de reunión debe explicarse por separado al tratarse de este procedimiento especial, protector de derechos fundamentales, es porque este derecho, debe ser ejercido bajo ciertas cuestiones para que se considere vulnerado y pueda ser objeto de impugnación por este medio, en primer lugar, las personas que deseen manifestarse o reunirse en lugares de tránsito o

²²³ González, Pérez, Jesús, *op. cit.*, p.264

²²⁴ Escuin Palop, Catalina, *Curso de derecho administrativo parte general*, 2ºed., España, Tirant lo Blanch, 2011, p.312.

público deben pasar por un proceso administrativo antes la autoridad correspondiente, para que posteriormente sea aprobado o en su caso, la autoridad de manera justificada, propone alguna modificación a esta solicitud, de lugar, por ejemplo y es esta respuesta la que pudiese ser impugnada en el procedimiento especial, protector de derechos fundamentales.

Por último, el artículo 122 Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa se refiere íntegramente al derecho de reunión contemplado en el artículo 21.2 de la Constitución Española. Este supuesto especialísimo regula el recurso contra la prohibición o propuesta de modificación de las reuniones en los lugares de tránsito público y de manifestaciones a que se refiere la Ley Orgánica del Derecho de Reunión.²²⁵

Dentro del sistema de protección procesal de los derechos fundamentales, hay un supuesto muy específico, por razones obvias, que es el de la protección del derecho de reunión y manifestación. En efecto, el ejercicio del derecho, cuando la Administración toma la decisión de desautorizarlo. La Constitución Española, como los textos constitucionales de otros Estados y los tratados internacionales del mismo sentido, permite ejercer libremente el derecho de reunión y manifestación, esto es, sin ningún tipo de permiso o autorización administrativa previa. Sin embargo, cuando las reuniones o manifestaciones se pretendan celebrar en lugares de tránsito público, debe de comunicarse previamente el propósito a la autoridad gubernativa correspondiente.²²⁶

La autoridad administrativa solo podrá prohibir dichas reuniones o manifestaciones cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes, aunque podrá también proponer una modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario. En ambos casos prohibición o modificación de la manifestación o reunión, si sus promotores no lo aceptan, se

²²⁵ Bombillar Sáenz, Francisco Miguel, *op. cit.*, p.71.

²²⁶ Bermejo Vera, José, *op. cit.*, p. 465.

puede interponer recurso contencioso- administrativo por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales.²²⁷

3.6 DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL, PROTECTOR DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO

El procedimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa tiene plazos distintos que lo hacen diferente al procedimiento contencioso común los cuales son referidos en la siguiente tabla:

Interposición de demanda	Diez días, contados a partir del día siguiente al de notificación del acto, publicación de la disposición impugnada, requerimiento para el cese de la vía de hecho, o transcurso del plazo fijado para la resolución, y si se trata de inactividad administrativa se empieza a contar veinte días después de la reclamación, la presentación del recurso o el inicio de la actuación administrativa en vía de hecho, respectivamente. ²²⁸
Requerimiento de expediente al	El secretario judicial debe

²²⁷ *Idem.*

²²⁸ Artículo 115 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, España, 1998, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf> consultado 08 de mayo del 2018.

órgano administrativo	requerirlo el día de la presentación de la demanda o al día siguiente, y el órgano administrativo tiene cinco días para remitirlo.
Emplazamiento de demandados	Cinco días a partir de la recepción del expediente
Alegaciones referentes a la admisión	Una vez que el expediente administrativo sea recibido por el Juzgado o Sala, se les otorgará 48 horas a las partes para hacer sus alegaciones sin que esto interrumpa el proceso. ²²⁹
Admisión	Después de realizado lo anterior, el secretario judicial, al siguiente día, dará cuenta al tribunal y es este quien admitirá o desechará el procedimiento.
Inadmisión	En caso de inadmisión, el secretario convocará a las partes y Ministerio Fiscal, para que se lleve a cabo una comparecencia en el término de 5 días y al día siguiente dictará un mandato para

²²⁹ Artículo 116 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, España, 1998, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf> consultado 08 de mayo del 2018.

	determinar si se admite o sigue su inadmisión. ²³⁰
Formalización de la demanda	Una vez admitido, en el plazo de ocho días, el Secretario judicial pondrá de manifiesto el expediente y actuaciones para formalizar la demanda. ²³¹
Alegaciones que versen sobre el fondo de la demanda	Ya formalizada la demanda, se da traslado al Ministerio Fiscal y a las partes demandadas con un plazo de ocho días para presentar alegaciones y documentación relacionada a ellas. ²³²
Pruebas	Al día siguiente de fenecido el plazo anterior, el órgano jurisdiccional debe decidir el plazo para recibir pruebas, pero este nunca debe ser mayor a veinte días. ²³³
Sentencia	Cuando concluya el termino probatorio, el órgano tiene un plazo de 5 días para dictar

²³⁰ Artículo 117 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, España, 1998, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf> consultado 08 de mayo del 2018.

²³¹ Artículo 118 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, España, 1998, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf> consultado 08 de mayo del 2018.

²³² Artículo 119 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, España, 1998, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf> consultado 08 de mayo del 2018.

²³³ Artículo 120 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, España, 1998, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf> consultado 08 de mayo del 2018.

	sentencia, tomando en consideración que la disposición, actuación o acto, vulneren algún derecho determinado por este procedimiento especial. ²³⁴
Recurso contencioso administrativo	Si se trata de interponer un recurso contencioso administrativo, respecto de la prohibición o de propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Reunión, debe hacer dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, a la notificación de la prohibición o modificación, el Secretario judicial, en el plazo de cuatro días, convocará entonces, al representante legal de la Administración, al Ministerio Fiscal y a los recurrentes o a la persona que éstos designen como representante a una audiencia en la que el Tribunal, oirá a todos y resolverá. ²³⁵

²³⁴ Artículo 121 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, España, 1998, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf> consultado 08 de mayo del 2018.

²³⁵ Artículo 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, España, 1998, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf> consultado 08 de mayo del 2018.

La nueva Ley 29/998, pretende incorporar al ordenamiento jurídico la doctrina y la jurisprudencia que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han elaborado en base a los principios introducidos por la Constitución. Asimismo, contribuye a aproximar a los ciudadanos a la justicia y hacer más sencilla la resolución de sus controversias con la administración. La reforma principalmente versa en los siguientes tres puntos:²³⁶

1. Adaptar la nueva configuración territorial del estado, considerando la nueva distribución interna de competencia entre los órganos judiciales.²³⁷

2. “Garantizar a los ciudadanos una más efectiva tutela de sus derechos frente a la administración pública, para lo cual se modifica el régimen de ejecución de sentencias, se introducen nuevos recursos que permiten al ciudadano reaccionar frente a la inactividad de la administración o a sus actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho y se refuerza la posición procesal de los administrados, titulares de derechos e intereses legítimos, frente o al lado de la administración”²³⁸.

3. Universalizar el control judicial de los actos de la administración, sus órganos únicamente pueden conocer aquellas cuestiones que les hayan sido atribuidas, por ello se delimita la competencia, las pretensiones tendrán que fundamentarse en normas jurídico administrativas, independientemente del órgano del que proceda.²³⁹

²³⁶ Rodríguez, Arana, Jaime, La Reforma Administrativa en España, México, Novum, 2011, p. 59.

²³⁷ *Idem*.

²³⁸ *Ibidem*, pp. 59-60.

²³⁹ *Ibidem*, 60.

El artículo de la Ley de 1998 establece que es atribución de los tribunales contencioso administrativo conocer de las pretensiones que provengan de actuaciones de la administración pública que esté sujeta a derecho administrativo, pero con un criterio material más objetivo, de modo que esta ley extiende la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa al conocimiento de las pretensiones que se encuentre sometida al derecho administrativo. O lo que es igual, encomienda a estos jueces y tribunales el control de la legalidad de la actuación de todos los poderes del Estado, salvo que esta actuación esté expresamente sometida a otros órganos judiciales o constitucionales.²⁴⁰

En conclusión, de acuerdo con la cláusula general a las siguientes actuaciones de los poderes públicos:

En primer lugar, a las actuaciones del gobierno, que se configura como órgano constitucional plenamente diferenciado de la administración general del Estado. Se encomienda al orden contencioso el control de la potestad reglamentaria, que ya se mencionaba en la Ley del 1959, y de los actos políticos, que se encontraban tradicionalmente exentos de fiscalización.²⁴¹

En segundo, se suprimen todas las excepciones al control jurisdiccional de la actuación de la administración, de modo que el control judicial se extiende a todas las actuaciones de las administraciones públicas. Para hacer posible este control se establecen procedimientos distintos en función de la actuación controlada.²⁴²

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 61.

²⁴¹ *Ibidem*, pp.61-62.

²⁴² *Ibidem*, p.62.

En tercer lugar, la jurisdicción contencioso administrativa controlará las actuaciones de otros poderes públicos relativos a materias eminentemente administrativas, fundamentalmente la gestión personal o patrimonial.²⁴³

3.7 ARTÍCULO 53.2 CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El procedimiento administrativo especial, como su nombre lo dice es protector de los derechos fundamentales, estos derechos sobre los que versa están comprendidos en el artículo 53.2 de la Constitución Española, en caso de no trasgredir alguno de estos derechos, sino uno diverso, es necesario que se impugne por la vía ordinaria.

El artículo 53.2 de la Constitución Española es la base de procedimientos especial, contenido en la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa- Administrativa, la cual determina que los individuos pueden exigir ciertos derechos reconocidos por la misma, ante tribunales ordinarios, de ahí, que pudo crear esta Ley, con la finalidad de tramitarse un procedimiento contencioso administrativo que vulnere derechos fundamentales, tal y como puede observarse a continuación:

“Artículo 53...2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1.^a del Capítulo Segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.”

²⁴³ *Idem.*

En concordancia con el artículo anterior, el artículo 14 de la misma Constitución, establece la igualdad que tienen todos los españoles, para hacer exigibles sus derechos, como se observa a continuación:

“Artículo 14. Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

La Sección 1ª del artículo de capítulo segundo de la Constitución Española, como ya se mencionó con anterioridad, establece los derechos exigibles ante un Tribunal Ordinario, es decir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, refiriéndonos al tema que nos ocupa. Los derechos fundamentales y de las libertades públicas, exigibles en este ámbito son:

- Igualdad ante la ley
- Derecho a la vida
- Libertad ideológica y religiosa
- Derecho a la libertad personal
- Derecho a la intimidad, inviolabilidad del domicilio
- Libertad de residencia y circulación
- Libertad de expresión
- Derecho de reunión
- Derecho de asociación
- Derecho de participación
- Protección judicial de los derechos
- Principio de legalidad penal
- Trabajo remunerado para los recursos
- Prohibición de los tribunales de honor
- Libertad de enseñanza
- Derecho a la educación
- Autonomía universitaria

- Libertado de sindicación
- Derecho de la huelga
- Derecho de petición²⁴⁴

²⁴⁴ Artículos 15- 29 de la Constitución Española, España, 1978, en <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

CAPÍTULO IV. IMPLEMENTACIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESPECIAL, PROTECTOR DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

4.1. LEGISLACIÓN MEXICANA RELACIONADA CON EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PROTECTOR DE DERECHOS HUMANOS.

4.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El tercer párrafo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga a las autoridades a realizar cada una de sus atribuciones garantizando los derechos humanos de los gobernados, tal y como se observa en la siguiente transcripción:

“...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.”

Es por ello, que se considera de suma importancia, garantizar, dentro del ámbito contencioso administrativo, la protección de los derechos humanos, sin embargo, aunque el procedimiento contencioso administrativo ordinario, sea realizado en concordancia con el ordenamiento transcrito con anterioridad, el tiempo que implica culminar este procedimiento, no permite una real garantía de los derechos humanos de los gobernados.

Lo anterior, sin importar si la autoridad de la que se habla es municipal, estatal o federal, este artículo nos deja claro, la obligatoriedad que tiene el Estado sobre la aplicación de derechos humanos, y es absurdo, que no exista un procedimiento que de manera efectiva, proteja a los gobernados frente a

vulneraciones de estos derechos fundamentales, cuando la violación de los mismos provenga de actos emitidos por la misma Administración pública.

Por otro lado, el artículo 103 de nuestra Constitución establece, en su fracción I, que son los Tribunales Federales los facultados para resolver las controversias que se susciten por alguna norma, acto u omisión de autoridad que sea violatoria de derechos humanos reconocidos por la Constitución o en los tratados internacionales de los que México es parte, tal y como puede observarse a continuación:

“Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

Este artículo constitucional, faculta al Tribunal Federal Fiscal de Justicia Administrativa para que resuelva la controversias en las que se impugna es un acto de autoridad en el que se ven vulnerados Derechos Humanos, sin embargo el hecho de que está facultado para ello no garantiza que la protección a los derechos humanos, en materia administrativa sea realmente efectiva, si bien es cierto cualquier acto que se realiza fuera de la normatividad aplicable para su culminación, es susceptible de ser impugnado, también lo es que el procedimiento contencioso administrativo existente hasta el momento, no es suficiente para dar una real protección a los derechos humanos dado que sus plazos implican que entre el inicio y el fin del procedimiento, pasen lapsos de tiempo extensos, que por la naturaleza, de ciertos derechos humanos, no garantizan su real protección.

4.1.2. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Los plazos que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece para el procedimiento contencioso administrativo ordinario ya sea mediante juicio vía tradicional o vía juicio en línea son los siguientes:

a) Presentación de demanda:

- Treinta días después de haber surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, de iniciar la vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa o en que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja.
- Cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, contados a partir del día siguiente en que fueron emitidas, si estas producen efectos de tracto sucesivo, correrán a partir del último efecto.
- El plazo se puede suspender hasta un año, cuando el interesado fallezca, mientras no se acepte el cargo de representante de la sucesión.
- También se suspende el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral.

- Se suspende hasta por un año, en los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial.²⁴⁵

b) Ampliación de demanda

- Diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, cuando se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente; cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones desconocidas por el actor al presentar la demanda; cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.²⁴⁶

c) Apersonamiento de tercero interesado

- Treinta días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, el tercero interesado puede podrá apersonarse en juicio.²⁴⁷

d) De la Contestación

- Treinta días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

²⁴⁵ Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf.

²⁴⁶ Artículos 16 y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf.

²⁴⁷ Artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf.

- Diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.²⁴⁸

e) Pruebas supervenientes

- Pueden presentarse en cualquier tiempo, salvo que se haya dictado sentencia, en caso de su presentación, el plazo para que la contraparte exprese lo que a su derecho convenga será de cinco días.²⁴⁹

f) Cierre de la Instrucción

- Cuando no exista ninguna actuación pendiente, se cuenta con un plazo de cinco días para notificar a las partes y otorgarles otro término de cinco días para formular alegatos, al vencer el plazo, quedará cerrada la instrucción del juicio.²⁵⁰

g) La Sentencia

- Cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya quedado cerrada la instrucción en el juicio, el Magistrado Instructor debe formular el proyecto respectivo dentro de los 30 días siguientes al cierre de instrucción.

²⁴⁸ Artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf.

²⁴⁹ Artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf.

²⁵⁰ Artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf.

- Si algún magistrado desea expresar un voto particular, debe hacerlo en un plazo menor a diez días.²⁵¹

De los plazos antes descritos, puede observarse que un procedimiento contencioso administrativo es bastante tardado de inicio a fin, esto sin considerar dilaciones que inevitablemente suceden en el transcurso de este, es por ello que cuando los actos de autoridad vulneran derechos humanos, este procedimiento no resulta del todo eficiente, en razón, de que el tiempo en que tarda en resolverse provoca, en muchos casos, que el daño sea irreparable.

4.1.3. Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad De México

La legislación en esta materia en la Ciudad de México es notoriamente acorde al artículo primero de nuestra Constitución, ya descrito con anterioridad, ya que si bien es cierto que el hecho de que ya este estipulado en la Carta Magna o en alguno de los Tratados Internacionales de los que México es parte, también lo es, que necesita destacarse en las leyes locales y no solo eso, si procurar que existan todos los medios, mecanismos en instituciones para que de manera real y eficaz se logre esta protección a derechos humanos que es tan importante.

El Artículo 3º Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad De México establece lo siguiente:

“...La Administración Pública de la Ciudad de México ajustará su actuación a la Ley, conforme a los principios de descentralización, desconcentración, coordinación, cooperación, eficiencia, eficacia; ética, austeridad, racionalidad, transparencia, apertura, responsabilidad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación, debiendo abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho administrativa contrarias a los Derechos Humanos y garantías

²⁵¹ Artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf.

constitucionales, a las disposiciones previstas en esta Ley o en otros ordenamientos jurídicos.”²⁵²

4.1.4. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad De México

Por su parte, el tercer parrado del artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad De México, establece que las resoluciones emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa de esta ciudad, debe ser acorde a derechos humanos, así como respetando, entre otro, los derecho de debido proceso y presunción de inocencia, tal y como observa.

“...Las resoluciones que emita el Tribunal en materia de Responsabilidades Administrativas, deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso...”

4.2 Análisis de la Ley 1437 de 2011, respecto de la salvaguarda del derecho humano al debido proceso.

En Colombia, se realizaron una serie de reformas que culminaron con la expedición de la Ley 1437 de 2011, para lo cual se hizo un análisis exhaustivo sobre las fortalezas y debilidades en materia administrativa y contenciosa administrativa, con la finalidad de subsanar las deficiencias que pudieran existir en esta materia.

Marcel Pochard, a manera de introducción, nos explica cómo es que el sistema románico germánico, tiene a su cargo el interés general de los ciudadanos, siendo suma importancia la creación de la jurisdicción administrativa y como es que el *common law* separa completamente el derecho público del privado

²⁵² Artículo 3º Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad De México, en http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66404/31/1/0

y no está interesado en un interés general, sino da las herramientas para que cada individuo ejerza sus derechos de manera privada.²⁵³

La Jurisdicción Contenciosa Administrativa, venía arrastrando ciertas debilidades tales como:

- Existía desconfianza en que las autoridades, velen por un interés general.
- Las formas de gobierno van evolucionando surgiendo autoridades que se dedican a regular ciertos ámbitos de los derechos de los ciudadanos como por ejemplo económicos, regulando mercados financieros, telecomunicaciones electricidad o gas o el sector de la protección a la vida privada dada la naturaleza de los mismo, es pocas personas afirman que lo ideal sea que un juez común decida sobre controversias de los mismos.²⁵⁴
- Las autoridades administrativas son percibidas como limitantes a la modernización, por lo que a la vez, no se piensa que puedan adaptarse a los cambio, ni que tomen decisiones considerándolos.
- Lentitud o mal funcionamiento de las disposiciones.²⁵⁵
- Su sistema escrito, en juicios.
- La falta de efectos de las decisiones de anulación dictadas por un juez.

²⁵³ Pochard, Macel, "La evolución de lo contencioso administrativo en el mundo" en *Memorias. Seminario Franco- Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Colombia, Consejo del Estado, 2008, p. 31.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 33.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 34.

Sin embargo, existen elementos que justifican confianza en el futuro del contencioso administrativo tales como:

- La importancia de los sistemas de jurisdicción administrativa en Europa y en el mundo.
- La modernización de órganos jurisdiccionales, que ya han superados los problemas especificados con anterioridad.
- La emergencia del derecho contencioso administrativo en el *Common Law*.²⁵⁶

La existencia de un derecho administrativo y de una jurisdicción administrativa deriva directamente de la idea de la res pública, es decir, de un interés público distinto de los intereses privados, y de la necesidad de hacer prevalecer este interés público gracias a las prerrogativas del poder público confiadas a las autoridades públicas, lo que justifica en último término un procedimiento contencioso específico.²⁵⁷

Ahora bien, si la constitucionalización del Derecho “consiste en reconocer que todas las ramas y especialidades del Derecho, así como las actividades del Estado en sus diferentes manifestaciones (legislativas, judiciales, gubernativas, administrativas, de control, etc.) deben ceñirse al cumplimiento de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho y al respeto y garantía de los derechos de las personas. El texto de la Carta y sus interpretaciones

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 35.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 33.

jurisprudenciales se convierten, entonces, en fuente esencial para la aplicación de la normas por los administradores y operadores jurídicos.²⁵⁸

De ahí la importancia de que los procedimientos administrativos, garanticen los derechos conferidos por la Constitución de manera real y expedita, tal y como lo refiere Gustavo Aponte “La administración del Estado, entendida como el conjunto de organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tienen a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y viene públicos, así como los particulares cuando cumplan funciones administrativas, (Ley 489 de 1998 artículos 2) y el Derecho Administrativo, como Derecho de la Administración, no podrían ser ajenos al fenómeno de la constitucionalización.”²⁵⁹

Este mismo autor destaca ciertas características necesarias para un nuevo modelo de la Administración Pública, la cual tiene una tendencia privatista, al otorgar, por diferentes mecanismos funciones administrativas o industriales, comerciales o de prestación de servicios que solía proveer el Estado a particulares, ya sea por colaboración generada por un ordenamiento legal o por la celebración de algún contrato o por un convenio.²⁶⁰

A continuación se describen los principios Constitucionales orientadores a las funciones administrativas:

- Debido Proceso: de conformidad a las reglas establecidas por la ley con la finalidad de garantizar los derechos de representación, defensa y contradicción.

²⁵⁸ Aponte Santos, Gustavo, “La administración como protectora de los derechos fundamentales”, en *Memorias. Seminario Franco- Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Colombia, Consejo del Estado, 2008, p. 59.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 60.

²⁶⁰ *Ibidem*, p.61.

- Igualdad: imparcialidad
- Buena fe: se da por hecho que la persona es titular de los derechos que reclama
- Moralidad: Valores éticos y morales que consagra la Constitución.
- Coordinación: los autoridades deben trabajara en colaboración con otras estatales con el fin de no vulnerar derechos de los gobernados.
- Participación: promover iniciativas de ciudadanos.
- Responsabilidad: respecto del cumplimiento de las leyes aplicables.
- Transparencia: la disposición al público de actos, contratos y resoluciones emitidos.²⁶¹

Sin embargo existían ciertos retos de la administración respecto de derechos fundamentales ya que en la práctica sucede que cuando que cuando el administrado acude en sede administrativa buscando respuesta a su problema la administración tiende a contestar con evasivas, o no contesta o contesta negando pretensiones a las que claramente tiene derecho el peticionario, ocasionando que el ciudadano a quien somete a acudir al juez para que éste en sede judicial reconozca sus derechos trasladando a la administración la definición del conflicto creando un factor de congestión judicial.²⁶²

²⁶¹ *Ibidem*, pp. 67-68.

²⁶² *Ibidem*, p. 69.

Se ponen de manifiesto una tensión que crea contradicciones en la aplicación de principios como la eficiencia la economía, la celeridad, frente a otros de diferente entidad como la buena fe la dignidad humana, la igualdad y la participación, dichas contradicciones se reflejan en la vulneración de los derechos fundamentales de los administrados.”²⁶³

De ahí la necesidad de modificar todo el ordenamiento con la intención de que el procedimiento que se realice de manera interna en la administración, garantice los principios de eficiencia y garantismo en la toma de decisiones, respondiendo siempre de fondo al administrado, otorgar los derechos en sede administrativa, hace uso de sus prerrogativas para verificar la recta conducta de sus servidores, sanciona la mora en la respuesta, evitar premiar el silencio y la inactividad pues la finalidad del procedimiento administrativo justamente es lograr la manifestación de la voluntad de la administración... Una administración eficaz y garantista, lograría que la jurisdicción tuviera un carácter residual, obteniendo el ideal de una justicia pronta y cumplida”.²⁶⁴

Esto con la finalidad de reconocer al administrado el derecho a obtener una decisión, este derecho condiciona al administrado a acudir ante un juez. Y el derecho oponible, el permite que el ciudadano se dirija al juez que haga efectiva la normatividad.²⁶⁵

“Para que el administrado pueda hacer prevalecer sus derechos debe poder contar con un juez que el aporte el peso y la autoridad que le faltan y que pueda imponer sus decisiones a la administración... la confianza del administrado en el

²⁶³ *Idem*.

²⁶⁴ *Idem*, pp. 69-70.

²⁶⁵ Pochard, Marcel, “La administración Pública y la protección de los derechos fundamentales”, en *Memorias. Seminario Franco- Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Colombia, Consejo del Estado, 2008, pp. 82.83.

juez constituye uno de los elementos esenciales de la garantía de los derechos de este administrado frente la administración.” ²⁶⁶

Para lograr la efectividad de estos derechos se proponía la organización de las vías de recursos alternativos al proceso tales como:

- El recurso administrativo previo obligatorio: impone al administrado a hacer uso antes de dirigirse al juez lo que da la oportunidad de solucionar controversias sin que el juez se vea inundado de reclamaciones. ²⁶⁷
- Transacción: “contrato por el cual las parte terminan una controversia que ya se ha suscitado o previenen una controversia por nacer” ²⁶⁸
- El arbitraje.

De la misma manera se enfatiza la necesidad de incluir la Jurisprudencia como garantía de unificación del sistema jurídico con las siguientes características:

- Es una herramienta que garantiza la unidad en la aplicación de derecho y asegura la efectividad de los derechos y la realización de la justicia.²⁶⁹
- La actividad del Consejo de Estado como unificador de la jurisprudencia.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 87.

²⁶⁷ *Idem*.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 89.

²⁶⁹ Romero Díaz, Héctor J., “El consejo del Estado como unificador de jurisprudencia” en *Memorias. Seminario Franco- Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Colombia, Consejo del Estado, 2008, p. 98.

- Es el máximo tribunal del país, el cual interpreta normas de derecho que rigen su actividad, las adopta y las aplica, llenando vacíos. Lo cual constituye jurisprudencia, que se constituye como un medio auxiliar que orienta el entendimiento de una disposición.²⁷⁰

4.2.1 Asuntos de los que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

En términos del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de las controversias suscitadas en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones realizadas por entidades públicas o particulares en funciones del Estado, además de los relacionados con los siguientes:

- Responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública.
- Contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.
- Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes.
- Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.
- Los que se originen en actos políticos o de gobierno.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 99.

- Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.

- Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.

Medios del control que consagra el Código de Procedimientos Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

- Nulidad.
- Nulidad y restablecimiento del derecho.
- Reparación directa.
- Repetición.
- Controversias contractuales.
- Nulidad electoral.
- Nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción.
- Nulidad por inconstitucionalidad.²⁷¹

La parte primera del nuevo código expedido por ley 1437 de 2011, que trata del Procedimiento administrativo, trajo consigo diversas innovaciones para el derecho colombiano como las siguientes:

²⁷¹ Munar Castellanos, Lucelly Rocía y Ortiz Arciniegas, Luis Roberto, *Nuevo Régimen administrativo especial y procesal. Comentarios al Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*. Colombia, Universidad Católica de Colombia, 2011, pp. 22-23.

²⁷¹ *Ibidem*, p. 25.

- Mandato fundamental de efectiva protección de los derechos de todas las personas, a partir de los principios, valores y reglas constitucionales, lo cual es una evidente manifestación de la “constitucionalización” del derecho administrativo en el principal de sus estatutos.

- Expansión del derecho de petición a la totalidad de las relaciones autoridad-ciudadano, y extensión de este derecho, incluso, a algunas de las relaciones entre particulares.

- Digitalización del procedimiento administrativo y desarrollo de la noción de ciudadanía digital.

- Atribución de una relevancia sin precedentes, en el sistema de fuentes, a la jurisprudencia administrativa, con la introducción de mecanismos eficaces para que deban aplicarla, en aras del principio de igualdad, las autoridades administrativas y los jueces.²⁷²

La finalidad de esta serie de reformas buscó que el procedimiento administrativo fuese un instrumento suficiente para asegurar la garantía de los derechos de los administrados. Por ello se introdujeron principios y herramientas que permitieron a la administración asegurar el cumplimiento de los cometidos estatales dentro del respeto de los derechos de las personas, sin que éstas se vean obligadas necesariamente a acudir a la protección de los jueces, frente a la acción u omisión contraria a la ley por parte de las autoridades.

Esto porque la administración debe ser la primera protectora de esos derechos y debe tener la voluntad de actuar siempre tomándolos en cuenta, así como el deseo y la capacidad de corregir los errores en que incurra. Sin perjuicio

²⁷² Hernández Becerra, Augusto, “Lectura del nuevo código como carta de derechos ciudadanos ante la Administración”, en *La Administración ante el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso*, Colombia, Consejo de Estado, 2018, p. 48.

del derecho que tendrán en todo caso los interesados de acudir al juez, si excepcionalmente la administración no obra conforme a esta finalidad.²⁷³ La administración debe incorporar en su visión de las cosas que no es solo el juez el que está llamado a protegerlos, sino que es la propia administración la que en primer lugar debe convertirse, obviamente en el marco de la Constitución y la ley, en artífice de la defensa de esos derechos.²⁷⁴

La ley 1437 de 2011 contiene una serie de herramientas para que la administración pueda proteger directamente en sede administrativa los derechos de acuerdo con la Constitución y la ley, al tiempo que se asegure la eficacia de los principios constitucionales de la función administrativa y en general todos los elementos del “modelo” de gestión establecido en la Constitución. Lo que comporta necesariamente un esfuerzo por aumentar las garantías en el procedimiento y por asegurar la transparencia en la toma de decisiones. A lo que debe sumarse que el Código busca cumplir una labor pedagógica en relación con los ciudadanos y los propios servidores públicos sobre el conocimiento de sus respectivos derechos y deberes en función de la eficacia de esos mismos principios.²⁷⁵

Las autoridades deben tener en cuenta precisamente que, al resolver los asuntos de su competencia, deberán aplicar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos, y que con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas. Se trata de dar plena vigencia en el ámbito administrativo al principio de igualdad, el cual encuentra además en el mecanismo de extensión de la

²⁷³ Zambrano Cetina, William, “La protección de Derechos en sede Administrativa y la eficacia de los Principios Constitucionales de la Función Administrativa”, en *La Administración ante el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso*, Colombia, Consejo de Estado, p. 59.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 60.

²⁷⁵ *Idem*.

jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades, Las autoridades deberán, en efecto, extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal fin el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado.²⁷⁶

Es así como, la Ley 1437 de 2011, establece ahora, ciertas reglas en las que se pretende proteger de manera primordial al derecho humano del debido proceso y es este derecho en específico en razón de los vicios existentes dentro del procedimiento que por falta de regulación en la materia, las autoridades pasaban por alto sin más, ahora bien el motivo por el que se analiza en este trabajo es porque es un antecedente en América Latina, de la importancia de regular dentro de la Ley que regula los procedimientos contencioso administrativos, sin importar que el respeto y protección de derechos humanos ya esté regulado en nuestra Constitución.

²⁷⁶ *Ibidem*, p.63.

CONCLUSIONES

La esencia de la Justicia Administrativa, radica en que los gobernados puedan recurrir a los Tribunales de esta materia para impugnar actos realizados por autoridades, es decir por el Estado, pero si bien es cierto que a los ciudadanos se les otorga legalmente los medios para realizar este tipo de procedimientos para hacer valer sus derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y toda la legislación mexicana, también lo es, que el tiempo en que tardan en desarrollarse todas las etapas procesales de un procedimiento contencioso administrativo, conlleva a que en muchos casos, sobre todo tratándose de derechos humanos, afecte la esfera jurídica de las personas, y el resultado de la sentencia, puede, no ser del todo efectiva para la protección de estos derechos, dado que desde el inicio hasta el final, pasan periodos muy extensos de tiempo. Es por ello, que a través de este trabajo de investigación, se deja ver como el procedimiento español, con características de sumariedad y preferencia, implementado en esta materia, sirve como inspiración, para implementarse en nuestra legislación y otorgarle a los ciudadanos herramientas en el ámbito contencioso administrativo para hacer efectivos sus derechos humanos violentados sin tener que recurrir de manera directa al amparo o esperar los periodos ya descritos, para impugnar actos administrativos de este tipo.

PROPUESTA

Con la finalidad de otorgar una real protección de derechos humanos de los ciudadanos contra actos de autoridad, se propone adicionar un juicio contencioso administrativo diverso, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El juicio en mención estará dotado de dos características esenciales, como lo son, la reducción de plazos para cada que una de las etapas procesales se lleve con mayor rapidez y la posibilidad de impugnar el acto que se considere vulnera derechos humanos, por las dos vías, es decir, por la vía ordinaria en caso de que en términos de la Ley de la materia, cumpla con las características necesarias, para ser impugnado por ese medio y a su vez, por medio del juicio protector de derechos humanos, que se propone se implemente, siempre y cuando vulnere esta clase de derechos y la sentencia que ponga fin al juicio protector de derechos humanos, de por concluido también el iniciado en la vía ordinaria.

Ahora bien, cabe destacar, que para que un acto sea impugnado por medio de este juicio contencioso administrativo protector de derechos humanos, es necesario que sea el afectado quien lo promueva, y a su vez especifique cuales son sus derechos humanos violentados, el acto de autoridad que los vulnera y la autoridad que los emite, esto con la finalidad de que la demanda pueda ser admitida por esta vía, dado que si no cumple con estos elementos, por la naturaleza del mismo, que es dar una protección eficaz a los derechos humanos, la demanda se desecharía.

Los plazos propuestos para la implementación de este juicio contencioso administrativo son los siguiente:

- a) Presentación de demanda: diez días.
- b) Emplazamientos demandados: 3 días.

- c) Contestación y tiempo para remitir información requerida a la autoridad demandada: 5 días.
- d) Ampliación de demanda: 10 días.
- e) Apersonamiento de tercero interesado: 10 días.
- f) Pruebas supervenientes: Pueden presentarse en cualquier tiempo, salvo que se haya dictado sentencia, en caso de su presentación, el plazo para que la contraparte exprese lo que a su derecho convenga será de 48 horas.
- g) Cierre de la Instrucción: 48 horas.
- h) La Sentencia: 10 días.
- i) Para todas las demás actuaciones se dará un plazo a cualquiera de las partes de 3 días.

FUENTES DE INFORMACIÓN

a) Bibliográficas

- APONTE SANTOS, Gustavo, “La administración como protectora de los derechos fundamentales”, en *Memorias. Seminario Franco- Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Colombia, Consejo del Estado, 2008.
- BERMEJO VERA, José, *Derecho administrativo básico general*, 12° e., España, Arazandi, vol., 1, 2016.
- BERNAL PULIDO, Carlos, El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2007.
- BLANQUER, David, *Derecho Administrativo*, España, Tirant lo Blanch, vol. 1, 2010.
- BOMBILLAR SÁENZ, Francisco Miguel, “Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, en Torres López, M. Asunción, *Conceptos para el estudio del derecho administrativo II en el grado*, 6° e., España, Tecnos, 2018.
- CARBONELL, Miguel Los Derechos Fundamentales en México, 5ª ed., México, Porrúa, 2012.
- CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, 4ª ed., México, Porrúa, 1994.
- CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor M., La Protección de los Derechos Humanos, México, Porrúa, 2006.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo* 29 e., España, CIVITAS, 2018.
- CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro, *Derecho Administrativo*, España, Fundación Formación y Desarrollo Urbanístico, 2018.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Derechos morales: concepto y relevancia, México”, Isonomía, México, num. 15, octubre de 2001.
- ESCUIN PALOP, Catalina, *Curso de derecho administrativo parte general*, 2°e., España, Tirant lo Blanch, 2011.

- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo II*, 2ª ed., España, Arazandi, 2014
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Derecho administrativo mexicano. Surgimiento y evolución” en Carbonell, Miguel y Barney Cruz, Oscar (coord.), *Estudios en homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Historia y Constitución*, México, UNAM, 2015, t.I, p.145.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Desarrollo en México del derecho administrativo durante el siglo XX”, en *la ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998
- FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4ª ed. Madrid, Trotta, 2001.
- FIERRO FERRÁEZ, Ana Elena, *Derecho Humanos, derechos fundamentales y garantías individuales*, México, Oxford, 2012.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, porrea, 2003, t.I.
- FUERTES LÓPEZ, Javier F. y Palomar Olmeda, Alberto, *Manual de derecho Administrativo y Contencioso-Administrativo*, España, Aranzadi, 2018.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II*, 14 e., España, Aranzadi, 2015.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en Sergio García Ramírez (coord.), *La jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos*, México, UNAM, 2001.
- GONZÁLEZ, María del Refugio y Castañeda Mireya, *La evolución histórica de los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2015.
- GONZÁLEZ, PÉREZ, Jesús, *Manual de práctica forense administrativa*, 6ª ed., Madrid, Civitas, 2001.
- _____*Procedimiento administrativo federal*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, “Lectura del nuevo código como carta de derechos ciudadanos ante la Administración”, en *La Administración ante el*

- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso*, Colombia, Consejo de Estado, 2018.
- IBARRA ARELLANO, José Manuel, *De la cultura de la legalidad a la cultura de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2016.
- ITURBE RIVAS, Arturo, *Elementos de derecho procesal administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa 2007.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, *Derechos Fundamentales: Concepto y Garantías*, Madrid, Trotta, 1999.
- MARÍN RAMÍREZ, Juan, *Derecho administrativo mexicano. Segundo Curso*, México, Porrúa, 2014.
- MOZO SEOANE, Antonio, *Manual de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2017.
- MUNAR CASTELLANOS, Lucelly Rocía y ORTIZ ARCINIEGAS, Luis Roberto, *Nuevo Régimen administrativo especial y procesal. Comentarios al Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*. Colombia, Universidad Católica de Colombia, 2011.
- OLIVOS CAMPOS, José René, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2014.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Los derechos humanos de los mexicanos*, 3ª ed., México, CNDH, 2002.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *De los derechos del hombre a los derechos humanos*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2014.
- PEREZ LUÑO, Antonio Enrique., *Los derechos fundamentales*, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 1991.
- POCHARD, MACEL, "La evolución de lo contencioso administrativo en el mundo" en *Memorias. Seminario Franco - Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Colombia, Consejo del Estado, 2008
- POCHARD, MARCEL, "La administración Pública y la protección de los derechos fundamentales", en *Memorias. Seminario Franco- Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Colombia, Consejo del Estado, 2008

- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *Derechos Humanos*, 2e., México, Porrúa, 2001.
- RAMÍREZ CHAVERO, Iván, *El proceso contencioso administrativo federal*, México, Flores, 2014.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, *Derecho Administrativo y Derechos Fundamentales*, España, Derecho global-global law press, 2015.
- _____, *La Reforma Administrativa en España*, México, Novum, 2011.
- ROMERO DÍAZ, Héctor J., “El consejo del Estado como unificador de jurisprudencia” en *Memorias. Seminario Franco- Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Colombia, Consejo del Estado, 2008
- RUIZ RISUEÑO, Francisco, *El proceso Contencioso- Administrativo*, 9ªed., España, Colex, 2012.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 2007.
- _____, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 2002.
- SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Acto Administrativo. Procedimiento: eficacia y validez*, 2ª ed., Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1994.
- TARLEA, Rocío, “El procedimiento administrativo”, *Derecho Administrativo II*, España, 2015.
- TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado de derecho contencioso administrativo*, 2ª ed., México Porrúa, 1998.
- VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo, “Evolución y situación actual del contencioso administrativo federal en México”, en Fernández Ruiz Jorge y Otero Salas Filiberto, (coord.), *Justicia contenciosa administrativa congreso internacional*, México UNAM, 2013.
- VILLAR PALASÍ, José Luis y Viilar Ezcurra José Luis, *Principios de derecho administrativo*, 4ª ed., España, Universidad Complutense de Madrid, 1999, t.II.
- ZAVALA DE ALBAR, Luis Eduardo, *Gobernanza en derechos humanos: hacia una eficacia y eficiencia institucional*, México, CNDH, 2015.

b) Jurisprudenciales

Tesis: I.6o.C.28 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IV, octubre de 1996, p.547.

Tesis: XXVII.3o. J/14 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, abril de 2015, p. 1451.

c) Electrónicas

Constitución Española, España, 1978, en <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

FIX FIERRO, María Cristina y Quemain Sáenz, Miguel Ángel (coord.), *200 años de derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos- Archivo General de la Nación México, 2010, pp. 21-22. http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/DH_55.pdf, 09 de diciembre de 2017

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, España, 1998, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf> consultado 08 de mayo del 2018.

Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad De México, en http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66404/31/1/0

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>.

REYES CADENA, Ernesto, Derechos humanos, garantías individuales y derecho a la información, en <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/53.pdf> (27 de junio del 2017).