

# DIAS Y TRABAJOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL EN MEXICO

Por

ALFONSO NAVA NEGRETE

Profesor de Derecho Administrativo  
en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México

**SUMARIO:** 1. DE CÓMO NACIÓ EL TRIBUNAL: 1.1 *Tribunal Lares*. 1.2 *Tribunal del Imperio*. 1.3 *El judicialismo y el juicio de amparo*. 1.4 *El proceso administrativo ordinario*. 1.5 *El Tribunal de 1936*.—2. DE CÓMO EMPEZÓ EL TRIBUNAL.—3. DE CÓMO SE GANA Y PIERDE LA AUTONOMÍA.—4. DE CÓMO EL PODER DE PLENA JURISDICCIÓN ES EL MEJOR PODER DE JUSTICIA FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN.—5. DE CÓMO ES MEJOR INTERÉS TUTELADO QUE INTERÉS JURÍDICO O LEGÍTIMO.—6. DE CÓMO LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA ES MÁS EFICAZ CON LA SUSPENSIÓN DEL ACTO Y LA SUPLENCIA DE LA QUEJA.—7. DE CÓMO LOS JUECES ADMINISTRATIVOS HACEN POLÍTICA.—8. DE CÓMO APRECIAR LOS ACTOS DE LOS TRIBUNALES.

## I. DE CÓMO NACIÓ EL TRIBUNAL

Memorar los trabajos de doce años del Tribunal Administrativo del Distrito Federal es recordar los días fastos y nefastos, como califica la épica homérica, los días de gloria y de derrota de los ejércitos que pelearon ante las murallas de Troya.

Nada de extraño tiene que así suceda en una institución pública, y menos debe asombrar que acontezca cuando se trata de un Tribunal y precisamente Administrativo. No bastan la fuerza inmanente de la ley y la arquitectura acabada de la institución, hace falta la fuerza moral en los responsables de su viabilidad real y exitosa.

Fue afortunado el Tribunal Administrativo que vio la luz jurídica en el «Diario Oficial» de la Federación del día 17 de marzo de 1971, al ser dotado de la vestimenta procesal más apropiada y consonante con los requerimientos de los ciudadanos que habitan el área geográfica del territorio nacional, que es el Distrito Federal, sede de los poderes federales.

Cuna constitucional tuvo al nacer, en el texto de la fracción I del artículo 104 de la Constitución federal, que autoriza la creación de los

tribunales administrativos, como no la tuvo en su alumbramiento su antecesor el Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936.

Anécdota parlamentaria fue este acontecer. La iniciativa del presidente de la República para reformar el texto de esa fracción, presentada ante la Cámara de Senadores el 15 de noviembre de 1966, no recogía la base para tribunales administrativos en el Distrito Federal. De los debates habidos en la Cámara nada se sacó en favor de esos tribunales; hubo cambios en el texto de iniciativa, pero respecto a otros intereses.

Pasó la iniciativa como ordena el artículo 72 constitucional, una vez aprobada por la de Senadores, a la Cámara de Diputados. Aquí brotó el acta constitucional del tribunal para el Distrito Federal. En el dictamen de las comisiones que estudiaron el documento, propusieron una modificación al texto del párrafo segundo de la fracción del 104 citado, cuyos términos revelan nítidamente la razón que se tuvo en cuenta para tal fin. Se dijo:

Además, a tal propósito y con relación a la fracción I del artículo 104 que se comenta, estima que debe adicionarse a efecto de comprender, en la posibilidad de que las leyes federales pueden instituir tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, aquella que se refiere a los que tendrán competencia para dirimir las controversias que pudieran suscitarse entre la Administración pública del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, toda vez que ello representa la constitucionalización de tales Tribunales; esto es, las mismas razones que existen para considerar adecuada la modificación que propone el Senado de la República respecto de la Administración pública Federal, son valederas para incluir la institución de tribunales con competencia para resolver las controversias en las que sea parte la Administración pública del Distrito y Territorios Federales; tanto más cuanto que en todo caso, no se hace sino mantenerse el actual sistema de que sea el Tribunal Fiscal de la Federación quien conozca de las controversias dichas. No realizar la adición mencionada implicaría dejar fuera de la órbita

competencia] de ese Tribunal tales controversias, trastocándose así un procedimiento que hasta ahora ha rendido satisfactorios frutos (1).

Las últimas líneas de la transcripción condensan los motivos que impulsaron la adición, o sea «constitucionalizar» el conocimiento que hasta esa fecha tenía el Tribunal Fiscal de la Federación de las controversias fiscales suscitadas por actos de las autoridades hacendarias del Departamento del Distrito Federal. De otra manera, se razonó, se dejarían fuera de la competencia de ese Tribunal tales controversias.

En otras palabras, la propia Cámara estaba reconociendo que el Tribunal Fiscal de la Federación había estado conociendo de esa índole de controversias sin ninguna base constitucional, que por otra parte tenía plena razón y verdad en decirlo.

Esa idea de noble impulso debió ser materia de otro párrafo o, cuando menos, de una redacción separada, pues su enclave en la del párrafo original fue totalmente desacertada.

En efecto, la cabeza del párrafo exige una ley federal como fuente para crear tribunales administrativos, o sea que sólo se autorizan por él tribunales de carácter federal. Tanto la iniciativa como la proposición del Senado no se salían de tal imperativo. Pero cómo entender o cohonestar después de la adición, qué materia local, como son las controversias entre la Administración del Distrito Federal y particulares pudiera ser de la competencia de un tribunal creado por ley federal como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación. Realmente no hay forma. En el fondo el pecado sólo se elevó a rango «constitucional» en 1966, pues desde el Decreto publicado el 31 de diciembre de 1946, por el que se atribuyó al Tribunal Fiscal de la Federación el conocimiento de la justicia fiscal del Distrito Federal, ya se había cometido. Volviéndose al mismo pecado cuando se reformó el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de 1938, para agregar al Tribunal más competencia sobre materia contenciosa del Distrito Federal.

Aprobado el cambio por ambas Cámaras, y sancionado por el presidente, el párrafo en cuestión se publicó en el «Diario Oficial» de la Federación de 25 de octubre de 1967, y que sigue vigente. A saber:

(1) «Diario de los Debates de la Cámara de Diputados», de 9 de diciembre de 1966.

«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.»

Débase a los diputados de esa comisión el haber dado nacimiento a la fuente misma del tribunal, que vio la luz años después.

Meció sus primeros años de vida en su ley orgánica procesal, que es la primera en el Derecho procesal mexicano que implanta la justicia de plena jurisdicción con el alcance de justicia plena que la justicia administrativa francesa concibió bajo esa expresión.

Nace y se viste como se ve, con los mejores hábitos, el de la constitucionalidad de su origen y el de la justicia administrativa plena. Dos galas que era justo saber lucir frente a los particulares demandantes de justicia y la Administración pública del Gobierno del Distrito Federal, siempre poderosa, crecientemente poderosa, compleja, embarazada en 1971 en una legislación obsoleta compuesta de múltiples reglamentos que en doce años se han simplificado poco.

Sobre todo lucírlas, sin desgarrarlas ni mancharlas y saber imponer el respeto debido a la autoridad que representaban, la de la justicia y la de la legalidad.

Difícil empezar, cuando las autoridades no estaban acostumbradas a trabajar en los surcos de la ley, cuando la mentalidad de las autoridades no aceptaban otra autoridad por encima de la suya como no fuera la de algunos amparos exitosamente ganados por buenos y costosos abogados, cuando la justicia administrativa de los Tribunales Federales del Poder Judicial era la única vía de justicia para todos los ciudadanos sin importar particularmente su condición económica, factor decisivo para poder utilizar esa justicia inaccesible directamente por su complicada técnica y costosa por ello mismo, que obligaba a requerir los servicios de abogados «amparistas», como se les llama ahora.

Estuvimos presentes en los actos preliminares de la Ley del Tribunal, pero nunca supimos quiénes fueron los padres de la idea, del

primer proyecto y de otros bocetos, ni menos del texto definitivo que formalmente envió el presidente de la República como iniciativa a las Cámaras legislativas federales.

Difícil saber la verdadera paternidad de la ley y del Tribunal cuando experimentaron éstos el cambio de titular del departamento del Distrito Federal, cambio que en nuestro medio político es vital para la suerte final de todo proyecto. Vinieron otros asesores, se recogieron otras opiniones y finalmente se unió la labor de los autores primigenios y la de los sucesores para perfeccionar la urdimbre última de la Ley del Tribunal.

Sí tenemos la certeza de que no fue singular, sino plural el autor del anteproyecto de la ley, sin poder identificar a los autores y medir sus distintas aportaciones y reconocer así el monto de sus méritos. Seguro que en esta vez preferimos decir con Lope de Vega es «Fuenteovejuna» el autor.

No es, además, un caso raro el de la Ley del Tribunal; muchas otras leyes han sido obra casi anónima por ser tantos los artesanos que intervinieron en su manufactura.

Revela, en cambio, el texto príncipe de la ley que su «autor» abrevó en diversas fuentes o se inspiró en varios modelos. Tres fueron, a nuestro juicio, el Tribunal Fiscal de la Federación, el juicio de amparo y la justicia administrativa francesa. Describiendo sólo las líneas fuertes del diseño, del primero obtuvo la simplicidad de la estructura del proceso sin alojar vericuetos, procesalismos o formulismos que son frecuente trampa procesal y no puente de justicia; del segundo, la suspensión del acto impugnado y la suplencia de la queja, con los que se logra caracterizar e instituir una justicia accesible; y, del tercero, la justicia de plena jurisdicción y las tradicionales causas de anulación en el proceso.

Finalmente surge, sin ser el primero, pues otros tribunales administrativos le precedieron, y cuya semblanza es interesante hacer ahora:

### 1.1 *Tribunal Lares*

Pionera en la cronología orgánica de los tribunales administrativos en México, es la ley para el arreglo de lo contencioso-administrativo de 25 de mayo de 1853, salida de la pluma de don Teodosio LARES, que también hizo el reglamento de la ley. Intelectual honesto, confiesa

LARES haberse inspirado para la fabricación de la ley en la doctrina y jurisprudencia francesas. En las páginas primeras de sus célebres *Lecciones de Derecho Administrativo* (2) precisa los autores y sus obras que formaron la fuente en que abrevó la cultura jurídico-administrativa gala.

Orientada por la justicia administrativa francesa, la Ley LARES creó un tribunal administrativo de justicia retenida, que llamó Consejo de Estado, tal como era y se denominaba en Francia. En efecto, el Consejo de Estado francés era en 1853 un Tribunal administrativo de justicia retenida, como en la época se entendió este concepto, o sea un órgano jurisdiccional cuyas sentencias eran más bien proyectos, pues estaban sujetas a la revisión posterior del ministro encargado del ramo administrativo al que se refiriera el asunto debatido.

Tuvo, sin embargo, el Consejo de Estado LARES algo distinto a su modelo. El Tribunal laresiano determinó su competencia, siguiendo el sistema de enumerar los campos administrativos de donde surgiría la materia contencioso-administrativa. En cambio, su arquetipo usó el sistema de fórmula general, con la particularidad que ésta fue en aumento por obra de la jurisprudencia del Consejo francés.

Como Tribunal administrativo nacional (3) tenía una vasta competencia. Cada una de las fracciones del artículo 2.º de la ley, en que se fijó, comprendía a veces algo más que un simple ramo de la Administración. Su texto constata lo expresado:

2.º Son cuestiones de la Administración:

- I. A las obras públicas.
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración.
- III. A las rentas nacionales.
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.
- VI. A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho civil.»

(2) LARES, Teodosio: *Lecciones de Derecho Administrativo*, año 1852, Imprenta de Ignacio Cumplido.

(3) Regia al país una Constitución centralista, la de 1843, bases de organización política de la República mexicana.

Más explícito, el Reglamento, en sus artículos 1.º a 5.º, refleja el horizonte amplísimo como se concibió esa competencia del Consejo de Estado mexicano, y desglosa aquellos rubros generales de la ley con otros no menos luengos.

No era necesaria, como lo fue en el caso francés, ninguna labor jurisprudencial para acrecer esa competencia de suyo lata.

Por desgracia, el Tribunal LARES se convirtió en un mero antecedente legislativo, no tuvo oportunidad de probar su labor y trascendencia para la Administración y el Derecho mexicanos. Al año siguiente, 1854, vino la Revolución de Ayutla, que hizo efectivo el plan que la abanderó y toda aquella legislación expiró. Quedó abolida formalmente por la Ley de 21 de noviembre de 1855.

## 1.2 *Tribunal del Imperio*

Durante la intervención francesa hubo otro Consejo de Estado, creado por el artículo 14 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido el 10 de abril de 1865 por Maximiliano de Habsburgo.

Era la sección de lo contencioso del Consejo, el Tribunal que impartía la justicia administrativa, pero retenida como la justicia del Tribunal LARES. Esta justicia del Imperio tuvo su ley procesal, la Ley sobre lo Contencioso-administrativo (4) de 10 de noviembre de 1865, y que fue reglamentada por su Reglamento, de la misma fecha (publicados en el «Diario del Imperio» de 10 de noviembre de ese año).

A la vista de la Ley de 1853 fue elaborada la de 1865, y por esto se explica que aquella sección tuviese la misma competencia latísima de aquélla. Basta para confirmar esto último conocer el texto del artículo 2.º de la Ley, que la contenía:

«Art. 2.º Son cuestiones contencioso-administrativas todas las que se promuevan por cualquiera persona o Corporación, reclamando un derecho perfecto y preexistente que se pretenda haberse violado por el Gobierno o sus agentes, o por los que obran en su nombre en un asunto de cualquiera rama de la Administración, que proceda de algún acto administrativo. Lo son igualmente las que se promuevan por cualquiera persona o Corporación,

(4) «Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano», 1.ª parte, tomo II, pp. 224 y ss., México, 1866, Imprenta de Andrade y Escalante, Bajos de San Agustín, número 1.

o por la Administración y sus agentes, relativas a los derechos adquiridos por un acto administrativo, siempre que se trate de la interpretación y aplicación del acto administrativo de que nace el Derecho, así como las que se promuevan sobre la ejecución y cumplimiento de los actos administrativos.»

Efímera como la de LARES fue esa legislación procesal, respaldada por el Estatuto, que a su vez no alcanzó sino meses de vida auténtica. A escasos dos años, en julio de 1867, entró a la ciudad de México don Benito Juárez y restableció la República en el país. Toda la legislación del Imperio quedó sepultada y, sin embargo, debemos reconocer ahora que la Ley de 65 es un avanzado ordenamiento procesal para la justicia administrativa.

Por desgracia, no se tiene noticia alguna cierta sobre la vida práctica de los dos tribunales administrativos y de las dos leyes contencioso-administrativas.

### 1.3 *El judicialismo y el juicio de amparo*

A partir de nuestra primera Constitución como país independiente, la federalista de 1824, la justicia toda de la nación se depositó en los tribunales judiciales. Este monopolio de los tribunales del Poder Judicial se conservó en las sucesivas Constituciones, las de 1836, 1843, 1857 y la vigente de 1917.

Interrumpieron ese largo dominio judicialista dos intentos serios de instaurar el sistema de tribunales administrativos, los ya vistos de 1853 y 1865. A pesar del prolongado judicialismo de la justicia administrativa, no hubieron leyes procesales administrativas, es decir, no existió ley alguna que regulara el tránsito de las controversias administrativas ante los tribunales del Poder Judicial. Sirvió de sustituta y se utilizó fundamentalmente la vía del proceso civil federal.

Paralelo a esa situación surgió el juicio de amparo con el Acta de Reformas de 1847, que representó el control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos administrativos ante los tribunales judiciales. Aunque debe advertirse que el proceso o procedimiento del amparo no se reguló desde esa fecha, sólo se apuntaron entonces los principios generales de su rectoría.

Coadyuvó al judicialismo el juicio de amparo, que por interpretación que hizo la Suprema Corte de Justicia al texto del artículo 14 de la Constitución de 1857, se transformó en el medio procesal del control de toda la legalidad en el país y respecto de todas las autoridades, federales y locales. La presencia del juicio de amparo hizo menos sensible la necesidad de contar con tribunales fuera de la órbita del poder judicial y más aún del mismo proceso administrativo que quedaba sustituido por el procedimiento de amparo y resultaba ya inútil como lo sostuvo a fines del siglo XIX Jacinto PALLARES en su obra *El Poder Judicial* (5).

Si bien hasta 1861, en que se expide la primera Ley de Amparo, se regula el procedimiento, estableciéndose un proceso ante los tribunales judiciales para controlar entre otros aspectos la legalidad de las resoluciones administrativas, la inestabilidad política que embarazó al país por esos años impidió la realización plena del amparo. Sin embargo, sucesivas leyes de amparo, la práctica ante los tribunales y las sentencias de los jueces de Distrito y de la Suprema Corte de Justicia dieron en cincuenta años crédito y prestigio absolutos a esta vía procesal que inventaron y construyeron Manuel Crescencio REJÓN y Mariano OTERO.

#### 1.4 *El proceso administrativo ordinario*

Al iniciar su vigencia el 1 de mayo de 1917 la actual Constitución, la tradición judicialista continuó a través del amparo. Empero, a raíz de este momento se expide la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 104 de aquella, y se instaura un proceso administrativo ordinario ante los tribunales judiciales federales con el nombre de recurso de súplica, que se reguló por los artículos 130 y 131 de esa Ley.

En rigor, la Ley de Amparo no hacía otra cosa que reglamentar la fracción I del artículo 104 de la Constitución, donde se previno la existencia de ese recurso. A esto se debe que la Ley hubiese separado en su texto las dos vías, la del amparo y la del proceso administrativo ordinario. Igual hicieron las leyes encargadas de organizar los tribunales del Poder Judicial Federal.

Desafortunadamente, el recurso de súplica, que era la forma empleada para el control de la legalidad administrativa, fue suprimido al

(5) PALLARES, Jacinto: *El poder judicial*, 1874, Imprenta del Comercio, de Nabor Chávez.

reformarse la fracción I del 104, en el año de 1934 («Diario Oficial» de 18 de enero de 1934).

### 1.5 *El Tribunal de 1936*

Termina el monopolio absoluto de los tribunales judiciales y del juicio de amparo sobre la justicia administrativa el año de 1936, en que se expide por el presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión, la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el «Diario Oficial» de 31 de agosto de ese año. Crea esta Ley el Tribunal Fiscal de la Federación, típico tribunal administrativo.

En esta forma, la justicia administrativa empieza a compartirse entre tribunales administrativos —primera instancia— y tribunales judiciales, segunda y última instancia.

Ahora repetimos lo dicho en otra ocasión: «no se ve motivo para ocultar la verdad, el Tribunal Fiscal de la Federación tuvo un origen inconstitucional. Otras razones, como es la de la conveniencia del sistema, pudieron técnicamente aconsejar y apoyar la idea, pero nunca hubo la de carácter constitucional precisa. Fue hasta la reforma constitucional de 1946 (D. O. de 30 de diciembre de 1946) que se superó ese vicio de origen» (6).

En efecto, en el año de 1936 no existía texto constitucional que autoriza la creación de tribunales administrativos; por el contrario, el artículo 49 de la Constitución, que consigna la división de poderes, no admitía excepción en tal sentido. Haber creado en ese año un Tribunal administrativo, réplica del francés de justicia administrativa, constituyó un serio problema de inconstitucionalidad.

Esfuerzos mayúsculos hubieron de realizar los autores de la idea, primero para convencer al presidente de la República acerca de la bondad de la institución, y luego para tratar de persuadir a la opinión pública, y en especial al foro nacional interesado acerca de la constitucionalidad del Tribunal.

Purgó ese vicio la reforma constitucional del 46, que autorizó la creación de tribunales administrativos federales. Se adicionó un segundo párrafo a la fracción I del 104 constitucional, que dispuso:

(6) NAVA NEGRETE, Alfonso: *Administración pública y Derecho Procesal Administrativo*, «El Foro», Revista del Colegio Barra Abogados, p. 102, quinta época, número 17, enero-marzo 1970.

«En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra la de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.»

Diez años de inconstitucionalidad no imposibilitaron, sin embargo, al Tribunal para conquistar con denuedo su propia autonomía frente al Ejecutivo Federal, y en especial ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas resoluciones constituían la materia contenciosa que juzgaría. La autoridad moral de sus sentencias y la expeditéz de su justicia le valieron pronto la confianza pública.

A guisa sólo de antecedente se apuntan ahora los caracteres principales que dibujan al Tribunal del 36, y que se conservan a la fecha:

a) *Tribunal administrativo.*—Es decir, un tribunal alojado en la residencia del Poder Ejecutivo y encargado de resolver controversias administrativas. Al principio sólo se ocupó de las controversias fiscales, pero con el tiempo y al través de las reformas legales necesarias ha ido conociendo de algunas de índole no fiscal o administrativas.

Hace más de dos décadas que ha nacido la idea de crear un Tribunal administrativo que conozca de toda la justicia administrativa, y se ha propuesto transformar el Tribunal Fiscal en aquel otro. Hemos conocido varios anteproyectos de ley en ese sentido, pero ninguno ha merecido la atención definitiva del Ejecutivo Federal. Ahora, en el reciente Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 aprobado por el presidente de la República, se pugna por esa idea. Ojalá que esta vez cristalice el proyecto de un Tribunal de lo contencioso-administrativo federal.

b) *Tribunal de justicia delegada.*—O sea Tribunal con poderes jurisdiccionales propios, no sujetos a la supervisión de ningún órgano de la Administración, como sucede en tribunales de justicia retenida.

Un mal entendido provocó el error de origen en 1936 con la Ley de justicia fiscal, que se repitió en 1938 en el Código Fiscal de la Federación que le sucedió; consistente en prever que los fallos o sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se dictarían en representación del Ejecutivo de la Unión. Esto hizo pensar, indebidamente,

que el Ejecutivo Federal delegaba en dicho Tribunal las funciones jurisdiccionales, y por ello era Tribunal de justicia delegada. El yerro se superó en 1966, al expedirse la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, que inició su vigencia en abril de 1967, que hizo desaparecer tal dislate.

c) *Tribunal de simple anulación.*—En otras palabras, un Tribunal que sólo declarararía en sus sentencias la nulidad de las resoluciones administrativas sin llegar a condenar a la autoridad administrativa a la realización de conducta alguna y menos, como es propio de un Tribunal de plena jurisdicción, llegar a sustituir con los fallos a la autoridad administrativa y a sus actos.

Es cierto que al cumplir ya cuarenta y cinco años de vida, el Tribunal Fiscal ha venido dictando las llamadas «sentencias para efectos», que en su mayoría se aproximan o son de plano verdaderas sentencias de plena jurisdicción, no obstante que el texto legal siga oficialmente diciendo que es Tribunal de nulidad, simple y llana.

d) *Tribunal colegiado.*—Aunque de 36 a 83, ha sufrido cambios estructurales el Tribunal, sin embargo, no ha dejado de ser un órgano colegiado, en su primera y segunda instancia procesal. En principio, salas y pleno, ahora salas regionales y Sala Superior.

Son revisables las sentencias de la Sala Superior, a instancia de la autoridad administrativa inconforme de ellas, ante la sala administrativa de la Suprema Corte de Justicia, por medio del «recurso de revisión». También lo son, a instancia de los particulares inconformes, al través del juicio de amparo ante los tribunales del Poder Judicial Federal.

Intégrase así la justicia fiscal federal por varios pisos procesales, amén del recurso administrativo ante las propias autoridades administrativas, situación que debiera remediarse simplificando las «revisiones procesales», pues resulta verdad comprobada en la práctica de litigante y experiencia de juzgador, que tantos escalones no son garantía de mejor justicia, mejor esclarecido en la frase de Emilio RABASA: «Agregar tribunal tras tribunal, así se sucedan veinte, no es garantizar la justicia, el último estará siempre compuesto de hombres» (7).

Compuesta como está, la justicia fiscal federal no constituye dualidad de jurisdicciones. Como explica LAUBADERE: «La existencia de

(7) RABASA, Emilio: *El artículo 14*, p. 154, Tipografía de El Progreso Latino, México, 1906.

órganos jurisdiccionales especializados en contencioso-administrativo no constituye por sí sola un criterio suficiente de la dualidad de jurisdicción. Para que haya verdaderamente dualidad de jurisdicción hace falta considerar que los tribunales especializados en contencioso-administrativo formen un orden jerárquico coronado por un Tribunal Supremo (como es el Consejo de Estado francés), independiente del Tribunal Supremo de Justicia» (8). En efecto, la última palabra en justicia administrativa está reservada a los tribunales del poder judicial.

## II. DE CÓMO EMPEZÓ EL TRIBUNAL

Abrió sus puertas el Tribunal para prestar un servicio público de justicia, para todos, y especialmente para los habitantes metropolitanos de menos recursos económicos, pero con iguales problemas de justicia y arbitrariedad generados por la conducta de las autoridades distritales.

Empezó sus primeros días de trabajo en un edificio nuevo, diseñado para hospedar al Tribunal, en que actualmente sigue. Este dato es muy importante, pues se trata de un factor que contribuya esencialmente a la mejor administración de justicia. No sufrió las incomodidades que pasó el Tribunal Fiscal de la Federación en sus primeros años de vida ni, en general, de muchos tribunales de nuestro país y de otros, en que tuvieron que acomodarse a locales en que antes se prestaron otros servicios totalmente diferentes, que son insuficientes, inseguros por tratarse de vetustos palacios, que sólo el arte mantiene en pie, y la injusticia para la justicia también, e insalubres, por deficiente ventilación, iluminación y escasez de agua potable.

Parece como si el despertar de un Tribunal debiera padecer primero el rigor de esas incomodidades, funcionales y físicas, para prueba y virtud del carácter y templanza del juzgador. Experimentamos como fundadores del Tribunal Administrativo lo que es impartir justicia en un local construido para tal fin, y sabemos ahora, y lo reclamamos para todo Tribunal, que por ahí empieza una buena administración de justicia.

(8) LAUBADERE, André de: *Traité de Droit Administratif*, p. 334, quatrième édition, tome I, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967.

Inició el Tribunal sus trabajos con los mejores medios materiales y legales, un buen local y una magnífica ley procesal. Pero debemos ahora referirnos a los humanos.

Fue el jefe del Departamento del Distrito Federal quien escogió a los diez primeros magistrados del Tribunal, que en principio propuso como candidatos al presidente de la República, como se previene en el artículo 3.º de la Ley. Es la Cámara de Diputados, o en su receso la Comisión Permanente, la encargada de dar la aprobación para el nombramiento final de los magistrados.

Tres Salas, con tres magistrados cada una, y un presidente del Tribunal que no integra Sala, de origen y todavía, estructuran el órgano jurisdiccional.

Todos los magistrados que empezamos el 17 de julio de 1971 —la ley entró en vigor ciento veinte días después de su publicación— teníamos distinta formación y experiencia profesional, independientemente de cumplir con los requisitos generales previstos en el artículo 4.º:

«Mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Veinticinco años de edad mínima y sesenta y cinco máxima.

Licenciado en Derecho, titulado.

Tres años de práctica profesional en materia administrativa.

De notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional.»

Siguió el Tribunal la misma tónica que el Tribunal Fiscal cuando empezó, dio oportunidad a que abogados jóvenes se incorporaran como magistrados, al imponer la edad mínima de veinticinco años, aunque este último fue más sagaz y exigió «cinco años por lo menos de práctica y conocimientos en materia fiscal» (art. 4.º, Ley de Justicia Fiscal, 1938).

Hubimos magistrados jóvenes y adultos, combinación que resultó benéfica.

Tener un prototipo de magistrado para el Tribunal Administrativo debió resultar imposible para las autoridades del Departamento del

Distrito Federal en 1971, como seguramente para quienes en 1936 hubieron de escoger los primeros 15 magistrados que integraron las cinco Salas del Tribunal Fiscal.

Sin embargo, al través de los requisitos que señala el artículo 4.º, se busca asegurar una calidad mínima en las personas que podrán escogerse para magistrados. Si no se cumple con los requisitos que prevé este precepto, se tiene la certeza de la mala calidad profesional y humana del candidato para tal fin.

Por la trascendencia que implican esos requisitos del artículo 4.º, es que ahora como ayer los criticamos como insuficientes en la siguiente medida:

Veinticinco años de edad no aseguraron entonces ni actualmente la calidad profesional de una persona en nuestro país para recibir la grave responsabilidad de impartir justicia. Esto mismo probablemente motivó que en 1967 la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal exigiera treinta años de edad mínima y no veinticinco, como se prevenía antes, para ser magistrado.

A esa edad sólo se tiene en las alforjas un conocimiento muy general de las materias jurídicas que se enseñan en las escuelas de Derecho. Ni la especialidad en Derecho público que desde la licenciatura ya se experimenta en algunas escuelas, impide la superficialidad jurídica derivada de la misma generalidad en la enseñanza de las materias que integran esa vertiente.

Además, por nuestra experiencia en la cátedra, debemos confesarlo, la cultura jurídica que se adquiere en todas las escuelas de Derecho —salvo la excepción que no conozco— es deficiente en general. Ha perdido hasta la tilde de «enciclopédica», como se la conocía tradicionalmente, y que desde luego no ha sido por ser sustituida por la de «especialización».

A los veinticinco años de edad no se ha tenido la oportunidad suficiente para experimentar esos conocimientos jurídicos, y menos en un campo tan complejo y extenso del Derecho como es el administrativo.

No puede olvidarse ahora la absoluta orfandad profesional con que se inicia todo egresado de las escuelas de Derecho, que no tiene abierta la puerta para de inmediato ejercer su profesión, y menos la de alguna materia jurídica en particular. A veces ni los padres ni los padrinos que protegen y tutelan a su «crisálida jurídica» conquistan ese privilegio.

Definitivamente, la edad deberá ser de treinta años, para garantizar mejor a la ciudadanía que la justicia parte de manos preparadas.

Tres años de práctica profesional en materia administrativa, como literalmente previene el artículo 4.º, es requisito que no garantiza nada en la realidad. Tres años, a partir de cuándo, se pregunta, ¿antes de recibir el título profesional o después? Y como es proverbial, decir y sostener como verdad jurídica que donde la ley no distingue, no debe hacerse distinción alguna, puede ser antes de recibir el título cuando se tuvo esa práctica, todavía no tan profesional.

¿Cómo se acredita esa práctica? De la manera más simple con decirlo en ese célebre documento, pasaporte de empleos, que es el llamado *curriculum vitae*, o con carta expedida por abogado con despacho, o con oficio de funcionario público de la Administración, sea federal, estatal o municipal.

¿Experiencia profesional en materia administrativa, qué significa, qué alcance tiene o se le puede dar? Tal como está redactada la norma y como lo comprobamos con la designación de algunas personas como magistrados, basta con que se hayan prestado servicios en alguna dependencia de la Administración pública federal, sin importar ni averiguar si se hizo o no aplicando la legislación, y precisamente la de índole administrativa.

Debiera reformarse el precepto en el sentido de exigir práctica profesional en materia jurídica administrativa, pues un ex agente del Ministerio público, abogado de las juntas de conciliación y arbitraje, jefe de almacén, jefe del departamento de mantenimiento, jefe del departamento de adquisiciones, jefe del departamento de personal, etc., bien puede decir y acreditar que tienen experiencia profesional en materia administrativa, si estas últimas palabras se interpretan como ya se ha hecho en la práctica con un criterio amplio y formal.

Finalmente, en el fondo, no puede decirse que sean muchos o pocos los requisitos del artículo 4.º, que están tratando de garantizar un buen magistrado para el Tribunal Administrativo, nos atrevemos a afirmar que más bien no podrán garantizar nada. Son muchísimas las personas que con título de Licenciado en Derecho podrían fácilmente reunir esos requisitos. Lo difícil en verdad es que el jefe del Departamento del Distrito Federal decida quiénes de todos sí los reúnen y qué otros no, y, por último, asegurarse estar entre los primeros y figurar

en la lista que envíe ese funcionario al presidente de la República, esto es lo vital y lo que se tiene como institucional.

Empero, el Tribunal en doce años de vida ha tenido ya la necesidad de renovar sus recursos humanos. Observamos con desaliento que el criterio político ha sido el instrumento utilizado para resolver el problema de algunas vacantes de magistrados. Por fortuna, aunque sean pocos los casos, el Tribunal, a semejanza del fenómeno que se vive en otros órganos de justicia, como son el Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales del Poder Judicial Federal, ha recurrido a esa especie de «vivero judicial» que se constituye por los secretarios de los propios magistrados para nuevas designaciones.

Decimos, por fortuna, por dos razones fundamentales. Nunca podremos aceptar, reconocer y menos alabar, sino por el contrario, lamentar que así sea, que el nombramiento de jueces, magistrados o ministros se haga con criterio político, que casi siempre está movido por intereses subjetivos, ajenos totalmente a los méritos jurídicos auténticos del nombrado. Aceptamos como mejor camino el vivero de la carrera judicial, aunque no como el único, pues por experiencia sabemos que éste conduce frecuentemente a la burocratización de la justicia. Siempre será recomendable enriquecer la experiencia judicial con otras como es la obtenida en el litigio o en la cátedra.

Sentimos por los anterior poco positivo el celo que practican los tribunales de no admitir en sus filas a «extraños», aunque éstos hayan conquistado méritos en otros campos de la práctica del Derecho, y no necesariamente entre las rúas judiciales.

### III. DE CÓMO SE GANA Y PIERDE LA AUTONOMÍA

Nació autónomo el Tribunal porque así lo dice el artículo 1.º de su Ley: «El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y es independiente de cualquier autoridad administrativa.» Hubo en esta declaratoria el respaldo del texto constitucional, párrafo segundo de la fracción I, del artículo 104, antes transcrito.

Paradójicamente, esa declaratoria de autonomía la hizo antes que la Ley Orgánica del Tribunal, otra ley, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el «Diario Oficial» de 29 de diciembre

de 1970, con vigencia a partir de su publicación en éste, según artículo primero transitorio. Previno lo siguiente en su artículo 6.º:

«La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía, establecido con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 104 de la Constitución, y regido por la ley que para el efecto se dicte.»

Sabía el autor de esa ley administrativa —abrogada por la Ley Orgánica vigente, publicada el 29 de diciembre de 1978— que más tarde se haría la Ley del Tribunal.

Redundante puede parecer a los ojos extraños que la Constitución y la ley deliberadamente atribuyan plena autonomía a los tribunales administrativos, cuando por el solo hecho de ser tribunales deben ser autónomos, pues de lo contrario dejarían de serlo; sin embargo, eso será cierto en países de gobierno parlamentario, pero no desacierto en México, país gobernado por acentuado presidencialismo.

Por condición misma, el Tribunal administrativo está domiciliado en el Poder Ejecutivo, lo que hace pensar de inmediato que no es un Tribunal autónomo si su función consiste precisamente en juzgar los actos de ese poder. Si además ese Poder Ejecutivo es uno tan poderoso como lo es el Poder Ejecutivo Federal, el del Distrito Federal y en general los de los Gobiernos de los Estados en nuestro país, la insistencia de aquellos cuerpos legales de enfatizar la plena autonomía, es evidentemente necesaria a la confianza que debe inspirar su actuación.

En el caso del Tribunal del 71, además el legislador se preocupó por precisar que era independientemente de cualquier autoridad administrativa, que es en lo que consiste la autonomía de todo Tribunal administrativo, no depender de los juicios u opiniones de las propias autoridades a las que se juzga, y que dan asilo formal al Tribunal.

No había obstáculo legal para que el Tribunal no fuera y siguiera siendo autónomo. A pesar de esto, la autonomía es algo que tiene paradójicamente que ganarse día tras día.

Frente al poderío de que gozan las autoridades del Departamento del Distrito Federal, esa autonomía estuvo en los primeros años en constante peligro, como está todavía a prueba.

Un elemento que posibilitaba perder esa autonomía, bajo custodia de los magistrados, era la corta vida del nombramiento, tres años. Siempre al dictar una sentencia en contra del Departamento, y a favor de los particulares, hubo necesidad inevitablemente de pensar si con ella se estaba fabricando la negativa a otro período de tres años. La reflexión se agudizaba cuando esas sentencias chocaban con políticas temporales, pero manifiestamente arbitrarias, que a guisa de «cruzadas administrativas» ejecutaban las autoridades del Departamento.

Desde los primeros meses de trabajo supimos varios magistrados que aspirar al refrendo trianual era sacrificar desde ese momento la tranquilidad de juicio que debe rodear siempre el juzgador. Los siguientes meses probaron que esa decisión era la primera piedra de los cimientos de la autonomía.

Año y medio de trabajos y repetidamente el Tribunal exhibió los excesos ilegales de los funcionarios, mayores o menores, así como las arbitrariedades de los órganos ejecutores.

Esperó mucho verdaderamente la reacción institucional o visceral de las autoridades del Departamento para detener los desmanes de legalidad de un Tribunal que confió en las palabras del titular del Ejecutivo Federal, gobernador originario del Distrito Federal, en el sentido de saberse un órgano al servicio de la ley y la justicia.

Infausta reforma la de 1973, publicada el 4 de enero, que toma venganza minimizando el poder jurisdiccional del Tribunal al transformarlo de Tribunal de plena jurisdicción a Tribunal de simple anulación. Bien dice el egregio poeta de *La Iliada*, que ningún mortal escapa a la ira de los supremos dioses del sagrado Olimpo, y el Tribunal supo en ese año de su frágil condición de mortal.

Por supuesto, la reforma no se consultó a los magistrados, se llevó a cabo en la forma más velada posible.

Para muchos, la reforma vino a templar el carácter nuestro de juzgadores y a alertarnos para luchar más y mejor por la autonomía del tribunal. Defenderle con denuedo, así fueran los últimos meses del tercer año, vísperas del refrendo. Hubimos de prepararnos psicológicamente desde la fecha de la reforma para no esperar la prórroga.

A partir de julio 16 de 1980, por reforma practicada al artículo 3.º de la ley, los magistrados son ahora nombrados por un período de seis años. Casi diez años transcurridos para lograr el mismo tiempo que se tiene para gobernar, unos en la justicia y otros en la Administración, con igual prestanza, capacidad y honestidad, si así se quiere.

Seis años son suficientes para gozar del privilegio de prestar con autenticidad el servicio público de justicia, pero buscar un procedimiento que garantice la carrera judicial como puede ser otorgarle el carácter vitalicio al puesto previamente demostrada la vocación, el empeño y la honradez del candidato, o bien la prórroga automática por ley, salvo motivo objetivo y fundado para negarla, significaría poner a salvo la autonomía de todo Tribunal administrativo o judicial.

Hemos experimentado que el texto formal de la ley que declare la autonomía de un Tribunal no es suficiente; la autonomía de los tribunales administrativos como la de cualquier otro tribunal es algo que debe conquistarse por el hombre, investido de la noble función de juzgar. Ningún mecanismo que se invente será garantía de esa autonomía ni siquiera dotando al Tribunal de plena autonomía económica. Esta última, por ejemplo, de la que ha carecido siempre desde su creación en 1936 el Tribunal Fiscal de la Federación, no contó ni ha contado en sus ya casi cincuenta años de vida para lograr y conservar su autonomía en forma auténtica frente a las autoridades hacendarias. No goza de autonomía económica el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, depende del presupuesto que se autorice al Departamento del Distrito Federal por la Cámara de Diputados. La ausencia de esta autonomía es una amenaza permanente a la independencia del juzgador.

Nada, sin embargo, puede garantizar mejor la autonomía de un Tribunal que la honestidad de un juez o magistrado.

#### IV. DE CÓMO EL PODER CENTRAL DE PLENA JURISDICCIÓN ES EL MEJOR PODER DE JUSTICIA FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN

Motivado seguramente por la mejor intención, el legislador de 1971 dota al Tribunal, para mí, de la mejor prenda, la justicia de plena jurisdicción. Hela aquí (art. 77, fracción III):

«Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener: los puntos resolutiveos en que se expresan con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; y en su caso, la condena que se decrete.»

La condena que se decrete, ni más ni menos que la plena jurisdicción para el Tribunal. LAFERRIERE, autor francés, de fines del siglo pasado, precisó el alcance de esa justicia que la jurisprudencia del Consejo de Estado conserva a la fecha, «los poderes de plena jurisdicción implican el ejercicio de un arbitraje completo de hecho y de derecho sobre el litigio; los poderes de anulación están limitados al derecho de anular los actos atacados de ilegalidad sin que el juez administrativo tenga el poder de reformarlos y de sustituirlos con su propia decisión» (9).

En efecto, el juez de plena jurisdicción podrá anular el acto que se impugne, pero además estará en poder de condenar a la autoridad administrativa. Esto último implica que la sentencia del juzgador podrá obligar a la realización de otra conducta administrativa que satisfaga la pretensión del actor o aún más, que la sentencia misma alcance este cometido sustituyendo a esa conducta, a la que hace innecesaria. Así por ejemplo, se puede condenar a que la autoridad expida un permiso, una licencia, un certificado, o a que preste un servicio o registre un acto, etc. O bien que la sentencia ordene y la autoridad sólo ejecute, por ejemplo, que ordene la instalación de una toma de agua, que se derrumbe una barda o que sea suspendida total o parcialmente una obra; a veces condenará a que la autoridad otorgue la indemnización constitucional o que devuelva una cantidad recibida indebidamente, etc.

Fue un poder que ejerció el Tribunal año y medio, hasta la reforma que se hizo a su ley. Como lo hicimos notar, el Tribunal «penetró a los recintos más íntimos de la Administración, constató el personalismo que orientaba a ciertas decisiones administrativas, privó de autoritarismo a múltiples resoluciones —acostumbrado especialmente en las áreas de planeación y otras públicas—, puso al descubierto y aniquiló cuantas veces intervino la lentitud burocrática «amañada» —incluida la natural—, enfrentó a riesgo de perderla su autoridad a la acción caprichosa y arbitraria de autoridades mayores y menores, en aras más que de una estricta legalidad de la más elemental justicia y equidad, valores últimos que orientara la creación misma del Tribunal» (10).

Un poder jurisdiccional que ponía en verdadero «juicio de residencia» el acto administrativo y a su autor mismo, no pudo subsistir, y la

(9) Citado por AUBY y DRAGO: *Traité de Contentieux Administratif*, p. 367, tome II, 1962, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

(10) NAVA NEGRETE, Alfonso: *Grandeza y decadencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal*, p. 271, «Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México», primer número extraordinario, 1978.

piqueta de 1973 lo derrumbó, sin que a la fecha se haya podido reconstruir.

Gozó poco el Tribunal de ese poder, pero nunca lo sacrificó a los enojos políticos de las autoridades. Aprendimos que sólo nulificar las resoluciones administrativas era quedarse en los patios de la Administración, ni siquiera en la antesala. Poco ganaban los particulares con saber la nulidad decretada si hacía falta otra resolución administrativa para que le diera cumplimiento, oportuno y cabal.

Fueron muchos los casos que vimos en ese año y medio, y que nos enseñaron que la simple nulidad del acto es ineficaz totalmente. La negativa de un permiso de construcción, por ejemplo, podrá llevar al Tribunal a declarar su nulidad, pero esto no implica que el particular tenga ese permiso y pueda construir. En cambio, con poderes de plena jurisdicción, el órgano jurisdiccional era quien verificaba si se tenía o no derecho al permiso, y en caso de ser afirmativo, condenaba a la autoridad a que en un plazo corto lo otorgara. A veces la misma sentencia sustituía a la resolución administrativa, la que ya no era necesario que se dictara.

El Tribunal Fiscal de la Federación, que desde su origen ha sido un Tribunal de simple anulación, se ha visto en la necesidad de dictar sentencias de nulidad «para efectos», que significa señalarle a la autoridad los términos en que se debe emitir otra resolución administrativa, restringiéndole de esa manera su libertad de decisión. Por este camino, el Tribunal, sin texto legal que lo reconozca, dicta sentencias de verdadera plena jurisdicción.

Ambas experiencias, recogidas de los dos tribunales, han aleccionado a nuestra convicción para reclamar la plena jurisdicción en todo Tribunal administrativo, sobre todo para el local del Distrito Federal, que conoce de todos los asuntos administrativos. Por la naturaleza de estos últimos, no es posible contentarse con nulificar la resolución de la autoridad cuando en el fondo lo que se exige es el otorgamiento de una autorización, permiso, licencia, etc., que no pueden esperar la gracia administrativa. La nulidad declara la ilegalidad, la plena jurisdicción aniquila los errores de la decisión y conmina a su autor a un hacer o a un no hacer.

Poderes jurisdiccionales de distinta profundidad son el de anulación y el de plena jurisdicción, la diaria tarea de juzgar a la Administración así lo enseña. Urgando las raíces profundas de esta justicia o recursos de plena jurisdicción, Pierre SANDEVOIR dice finalmente: «El

juez de plena jurisdicción dispone de poderes más amplios de la función judicial, el juez de exceso de poder (anulación), por el contrario, no puede ejercer más que poderes menores, produciendo una jurisdicción notablemente más débil» (11).

Ahora el texto vigente, denotativo de un Tribunal de anulación, es el siguiente:

«Art. 79. Las sentencias que dicten las Salas... deberán contener:

.....  
III. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad...»

Trabajo costó evitar que los particulares se fueran directamente al juicio de amparo alegando la violación al artículo 16 constitucional, esfuerzo mayúsculo para conquistar la confianza en la justicia del Tribunal, empeño constante para no tener rezago de sentencias ni de trámites, firme propósito de emular la fama bien habida del Tribunal Fiscal y edificar con todo un verdadero instrumento de justicia que desterrara la debilidad del ciudadano frente a la administración del Departamento del Distrito Federal.

Aquel texto del artículo 79 y otros nuevos propiciaron la debilitación del Tribunal, le restaron poder jurisdiccional. Con las reformas a la ley, que iniciaron su vigencia en julio 16 de 1980, algo se recuperó de lo perdido, pero no la plena jurisdicción.

#### V. DE CÓMO ES MEJOR INTERÉS TUTELADO QUE INTERÉS JURÍDICO O LEGÍTIMO

Rompe la Ley del Tribunal con el concepto tradicional de la acción procesal, y así lo prevé en 1971, en su artículo 32:

«Estarán legitimadas para demandar, las personas que tuvieran un interés que funde su pretensión.»

---

(11) SANDEVOIR, Pierre: *Etudes Sur le Recours de Pleine Jurisdiction*, p. 358, París, 1964.

Es decir, no era presupuesto obligado de la acción ante el Tribunal demostrar un interés jurídico.

Ese interés era un interés tutelado por la ley, sin confundirse con la anarquía que significa un interés simple. Quien no podía resultar afectado por lo que se resolviera en la sentencia es que carecía de interés, así como de interés jurídico.

Difieren entre sí los dos conceptos. No es diferencia de grado, sino forma distinta de tutelar por la ley. El interés jurídico esclaviza a la acción a un interés directo e inmediato de la persona promovente; en cambio, el interés, como se manejó por el Tribunal, era un interés derivado de la ley, que ampliaba los beneficios de la justicia al grupo de personas dañadas o perjudicadas por actos administrativos violadores de la ley.

Es una concepción de la acción procesal no cerrada, que capta evidentes violaciones de la ley y que reconoce a los afectados el derecho de enjuiciarlas ante los tribunales. Las resoluciones o actos administrativos no sólo dañan a las personas individualmente consideradas, puesto que las leyes no sólo tutelan su interés jurídico como tales. La ley administrativa protege intereses sociales, como la salubridad, la educación, la seguridad social, los servicios públicos, etc., que no pueden estar al margen de todo enjuiciamiento por los tribunales si su prestación o atención implica violación de la ley con daño o perjuicio a personas interesadas.

Es el interés tutelado por la ley, que sirvió al Tribunal para ampliar su sentido de la justicia protegiendo, por ejemplo, a grupos de personas interesadas en que no subsistieran permisos de construcción que alteraban o modificaban la vida residencial o habitacional con edificaciones para fines comerciales, violando la ley, siendo ellos vecinos inmediatos a esas construcciones. Un fenómeno que desde entonces se combatió y que hay, en el transcurso de doce años, es algo común, es la frecuente política de las autoridades del Departamento de otorgar permisos para transformar casas-habitación en casas-comerciales, oficinas, escuelas, clínicas o sanatorios, talleres, almacenes, estacionamientos, etc., y sin ninguna base legal y atentando contra todo principio elemental de zonificación y ecología urbanas.

Ante la política errática o silvestre de las autoridades, que tras de violar la ley, o sin tener apoyo en ella, afecta directamente los intereses urbanos de zonas habitacionales, no es posible dejar sin protección a sus habitantes. El interés social de las obras públicas urbanas

no puede sacrificar impunemente a aquel otro interés social protegido por la ley. Fuimos testigos de cómo la fuerza pública está al servicio de la política sexenal, y ni la ley ni los tribunales ni los intereses sociales de grupos dañados importan.

Nefasto año el de 1973, que también produjo un cambio desafortunado. Sepultó la idea del interés, con el siguiente texto, que regresó al concepto clásico de la acción procesal: «sólo podrán intervenir en juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo o sus representantes legales». Sin la plena jurisdicción, y sin la idea del interés, la suspensión del acto y la suplencia de la queja quedaron huérfanas y muy debilitadas.

Ante este nuevo motivo de decadencia de la potestad jurisdiccional del Tribunal, expresamos: «Restablecer el concepto de interés, del texto original, es utopía. Para lograrlo se necesitaría primero cambiar la mentalidad de las autoridades para que acepten que los tribunales como el que se comenta no es una barrera a sus empresas políticas, sino una oportunidad de corregir errores humanos y conocer mejores caminos para una administración en la que la opinión del habitante del Distrito Federal cuente en forma eficaz» (12). Pero nos equivocamos, no resultó utopía, seis años después se restableció.

Augusta fue la reforma de 1979 (D. O. de 3 de enero de 1979) por restaurar el Tribunal, devolviéndole lo que perdió en 1973. El artículo 33 previene:

«Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés que funde su pretensión.»

Virtud será ahora de los magistrados saber aprovechar esta cantera de valiosos y enormes recursos de justicia plena.

## VI. DE CÓMO LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA ES MÁS EFICAZ CON LA SUSPENSIÓN DEL ACTO Y LA SUPLENCIA DE LA QUEJA

6.1 Llevados seguramente por la mejor intención, los redactores del texto de la ley dotaron al Tribunal de uno de los mejores mecanismos procesales para impartir justicia administrativa, la suspensión del acto impugnado.

(12) NAVA NEGRETE, Alfonso: *Grandeza y decadencia*, op. cit., p. 275.

Comprobamos de inmediato las virtudes de la institución. Inmejorable arma para combatir la arbitrariedad administrativa. La legalidad de la resolución administrativa es discutible, pero la arbitrariedad siempre será indiscutible, urge detenerla y evitar que siga produciendo sus efectos, y si es posible hasta destruir los que haya producido.

Se consagra en el artículo 58 de la Ley, en la siguiente forma:

«La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier momento del juicio, y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncie sentencia.

No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

Cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, y entre tanto se pronuncie la resolución que corresponda, las Salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso.

La suspensión será revocable por la Sala en cualquier momento del juicio, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.»

En la práctica, el Tribunal no se confina al texto, pues en numerosos casos ha dado efectos restitutorios a la suspensión, evitando daños considerables a los particulares, en especial a los de escasos recursos económicos. No sólo ha importado conservar la materia de enjuiciamiento al través de la suspensión, parando la acción administrativa, sino también no mantenerla en sus efectos materiales que por sí mismo dañan.

De no reconocer efectos restitutorios a la suspensión es probable que los perjuicios y daños ocasionados por la resolución administrativa resulten al final irreparables por la sentencia.

Es política que se sigue también por los jueces de amparo, de decretar la suspensión del acto de autoridad si éste resulta irreparable en la sentencia de fondo.

Por mera curiosidad, por ser el fenómeno cotidiano en la vida administrativa del Distrito Federal, es de citarse la clausura administrativa de establecimientos comerciales e industriales. Aquí, de no tener efectos restitutorios la suspensión, como es levantar la clausura mientras se discute la legalidad de la infracción administrativa cometida, la sentencia final no recuperaría al particular del daño económico recibido.

Ofrece características especiales el caso anterior porque es común que la clausura se aplique a establecimientos de poca importancia económica, cuyos dueños no están en las mejores condiciones para defenderse ante los tribunales y esperar años, dos o tres, para obtener la sentencia de fondo. A los grandes establecimientos, la autoridad procura sancionarlos no con la clausura, sino con multas administrativas que siempre resultarán benignas y baratas a este tipo de infractores.

Prestada por el juicio de amparo, la suspensión significó, junto con la plena jurisdicción, los soportes más valiosos para una justicia administrativa realmente eficaz.

6.2 Nuevo préstamo del juicio de amparo —en los casos en que aquí procede— fue la suplencia de la queja. Impuso el legislador a las Salas la obligación de aplicarla en el momento de dictar su sentencia.

En el último párrafo del artículo 77 de la Ley del Tribunal, antes de ser reformado, se dispuso: «Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda.»

Desde luego, el texto dio origen a variadas interpretaciones por las Salas, todas ellas concentradas en la cuestión de determinar el alcance de la suplencia.

Hubo, sin embargo, cierto acuerdo en que la suplencia comprendía la insuficiente, la deficiente e incluso existente invocación de disposiciones legales. Interpretación que era consecuente con el sistema implantado en la propia ley de servicio de asesoría a los particulares para litigar en el Tribunal, servicio facilitado por este último.

Pero donde las opiniones se dividieron sin llegar a formar corrientes precisas fue en si la suplencia implicaba que el juzgador debía tener en cuenta al dictar su sentencia conceptos de nulidad o agravios no hechos valer en la demanda, pero sí advertidos por el propio sentenciador.

Imposible cerrar la puerta a cualesquiera de las opiniones; el texto era muy lato: suplir las deficiencias de la demanda. Daba ocasión a que las Salas ampliaran su poder de tutela en favor de los particulares. Esto implicaba, por otra parte, completa desigualdad procesal para las autoridades demandadas.

No esperaron mucho las autoridades y propusieron cambios en el texto que prohijaba tal suplencia, poniendo fin a la disparidad existente. Ahora el texto vigente dice: «las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, pero, en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada».

De esta forma, la suplencia de la queja no podrá consistir en que el juez o la Sala invoquen conceptos de nulidad no hechos valer en la demanda. Se equilibra así la situación procesal de defensa de la autoridad, pero disminuye la tutela procesal del quejoso, al que siempre se le vio y trató como un justiciable desprotegido.

Sin embargo, no todo está perdido; la litis planteada se integra por lo alegado en la demanda y en la contestación, y aquí surge la posibilidad siempre en aras de una justicia plena, invocar como lo hacen los tribunales judiciales federales y lo sigue el Tribunal Fiscal de la Federación el concepto de los «agravios tácitos» o sea qué es lo que en el fondo quiso alegar la parte procesal.

## VII. DE CÓMO LOS JUECES ADMINISTRATIVOS HACEN POLÍTICA

Los jueces gobiernan, y al aplicar la ley en pro de la justicia en eso consiste su gobierno. Ingenuo parecerá lo antes dicho, sobre todo en países como México, de gobierno presidencialista, donde todo depende de lo que diga y haga el Ejecutivo Federal.

Confiamos, sin embargo, en el gobierno de los jueces, aun dentro de regímenes políticos como el nuestro. Experimentado lo tenemos, así sea en poca medida, tres años en el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal y seis en el Tribunal Fiscal de la Federación.

Difícil y hasta imposible a veces resulta imponer la justicia y la legalidad a la Administración, y obligarla a que cambie el rumbo de sus acciones. Esta tiene el destino final de la ejecución de las sentencias administrativas, posee la fuerza pública que doblega las voluntades reacias a la ley o que se hacen justicia por sí, tiene además la

posibilidad inmediata, segura y fácil de proponer las reformas necesarias a los textos legales que le estorban a sus acciones sin que el legislador federal esté acostumbrado a variar esa intención política, en fin, el juzgador no desconoce ni puede ignorar la fuerza y los recursos de poder que tiene la Administración, a la que tiene que juzgar.

Precisamente ese campo minado de fuerzas y debilidades, de firmeza y de temores, de valores augustos y de intereses políticos subjetivos es donde se siembra la política de los jueces, donde su gobierno reside y decide.

Encierra la ley la política del que gobierna al administrar y del que gobierna al hacer justicia. Los dictados del legislador son para lograr el bien común, y esto es posible en el terreno de la Administración o en el de la justicia.

Imposible negarle al juez su derecho político de gobernante, que está presente al reconocer el carácter de servicio público a una determinada actividad de la Administración o de los particulares; al declarar la ilegalidad de cobros fiscales; al condenar a la Administración el otorgamiento de concesiones o permisos, al nulificar expropiaciones; al romper el silencio de las autoridades; al custodiar, en suma, la legalidad del país para vivir en orden e igualdad.

Todo esto no significa que el juez actúe por sus convicciones políticas, pues su función propia es aplicar el derecho; lo que sucede es que a través de ésta está cumpliendo con un papel político. Fiel al orden jurídico establecido, pero con la frecuente necesidad de interpretarlo y de colmar sus lagunas, elabora normas, y ésta es actividad política; apegado a la ley que refleja la política gubernamental, pero a veces se convierte en factor de resistencia al cambio si se comprometen los derechos fundamentales del hombre; en fin, que el Poder tiene necesidad del juez para legitimar sus acciones, «pues la existencia del juez testimonia que los ciudadanos no viven bajo la arbitrariedad» (13).

Hierático sólo de origen es el principio de división de poderes, pues se modera en las constituciones, y el artículo 49 y otros de la nuestra son prueba evidente de lo poco sagrado del principio. Nada extraño

---

(13) WEIL PROSPER: *Préface. XIV a Le Rôle Politique du Juge Administratif Français de Daniele Loschak*, 1972, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

tiene que el juez, al penetrar inevitablemente en la oportunidad de las decisiones administrativas, juegue un papel político.

Entendemos que el juez administrativo no es como decía MONTESQUIEU, «La boca que pronuncia las palabras de la ley», ni tampoco como lo veía DUGUIT, un juez que se limita a hacer la aplicación de una regla de derecho a los hechos que constata, siguiendo un procedimiento silogístico más o menos perfecto, es más rica la veta que anima el sentido de justicia, lo sabe, lo vive cotidianamente el que juzga a la Administración.

#### VIII. DE CÓMO APRECIAR LOS ACTOS DE LOS TRIBUNALES

*Enfermedad crónica padecen los juristas, los colegios de abogados, las escuelas de Derecho, que consiste en no comentar las sentencias de los tribunales ni hacer su exégesis ni divulgar públicamente sus comentarios y críticas a las mismas.*

El Tribunal Administrativo del Distrito Federal hizo perder totalmente esa posibilidad, al no dar a la publicidad sus resoluciones y jurisprudencia. Ocasionalmente los que litigan saben de la bondad de sus sentencias.

Dos números únicamente se publicaron de su Revista (julio de 1972 y julio de 1973), donde se llegaron a divulgar algunos de sus trabajos jurisdiccionales. Circuló también en los primeros tres años un boletín interno que recogía este material, pero también desapareció.

No hemos sabido que los informes del presidente del Tribunal, de más de cinco años, hayan tenido publicidad alguna al alcance de la opinión pública, pues en ellos se suelen depositar los milagros y los yerros del órgano, los días y trabajos jurisdiccionales.

Es ahora casi secreta la labor de tan magnífico Tribunal.