Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx www.derecho.unam.mx

DIAS Y TRABAJOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Por el licenciado Alfonso NAVA NEGRETE

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

De cómo nació el Tribunal

Memorar los trabajos de 10 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 inmantente 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 Distrio Federal.

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.

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 vé, con los mejores hábitos, el de la constitucionalidad de su origen y el de la justicia administrativa. 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 le-

gislación obsoleta compuesta de múltiples reglamentos que en diez años se han simplificado poco.

Sobre todo lucirlas, 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 zurcos 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 son 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.

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 contribuye 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.

Inició el Tribunal sus trabajos con los mejores medios materiales y legales, un buen local y una magnífica ley procesal. Pero debo ahora referirme 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 3o. 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 en julio 17, la ley entró en vigor 120 días después de su publicación, teníamos distinta formación y experiencia profesional, independientemente de cumplir con los requisitos generales previstos en el artículo 4o.:

Mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
25 años de edad mínima y 65 máxima;
Licenciado en Derecho, titulado;
3 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 25 años, aunque éste último fue más sagaz y exigió "cinco años por lo menos de práctica y conocimientos en materia fiscal", (artículo 4o., Ley de Justicia Fiscal, 1936).

Hubimos magistrados jóvenes y adultos, combinación que resultó benéfica.

Tener un prototipo de magistrados 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 4o., 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 4o., es que ahora como ayer los criticamos como insuficientes en la siguiente medida.

25 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 30 años de edad mínima y no 25 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", que desde luego no ha sido por ser substituida por la de "especialidad".

A los 25 años de edad, no se ha tenido la oportunidad suficiente para experimentar esos conocimientos jurídicos y menos en un campo específico del Derecho como es la materia administrativa.

No puede olvidarse ahora la absoluta horfandad 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 30 años para garantizar mejor a la ciudadanía que la justicia parte de manos preparadas.

3 años de práctica profesional en materia administrativa, como literalmente previene el artículo 4o., 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, etcétera, bien pueden 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 4o., 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 decide quiénes de todos sí los reúnen y qué otros no, y, por último, asegurarse estar entre los primeros y figurar en la lista que envía ese funcionario al Presidente de la República, esto es lo vital y lo que se tiene como institucional.

Empero, el Tribunal en diez 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 lo 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.

De cómo se gana y pierde la autonomía

Nació autónomo el Tribunal porque así lo dice el artículo 1o. 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 respaldo en la Constitución para que el legislador federal lo declarara así. La reforma que se hizo en 1946 a la fracción I del artículo 104 Constitucional, sólo autorizó la exisencia de tribunales administrativos federales, no así locales. Dos décadas después se modificó el texto de la fracción I y se incrusta a moción de la cámara revisora, la de Diputados, el cambio necesario en la iniciativa original del Presidente de la República y se publica en el Diario Oficial de 25 de ocubre de 1967.

El texto vigente, del párrafo 2o., de esta fracción es el siguiente, (en octubre de 1974 se cambió poco el texto, para suprimirle la referencia que hacía en 1967 a los Territorios Federales, convertidos más tarde en Estados):

> "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 adminisción 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.".

Anecdótico es decirlo ahora, que, antes de la Ley de 19 de marzo de 1971 hablara del Tribunal, lo hizo la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada el 29 de diciembre de 1970, vigente a partir de esta fecha. Dijo en su artículo 6o.: "La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía, establecido como fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 104 de la Constitución y regida por la ley que para el efecto se dicte."

Sabía el autor de esta 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 acendrado 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, al 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 independiente 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 al 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 Ilíada, 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 3o. 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 garantiza la carrera judicial, no puede ser por carácter vitalicio al puesto previamente dice trata la vocación, el empeño y la honradez, o bien, la prórroga automática por ley, salvo motivos objetivos y fundados para negarla, significaría poner a salvo la autonomía de todo tribunal administrativo o judicial.

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

De cómo el poder 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:

> "Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener los punto resolutivos en que se expresen 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 substituirlos con su propia decisión", (citado por Auby y Drago, Traité de Contentieux Administratif, pág. 367, Tome II, 1962, Paris).

Ese poder ejerció el Tribunal año y medio, hasta la reforma que se hizo a su ley. Como lo hicimos saber al escribir: "Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", (Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, 1er. número extraordinario, 1978), 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 obras 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".

Un poder jurisdiccional que ponía en verdadero "juicio de residencia" al acto administrativo y a su autor mismo, no pudo subsistir y la 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 ésto 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 substituía 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, etcétera, 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 Sansevoir dice finalmente: "El juez de plena jurisdicción dispone de poderes más amplios de la función judicial, al juez de exceso de poder (anulación) por el contrario, no puede ejercer más que poderes menores, produciendo una jurisdicción notablemente más débil". (Pág. 358, Etudes Sur le Recours de Pleine Jurisdicción, Paris 1934).

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

> "ARTICULO 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; al 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, es-

fuerzo mayúsculo para conquistar la confianza en la justicia del Tribunal, empeño constante para no tener rezago de sentencias ni de trámites, firme propósito de anular 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.

De como 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."

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 confundrise 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 a 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 enjuiciarlos 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 el 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 hoy en el transcurso de diez 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, etcétera y sin ninguna base legal y atentando contra todo principio al de la planificación urbana.

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 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 clásicos 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.

Augusta fue la reforma de 1980 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.

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, aún 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 la 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 ésto 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 al 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 ésto no significa que el juez actúe por sus convicciones políticas, pues su función propia es aplicar el derecho, lo que sucede es que al través de éste está compliendo con un papel político. Fiel al orden jurídico establecido, pero con la frecuente necesidad de interpretarlo y de colmar sus lagunas, elaborar 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" (Leil Preface XIV, Le Role Politique du Juge Administratif Français, 1972, Paris).

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 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 al sentido de justicia, lo sabe, lo vive, cotidianamente el que juzgue a la administración.

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 ese material, pero también desapareció.

No hemos sabido que los informes del Presidente del Tribunal, de más de 5 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.