

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos* (Introducción de Fernando Flores García y prólogo de Miguel Acosta Romero), México, Editorial Porrúa, 1991, 246 pp.

La literatura dedicada a la justicia administrativa ha experimentado un crecimiento cuantitativo, que trata de continuar con la obra iniciada por Antonio Carrillo Flores y mantenida en un alto nivel por Humberto Briseño Sierra, Héctor Fix-Zamudio y Gonzalo Armienta Calderón. El autor que nos ocupa se incorpora a un cuerpo doctrinario de escasa bibliografía y alta calidad teórica, lo cual es raro en el medio jurídico mexicano, tan propenso a las glosas legales y a la asimilación acrítica de los modelos extranjeros. En efecto, la doctrina nacional de la justicia administrativa contiene una buena cantidad de obras que han librado con excelencia el examen del tiempo, tanto los dedicados al Derecho procesal administrativo como los análisis dedicados a los denominados medios auxiliares de la jurisdicción administrativa; en este último caso el aumento bibliográfico es notorio en los estudios de los autores mexicanos sobre la institución del *ombudsman*. A pesar de que la justicia administrativa ha sido abordada en su vertiente fiscal, no ha padecido la fugacidad endémica de la legislación tributaria.

Gonzalo Armienta Hernández aborda un problema particular de los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa (agrupados en la *fase previa al contencioso administrativo*, así bautizada por Niceto Alcalá Zamora y Castillo), cuya función estriba en descargar el trabajo de los tribunales administrativos, como lo son los recursos administrativos que durante mucho tiempo se caracterizaron por ser lo únicos medios auxiliares.

El desprestigio del recurso administrativo, en México, es claramente delineado por Armienta

Hernández: "...en la actualidad el recurso administrativo constituye en nuestro país una verdadera trampa para los administrados" (p. 261), por lo que se adentra en el estudio de la materia del recurso, esto es, delinea la teoría del acto administrativo, la materia de fondo del medio de impugnación previo a explicar la teoría del recurso administrativo, para después tratar algunos recursos extraídos de la variedad esparcida en la legislación federal y culminar en la propuesta unitaria de esos medios de impugnación.

En la primera parte de su trabajo, al exponer la doctrina del acto administrativo, Armienta Hernández incurre en algunas imprecisiones trascendentes al estudio del recurso administrativo. En primer lugar, acepta la cosa juzgada en aquellos actos administrativos que al ser perfecto, no hayan sido impugnados en la vía jurisdiccional o respecto de aquellos cuya validez haya sido reconocida en el juicio correspondiente. De consentir con la presencia de esa *res iudicata* resultaría innecesaria la revocación del acto administrativo, pues la cosa juzgada implica la petrificación de la sentencia (acto jurisdiccional), lo cual obstruiría el dinamismo de la actividad administrativa. En segundo lugar, confunde la revocación del acto administrativo, pues la considera como la extinción de dicho acto por resolución de la autoridad que lo emitió, cuando *adolece de vicios de ilegalidad* o es inoportuno o inconveniente; en este aspecto de la extinción de los actos administrativos, la revocación se refiere exclusivamente a la terminación de los efectos de un acto administrativo *perfecto*, sin vicios, por una causa superveniente prevista en la ley. Además no zanja diferencias entre la revocación y la nulidad. En tercer lugar, considera que la desviación de poder no se relaciona con la ilegalidad, sino con la transgresión del espíritu de la ley por el uso de facultades discrecionales; ubica el desvío de poder en la aplicación de sanciones, sin profundizar

en la complejidad del control legal sobre dichas facultades.

En la segunda parte, Armienta Hernández estima que el recurso es el medio por excelencia con que cuenta el particular para impugnar los actos tanto de la autoridad administrativa como de la jurisdiccional, con el cual debe contar todo país que se considere democrático:

**Por lo anterior, me atrevo a afirmar que un Estado que no tenga una adecuada normatividad referente a los recursos, será indudablemente un régimen totalitario, pues uno de los elementos fundamentales para la existencia de una verdadera democracia es el adecuado control de sus órganos decisorios, lo cual sólo se puede lograr mediante este instrumento jurídico de impugnación (p. 54).**

En la explicación del concepto, naturaleza, justificación y características genéricas del recurso administrativo, se nota la influencia del tratadista argentino Héctor Jorge Escola.

La parte tercera está dedicada a una labor difícil, al tratarse en especial algunos recursos administrativos extraídos de la legislación federal mexicana, a fin de ayudar a comprender estas trampas para los administrados, al fijar las condiciones y notar las deficiencias de los recursos, con lo cual es fácil concluir que la dispersión legislativa no favorece a los particulares, sin contar con la decisión que asuman los titulares de la administración pública al momento de resolver el recurso, confirmando el acto administrativo impugnado, como ocurre en la mayoría de los casos, y con ello dejar expedita la vía jurisdiccional, especializada o sustitutiva del contencioso-administrativo, que cansa al inconforme, si además consideramos los criterios empleados para juzgar o el peligro que encierra la posibilidad de que la autoridad administrativa demandada revoque el acto impugnado durante el proceso y ocurra la terminación anormal de éste (sobreseimiento), sin decidir sobre la legalidad del acto revocado, y dejar a salvo la facultad de la autoridad de volver a emitir el acto, siendo necesario volver a impugnar por tratarse de un **acto nuevo**, y así **ad nauseam**. Esto último no es tratado por Armienta Hernández, pero vale la pena dejarlo asentado, así como la carencia de un fundamento constitucional indubitables para toda la materia del procedimiento administrativo, que no obligue el empleo de interpretaciones del segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Fundamental federal.

A partir de lo anterior, el autor propone la unificación de los recursos administrativos, con la consecuente desaparición de éstos en las leyes

administrativas en cualquiera de sus variedades nominativas y procedimentales, pensando en un Código Federal de Procedimientos Administrativos (propuesta que dentro de poco tiempo dará a conocer H. Fix-Zamudio). La reducción procedimental se limita a dos recursos administrativos: **a)** de revisión, y **b)** de oposición al pago de créditos fiscales y administrativos; y desarrolla la competencia de los órganos encargados de conocer y resolver los recursos, los términos de interposición, los requisitos formales, las pruebas admisibles, las formalidades de las resoluciones, la suspensión del acto impugnado y la opcionalidad de los recursos, a fin de evitar pérdidas de tiempo y económicas al particular, que le permite acudir al tribunal administrativo o al juicio de amparo, según el caso. Esta última medida pone en trance a la justicia administrativa, pues si el recurso administrativo es un medio auxiliar de los tribunales administrativos, su opcionalidad puede provocar un efecto perverso, pues aumentaría las controversias en esos tribunales, en lugar de disminuirlas, si los particulares relegan a los recursos. Aquí se nota que no sólo se trata de aumentar los medios auxiliares para resolver problemas de **momento**, como fue el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o de proporcionar aparentes beneficios al particular, sino cambiar radicalmente las concepciones autoritarias incubadas en la administración pública, y con lo cual una serie de cuestiones aparentemente jurídicas, conllevan al planteamiento de un asunto político.

La obra de Gonzalo Armienta Hernández visualiza la problemática en el ámbito federal (que paradójicamente tiene limitadas miras "centralistas"), pero bien pudo considerar dos experiencias locales en esta materia: la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (en cuanto a la opcionalidad del recurso, con excepción de cuando se trata de la materia fiscal) y el Código Administrativo del Estado de Chihuahua (en cuanto a la regulación uniforme, no sólo del procedimiento administrativo impugnativo, sino del procedimiento administrativo en general, aunque esa regulación resulte supletoria).

Resulta saludable, y este es el calificativo para la publicación de este **Tratado**, que se penetre en temas de justicia administrativa, como lo son las leyes del procedimiento administrativo y, en especial, los procedimientos de naturaleza contenciosa como los recursos administrativos, para tratar de alcanzar la efectividad del Estado de Derecho y cimentar esa nueva disciplina jurídica que sistematiza nuevos temas.