



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**LICENCIATURA EN DERECHO**

**TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:**

**BENITEZ ZAVALA DIANA ELIZABETH**

**TEMA DEL TRABAJO:**

**EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA AMBIENTAL FEDERAL  
COMO MEDIO DE DEFENSA PARA LAS COMUNIDADES AFECTADAS**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO, 2012**



FES Aragón



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# **EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA AMBIENTAL FEDERAL COMO MEDIO DE DEFENSA PARA LAS COMUNIDADES AFECTADAS**

Página

ÍNDICE..... I

INTRODUCCIÓN..... III

## **CAPÍTULO 1**

### **ASPECTOS BÁSICOS DEL DERECHO AMBIENTAL**

1.1. CONCEPTO..... 1

1.2. CARACTERÍSTICAS ..... 3

1.3. AUTORIDADES AMBIENTALES ..... 5

1.4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ..... 9

1.5. RECURSO ADMINISTRATIVO.....12

## **CAPÍTULO 2**

### **CONSIDERACIONES GENERALES DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA AMBIENTAL FEDERAL**

2.1. CONCEPTUALIZACIÓN .....16

2.2. SUBSTANCIACIÓN .....18

2.2.1. Causales de procedencia.....19

2.2.2. Quién promueve .....21

2.2.3. Autoridad competente para conocer del recurso .....23

2.2.4. Término para la interposición.....24

2.2.5. Suspensión del acto reclamado .....24

2.3. LA RESOLUCIÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN.....27

2.4. EL JUICIO DE AMPARO .....29

**CAPÍTULO 3**  
**ASPECTOS QUE DEBEN SER IMPLEMENTADOS PARA QUE LAS**  
**COMUNIDADES AFECTADAS ACUDAN AL RECURSO DE REVISIÓN EN**  
**MATERIA AMBIENTAL FEDERAL**

3.1. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE .....	32
3.1.1. Derecho de participación .....	34
3.1.2. Determinación de grupos afectados .....	35
3.2. REPERCUSIONES DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.....	37
3.3. LA FALTA DE ESPECIFICACIÓN DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS EN LA LEY AMBIENTAL FEDERAL.....	39
3.4. IMPLEMENTACIÓN DE ASPECTOS CONCEPTUALES Y PROCEDIMENTALES NO EXPRESADOS EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.....	41
3.5. PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE .....	45
3.5.1. Ventajas .....	47
CONCLUSIONES .....	48
FUENTES CONSULTADAS .....	50

## INTRODUCCIÓN

En épocas recientes, el Derecho Ambiental ha tomado fuerza, debido a las nuevas problemáticas que enfrenta, no sólo México, sino todo el mundo, en vías de conservar el medio ambiente y los recursos naturales; es por eso, que la presente tesina aborda un tema en el que se busca enfatizar la importancia al ámbito ambiental en el país. Es así que, el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece una modalidad al recurso de revisión, en el que se le otorga la capacidad a un miembro de una comunidad afectada para interponer dicho medio de defensa, en contra de obras o actividades que violenten la legislación ambiental, y por ende, el derecho de la comunidad a un medio ambiente sano; esto representó un gran avance en la defensa de derechos colectivos, pero se omitió especificar diversos aspectos conceptuales y procedimentales que facilitarían la aplicación o cumplimiento de el referido numeral, por lo que, la impartición de justicia por parte de las autoridades administrativa ha sido deficiente y discrecional.

Por lo tanto, el presente trabajo de investigación se compone de tres capítulos; el capítulo 1 se denomina ASPECTOS BÁSICOS DEL DERECHO AMBIENTAL, en donde se estudian nociones generales de esta rama del Derecho, tales como su concepción y características, además, se expusieron las autoridades ambientales, el procedimiento y recurso administrativos que están inmersos en la rama jurídica ambiental. Por otra parte, el capítulo 2 es titulado CONSIDERACIONES GENERALES DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA AMBIENTAL FEDERAL, en él se expone lo relativo a la interposición, substanciación y resolución de este medio legal de defensa en el ámbito ambiental.

Finalmente, el capítulo 3 es denominado ASPECTOS QUE DEBEN SER IMPLEMENTADOS PARA QUE LAS COMUNIDADES AFECTADAS ACUDAN AL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA AMBIENTAL FEDERAL, en el cual

se planteó la problemática, se expuso una propuesta de solución y las ventajas que ésta trae, tanto para las autoridades administrativas como para las comunidades afectadas.

En relación al trabajo de investigación se utilizaron diversos métodos para su elaboración, tales como el analítico, pues se estudiaron diversos aspectos jurídicos básicos relativos a la problemática, con la finalidad de plantear las nociones importantes y establecer una propuesta; el sintético, debido a que la información obtenida se plasmó de manera concreta y adecuada al fin que persigue la investigación; el deductivo, en vista de que, para llegar al planteamiento del tema principal y de la problemática se partió de exponer en primer lugar, generalidades del Derecho Ambiental, y en segundo lugar, las particularidades del recurso de revisión; el discursivo, al utilizar acepciones de distintos doctrinarios para formar un criterio propio; el sistemático, ya que el trabajo de investigación analizó y expuso cada una de las partes que conforman el tema principal y la consecuente problemática; el exegético, al analizar los diversos preceptos jurídicos ambientales expuestos en la investigación; y el hermenéutico, aplicado en el caso de los dispositivos legales objeto de la tesina, al interpretarlo y haber detectado las deficiencias que presenta. Cabe mencionar, que la técnica de investigación utilizada en la tesina fue la documental, pues estuvo basada en fuentes bibliográficas, legislativas y electrónicas; siendo todos ellos importantes dentro del contenido de la investigación.

## CAPÍTULO 1

### ASPECTOS BÁSICOS DEL DERECHO AMBIENTAL

#### 1.1. CONCEPTO

Para tener un panorama general de una determinada ciencia, y lograr a comprender el sentido de la misma, se tiene que llegar a una conceptualización que permita dilucidar su objeto o su razón de ser. Es por eso que diversos autores se hacen a la tarea de puntualizar qué es el Derecho Ambiental.

Tal es el caso de Raúl Brañes, quien define al Derecho Ambiental “como un conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”.<sup>1</sup> De lo anterior se desprenden elementos esenciales que caracterizan al concepto; en primer lugar, se expresa que las normas jurídicas deben encuadrar conductas humanas que tengan un interés ambiental, y en segundo lugar, dichas conductas humanas influyen directamente en la modificación del medio ambiente.

De igual forma Raquel Gutiérrez Nájera, toma como objeto las conductas humanas, al definir al Derecho Ambiental como “un conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos”.<sup>2</sup> Es así, que las leyes que regulen a

---

<sup>1</sup> BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 27.

<sup>2</sup> GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, 5ª Edición, Porrúa, México, 2003, pág. 118.

esta rama del derecho, deben estar organizadas sistemáticamente para una mejor regulación y sobretodo una adecuada protección de los recursos naturales.

Tomando en cuenta lo anterior, se infiere que la finalidad de las normas jurídicas ambientales es salvaguardar los elementos naturales con los que se relaciona el ser humano y proteger el equilibrio ecológico de la tierra. Sin embargo, tal como lo expresa Jesús Quintana Valtierra, el Derecho Ambiental no sólo puede verse como un conjunto de normas que regulan las conductas que inciden de manera directa o indirecta sobre el medio ambiente, sino además tiene que verse sin distinción como una ciencia jurídica que se ocupa de dichas normas.<sup>3</sup>

Por otra parte, el vínculo existente entre la sociedad y la naturaleza es innegable, pues se manifiesta por medio de las acciones humanas que traen consigo efectos sobre la naturaleza, llegando a transformar incluso el espacio que ocupan las personas; así lo indica en su concepto Narciso Sánchez Gómez, al expresar que el Derecho Ambiental es un “sistema normativo que conduce las relaciones entre los seres vivos y su medio ambiente, siendo el conductor de las mismas el hombre, para propiciar su propio equilibrio y desarrollo sustentable”.<sup>4</sup>

En contraste a lo anterior, Carla D. Aceves Ávila manifiesta que el Derecho Ambiental debe ser entendido como aquel “conjunto de normas jurídicas que protege los sistemas naturales que hacen posible la vida y las interacciones entre ellos, incluyendo a cada uno de los elementos y factores, mediante la regulación de conductas humanas que incidan de manera positiva o negativa en ellos, a través de mecanismos que prevengan o controlen de manera indistinta la generación de contaminación, o la protección o preservación de los recursos

---

<sup>3</sup> Vid. QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano*, 3ª Edición, Porrúa, México, 2005, pág. 18.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Ambiental*, 2ª Edición, Porrúa, México, 2004, pág. 6.

naturales a fin de planear su explotación, limitar su degradación, y promover un proceso de desarrollo sostenible”.<sup>5</sup>

Es entonces, que el Derecho Ambiental tiene un objeto propio y específico, que refleja la organización jurídica tendiente a proteger al medio ambiente y los recursos naturales; tomando parte en la solución de las problemáticas ambientales que actualmente se presentan en la sociedad; permitiendo la existencia no sólo del hombre si no de todos los seres vivos.

De todo lo anterior, se concluye que, el Derecho ambiental es una rama del Derecho Público que se conforma por normas jurídicas tendientes a regular las interacciones que se presentan entre el ser humano y el medio ambiente; protegiendo a éste último de los efectos nocivos de los que pueda ser objeto, por medio de estructuras de conservación, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

## 1.2. CARACTERÍSTICAS

El Derecho Ambiental posee particularidades que lo diferencian de las demás disciplinas jurídicas, y que lo hacen ser especialmente identificado como una ciencia jurídica que hace frente a las transformaciones sociales y ambientales. De este modo, los caracteres que dan definición a esta rama del derecho son los siguientes:

- a) Dimensiones espaciales indeterminadas. El ámbito espacial de aplicación del derecho ambiental es indeterminado, pues los ecosistemas evolucionan sin obedecer fronteras políticas o administrativas, y por tanto existirán variadas legislaciones e imperativos ambientales que sólo se delimitaran en razón de lo que se intente proteger.

---

<sup>5</sup> ACEVES ÁVILA, Carla D., *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2003, pág. 73.

- b) Preventivo. El objetivo de esta rama del derecho se alcanzará siempre y cuando se logre, mediante determinadas acciones, prevenir los posibles daños al ambiente; desgraciadamente la prevención no siempre se logra y se ocasionan daños irreparables, por lo que el Derecho Ambiental soportará dichas consecuencias a base de dispositivos sancionadores reglamentados no sólo con el objeto de reparar el daño, sino también, con el propósito de transmitir una conciencia moral ante los costos de los perjuicios ambientales cometidos.
- c) Sustrato técnico metajurídico. Para una eficaz administración de justicia en materia de protección al ambiente se requiere el desarrollo de procesos técnicos y científicos que sirvan como base teórica para el establecimiento de una normatividad que vaya acorde con los lineamientos específicos de las ciencias que están inmersas en la ciencia jurídica ambiental.
- d) Distribución equitativa de costos. Este punto es uno de los más indispensables para la rama ambiental, debido a que los gastos para la prevención, reparación e indemnización de daños ambientales deben ser costeados sólo por los individuos que encuadren en la conducta prevista por la legislación ambiental.
- e) Preeminencia de intereses colectivos. En el ámbito ambiental, concurren intereses tanto públicos como privados, sin embargo, los derechos de una colectividad deben tener prioridad, debido a que generalmente son las colectividades las que se ven afectadas por conflictos ambientales.<sup>6</sup>
- f) Sistémico. La regulación de conductas no se realiza de manera aislada, sino tomando en cuenta las diversas actividades que realice el ser humano en su interacción con el medio ambiente; lográndose una legislación que estipule correctamente el objeto del Derecho Ambiental.
- g) Multidisciplinario. El Derecho Ambiental combina de manera integral diferentes disciplinas o ciencias para demarcar sus acciones y medidas,

---

<sup>6</sup> Vid. *Ibidem*, pág. 74.

tomar las decisiones adecuadas en el ámbito jurídico y fortalecer el sistema legal ambiental.

- h) Mezcla normativa de lo antiguo con lo nuevo. En la mayoría de los sistemas jurídicos en los que existe una legislación ambiental, se presenta una fusión entre preceptos e instituciones antiguos y una normatividad de actualidad; lo que provoca primero, que se subsanen las lagunas jurídicas implantadas en las normas anteriores; y segundo, que siempre constituirá un freno para lograr una modernización en el sistema jurídico vigente encargado de proteger el medio ambiente.
- i) Transnacional. Una parte de la problemática ambiental requiere solucionarse en la esfera internacional, debido a los recursos naturales compartidos por la humanidad, lo que trae como consecuencia que los Estados mantengan relaciones estrechas para la cooperación entre sus respectivas autoridades ambientales.<sup>7</sup>

Finalmente, se desprende que el Derecho Ambiental propondrá siempre la prevención como el mejor método para lograr la preservación de la flora y la fauna en el mundo; aunque también esta rama del derecho, como todas las demás, adoptará las medidas necesarias para reparar los efectos negativos que se causen al ambiente. Algunos instrumentos como la investigación científica, la educación ambiental, el ordenamiento ecológico y la evaluación del impacto ambiental son clave para que la disciplina ambiental enaltezca su finalidad y beneficie a los individuos y al entorno natural.

### 1.3. AUTORIDADES AMBIENTALES

Cuando se hace referencia a las autoridades ambientales, se debe tener en cuenta el ámbito de aplicación de la normatividad ambiental en relación con las entidades que tienen atribuciones o funciones derivadas de este conjunto normativo. De esta manera se da a conocer cómo se presenta el régimen de

---

<sup>7</sup> Vid. *Ibidem*, pág. 75.

protección y respeto de los recursos naturales. Es así que, se expondrán algunas de las autoridades competentes para poder considerar su importancia y el papel que juegan en las diversas cuestiones de carácter ambiental.

De hecho, para poder salvaguardar los recursos naturales se necesita de una política ambiental que permita que los sujetos públicos administrativos realicen sus funciones de manera que no excedan, transgredan u omitan el ejercicio de las facultades y atribuciones que el Ejecutivo Federal les delega a cada una de ellas. En el mismo orden de ideas, la entidad pública a la que se le otorgan más facultades para decidir en materia de Derecho Ambiental es a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lo que se puede afirmar con lo preceptuado por el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual faculta a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales a conocer de determinados asuntos entre los que destacan:

- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.
- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.
- La gestión integral de los recursos hídricos.
- El combate al cambio climático.
- La promoción del ordenamiento ecológico del territorio que busca identificar y aprovechar el potencial productivo del territorio nacional, por medio de acciones que aseguren el respeto y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y los ecosistemas.
- La modernización de los instrumentos y de la gestión ambiental, para lograr una mejor aplicación y asegurar que las actividades de los

individuos, las empresas y los gobiernos respeten las prioridades ambientales nacionales y mantengan congruencia con los compromisos internacionales suscritos por el país.

- La promoción y fortalecimiento de las acciones de educación, capacitación, sensibilización e información de la sociedad en materia ambiental y de recursos naturales, para fomentar la generación de valores, actitudes, comportamientos y visiones que permitan que todas las personas sean coparticipes en la mejora del medio ambiente del país y, por ende, de la calidad de vida de los mexicanos.
- Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

Como se puede ver, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales es la dependencia de la Administración Pública Federal a la cual le corresponde llevar a cabo de manera primordial, la formulación y conducción de la política nacional en materia de recursos naturales; sin embargo, su ámbito de competencia engloba temas que no pueden dejarse a un lado, pues también son prioridad para una relación más respetuosa con el medio natural.

Además del precepto ya mencionado, y complementándolo, el artículo 5° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente reafirma y complementa las facultades de la Federación, ejercidas por el Poder Ejecutivo mediante la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, señalando los asuntos que dicha dependencia debe conocer y resolver. No se debe olvidar que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales es la autoridad a nivel federal por excelencia, pero tampoco hay que pasar desapercibido que los Estados y Municipios también están obligados por las leyes de la materia, a llevar a cabo la política ambiental adecuada para cumplir con los objetivos que se plantean en la esfera ambiental.

Por otro lado, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales esta estructurada conforme a los temas y problemáticas ambientales; y para mejorar la distribución y el desarrollo del trabajo el Secretario podrá conferir facultades a sus subalternos, para poder atender los asuntos de manera especializada y con un mejor control de las diversas actuaciones. Dicha estructura orgánica esta determinada por el artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Acuerdo por el que se adscriben las Unidades Administrativas y los Órganos Desconcentrados de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Secretario encabeza el organigrama de la institución, al cual le corresponde la representación, trámite y resolución de los asuntos que competen a la Secretaría. Las facultades y asuntos que el Secretario delega serán atendidas, con fundamento en lo establecido por el artículo 4° del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por los siguientes entes públicos:

- a) La Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental.
- b) La Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental.
- c) La Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.
- d) La Oficialía Mayor.
- e) La Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia.
- f) La Unidad Coordinadora de Asuntos internacionales.
- g) La Coordinación General Jurídica.
- h) La Coordinación General de Comunicación Social.
- i) La Coordinación General de Delegaciones y Coordinaciones Regionales.
- j) El Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable.
- k) Las Delegaciones Federales.
- l) Las Coordinaciones Regionales
- m) Los Órganos Desconcentrados siguientes:
  - Comisión Nacional del Agua.
  - Instituto Nacional de Ecología.
  - Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- n) El Órgano Interno de Control.
- o) Los Órganos Descentralizados siguiente:
  - El Instituto Mexicano de tecnología del Agua.
  - La Comisión Nacional Forestal.

Todas estas dependencias de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales tienen objetivos sectoriales y estratégicos<sup>8</sup> para cumplir con la labor que les encomienda la legislación ambiental, y sobre todo para lograr que los gobernados gocen de manera apropiada de los beneficios que les da la interrelación con su medio ambiente; y para que los recursos naturales, la flora, y la fauna tengan la protección jurídica necesaria para remediar y frenar su deterioro.

#### 1.4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Este medio legal está intrínsecamente ligado al ámbito ambiental, pues es la vía por medio de la cual las autoridades ambientales tienen legal competencia para resolver asuntos administrativos ambientales. Es así, que de manera general, Alfonso Nava Negrete lo define como el “medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren a la producción definida de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedando incluidos en este concepto los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención

---

<sup>8</sup> Los objetivos sectoriales son aquellos que definen la actuación de las dependencias y organismos federales que pertenecen a un determinado sector. CONTRERAS OROZCO, Leticia, *La coordinación sectorial en la administración pública del Estado de México*, Fecha: 6 de Septiembre de 2011, Hora: 18:24, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/33/trb/trb28.pdf>. Los objetivos estratégicos son elementos mediante los cuales, los diversos sectores de la Administración Pública Federal, fijan las tácticas a seguir para atender lo definido por el Plan Nacional de Desarrollo en materia de sustentabilidad ambiental. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *objetivos Estratégicos*, Fecha: 6 de Septiembre de 2011, Hora 18:52, Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/Paginas/objetivos.aspx>.

se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa”.<sup>9</sup> Nava hace referencia a los actos administrativos que emiten las dependencias competentes; los cuales irán siempre encaminados a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones de los gobernados o de una colectividad. Dichos actos son objeto de las actuaciones, que dentro del ejercicio sus atribuciones, realizarán las dependencias y organismos de la Administración Pública, para la satisfacción de necesidades específicas de su población.

Es así que, el procedimiento administrativo entraña una secuencia propia, un mismo orden que prevalece también en todos los demás actos del Estado; tal como lo manifiesta Gabino Fraga, quién señala que el procedimiento administrativo es “el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial”.<sup>10</sup> Con dicho concepto se puede ver que el procedimiento administrativo es el medio idóneo para que las autoridades administrativas, en la esfera de su competencia, realicen sus actos conforme a lo señalado en las leyes y reglamentos aplicables; y den oportunidad a sus gobernados de proteger sus intereses y no quedar indefensos ante lo actuado por ellas.

Invariablemente, el procedimiento administrativo en materia ambiental debe de estar dotado de todas las características manifestadas con anterioridad, y enfocado fielmente a las cuestiones ambientales. Dada esta situación, Narciso Sánchez Gómez conceptúa al procedimiento administrativo ambiental como “la serie de trámites legales debidamente concatenados o enlazados que realizan en la esfera de sus atribuciones las autoridades administrativas Federales, del Distrito Federal, Estatales y Municipales, para producir y ejecutar un acto

---

<sup>9</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ª Edición, Tomo VII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 1987, pág. 235.

<sup>10</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 19ª Edición, Porrúa, México, 1979, pág. 271.

administrativo definitivo relacionado con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente”.<sup>11</sup> Sánchez Gómez añade que, dicho procedimiento se podrá iniciar por dos vías:

- A instancia de parte. Se promoverá así cuando se soliciten licencias, permisos, autorizaciones o concesiones por personas físicas y morales para realizar, ejecutar ciertas conductas, actos u operaciones relacionadas con el uso, explotación, aprovechamiento o preservación de los recursos naturales o el medio ambiente.
- De oficio. Se iniciará así cuando por causas de orden público y de interés social las autoridades administrativas que se encargan de proteger, regular y controlar tales elementos naturales, imponen sanciones, clausuran negocios o establecimientos, retienen objetos o vehículos, decomisan bienes, sustancias y herramientas; practican inspecciones, dictan medidas de seguridad o atienden diversas reglas administrativas para mantener el equilibrio ecológico y salvaguardar el medio ambiente.<sup>12</sup>

Es así que, el procedimiento administrativo estará regulado en la legislación mexicana, específicamente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que en su artículo 160 dispone que las cuestiones que no estén establecidas en esa ley se atenderán supletoriamente con lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, numeral que a la letra indica:

“Artículo 160. Las disposiciones de este título se aplicaran en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento.

---

<sup>11</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., pág. 270.

<sup>12</sup> Vid. Idem.

En las materias anteriormente señaladas, se aplicaran supletoriamente las disposiciones de las leyes federales de procedimiento administrativo y sobre metrología y normalización.

Tratándose de materias referidas en esta ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia.”

Finalmente, el procedimiento administrativo ambiental es una secuencia de acciones que realizan bajo un marco normativo, por un lado, la autoridad administrativa competente, que emite o ejecuta un acto administrativo; y por otro el particular o la colectividad destinatarios de dicho acto; con el fin de conferir derechos y obligaciones enfocados al equilibrio ecológico y el medio ambiente.

#### 1.5. RECURSO ADMINISTRATIVO

Para el caso de una inconformidad ante la emisión de un acto administrativo que no favorezca al destinatario de dicho acto, la legislación permite la utilización de medios de defensa administrativa; y es el recurso administrativo, según Gabino Fraga, el que constituye “un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.<sup>13</sup>

En un mismo sentido, Andrés Serra Rojas enuncia que el recurso administrativo “es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que

---

<sup>13</sup> FRAGA, Gabino, Op. Cit., pág. 445.

lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional".<sup>14</sup> Es de resaltar que, dicho autor refiere al recurso como un medio ordinario; además, que para él no sólo la autoridad que emite el acto tiene injerencia en el conocimiento y resolución del recurso administrativo; y por último, en el concepto impera el restablecimiento del orden jurídico sin la necesidad de llegar a un terreno jurisdiccional.

Se entiende entonces, que el recurso administrativo es el medio de impugnación que señala la ley a favor de los administrados que consideren afectada su esfera jurídica para que la Administración Pública revise el acto administrativo que el administrado considere perjudicial, quedando obligada la autoridad administrativa a anularlo, modificarlo o confirmarlo.

Asimismo, Serra Rojas detalla los elementos que componen al recurso administrativo:

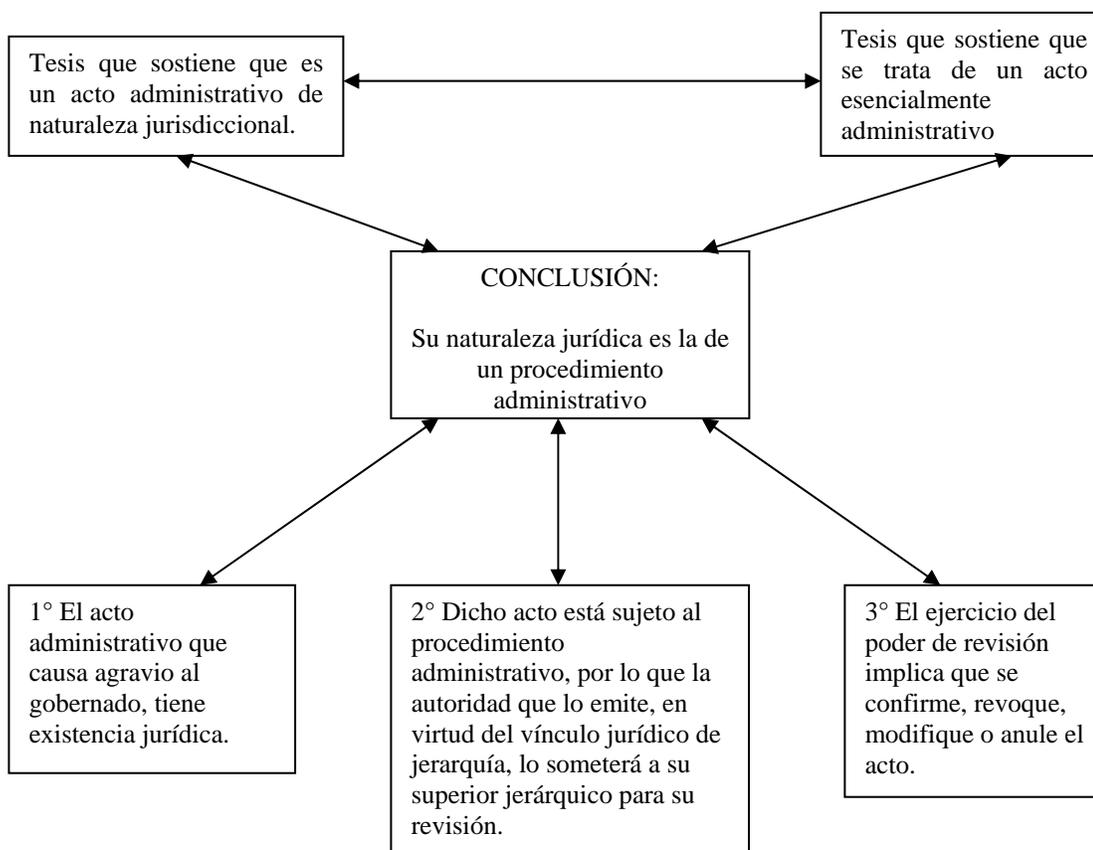
- a) La base del recurso es una resolución administrativa o un acto administrativo impugnado.
- b) El particular, persona física o moral, que interpone el recurso.
- c) Que la esfera jurídica del recurrente se vea afectada por el acto administrativo.
- d) La ley debe referir este medio de impugnación.
- e) El carácter administrativo de la autoridad ante quien se interpone el recurso.
- f) La interposición del recurso debe ser en el plazo señalado por la ley.
- g) El recurso debe de contener los requisitos de forma que fijan los ordenamientos jurídicos aplicables.

---

<sup>14</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. Segundo Curso. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 24ª Edición, Porrúa, México, 2006, pág. 727.

- h) Las etapas del procedimiento deben ser llevadas conforme a las leyes y reglamentos que las establecen, esto con el objetivo de llevar un procedimiento ordenado y adecuado.
- i) La autoridad administrativa esta obligada a dictar resolución, conforme a lo plasmado por la Constitución respecto al derecho de petición del gobernado.<sup>15</sup>

Por otro lado, Jesús Quintana Valtierra refiere la naturaleza jurídica del recurso administrativo por medio de un esquema<sup>16</sup>, el cuál se presenta a continuación:



Así entonces, la naturaleza jurídica del recurso administrativo es la de un procedimiento administrativo, pues, ambos tendrán una secuencia a seguir según las leyes y reglamentos aplicables; con diligencias que van desde la

<sup>15</sup> Vid. Ibidem., págs. 728-729.

<sup>16</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús, Op. Cit., pág. 235.

interposición del recurso, pasando por la procedencia del mismo, siguiendo con el análisis del asunto y terminando con la emisión de una resolución que confirme, revoque, modifique o anule el acto impugnado.

Con los elementos ya descritos se traduce que los recursos administrativos son la primera instancia de defensa con la que cuenta el gobernado, cuando actos o resoluciones de la autoridad administrativa lesionan sus intereses; además de que se le otorga seguridad jurídica, ya que se respeta el principio de legalidad que constitucionalmente los protege; y sobre todo también se le da oportunidad a la administración pública de reconsiderar su proceder y manejar sus actos con justicia y rectitud.

Se considera que el recurso administrativo es el primer medio impugnación, porque el juicio de amparo se interpondrá sólo si dicho medio se agota primero, cumpliendo con el principio de definitividad precisado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo que el gobernado corra inminente peligro en su persona o bienes produciendo un daño irreparable.

Por último, se destaca que en toda la substanciación del recurso administrativo, deben forzosamente quedar a salvo las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica que todo gobernado posee por mandato constitucional; por esto, la autoridad administrativa debe desempeñar sus actuaciones conforme a sus facultades y competencias siguiendo siempre la normatividad que corresponda.

## CAPÍTULO 2

### CONSIDERACIONES GENERALES DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA AMBIENTAL FEDERAL

#### 2.1. CONCEPTUALIZACIÓN

El recurso administrativo que esta establecido por la legislación ambiental, por medio del cual las autoridades ambientales conocen y resuelven los asuntos que se presentan en este rubro, es el recurso de revisión; el cual, para Raquel Gutiérrez Nájera, tiene como objeto primordial “revisar el acto de autoridad expresado en la resolución administrativa, para confirmarlo, modificarlo o revocarlo”.<sup>17</sup> Y además, en el recurso de revisión ambiental se aplican plenamente los elementos y fundamentos que todo recurso administrativo debe de contener.

Asimismo, una de las autoridades ambientales en México, es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y manifiesta que el recurso de revisión “es el medio legal con que cuenta toda persona para combatir las determinaciones emitidas por la PROFEPA y/o sus unidades administrativas, por considerar que ha sido afectada en sus derechos”.<sup>18</sup> Dicha dependencia, también indica los fundamentos legales del recurso de revisión, inscritos en los artículos 176 a 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en relación con los numerales 83 a 96 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En efecto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 176, no refiere de manera conceptual lo que se

---

<sup>17</sup> GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, Op. Cit., pág. 440.

<sup>18</sup> PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, *Recursos de Revisión*, Fecha: 7 de septiembre de 2011, Hora: 11:08, Disponible en: [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/556/1/mx/recursos\\_de\\_revision.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/556/1/mx/recursos_de_revision.html).

entiende por recurso de revisión; sin embargo, sí marca los lineamientos legales por los cuales puede ser interpuesto, indicando lo siguiente:

“Artículo 176. Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.”

De igual manera, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo omite dar una definición al recurso de revisión, no obstante, en su numeral 83 expresa la afectación al gobernado, por actos emitidos por autoridades administrativas, como causa para promover el mencionado medio de defensa; siendo así, que el referido artículo textualmente indica:

“Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.”

En suma, se concluye que el recurso de revisión es el medio legal de defensa constituido a favor de los gobernados, con el objeto de impugnar un acto o

resolución administrativa que lesiona su interés jurídico; ante la autoridad que emitió dicho acto o resolución o ante su superior jerárquico, para que ésta examine y determine si se emitió o no conforme a derecho, decretando consecuentemente la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnada. Por lo tanto, esta concepción se puede remitir a la esfera jurídica ambiental; pues, los sujetos que intervienen y los asuntos que se resuelven son especialmente de esa índole.

## 2.2. SUBSTANCIACIÓN

El procedimiento que se lleva a cabo una vez interpuesto un recurso de revisión, siempre irá encaminado a llevar el asunto por la vía legal instituida, para así llegar a una resolución bien fundamentada; pero sobre todo, que al proteger los derechos e intereses legítimos de los individuos, la relación entre gobernantes y gobernados se base siempre en la certeza y la seguridad jurídica.

Sin duda, la autoridad administrativa al conocer sobre un recurso de revisión, debe determinar sobre “su admisión o desechamiento y lo concerniente a la suspensión del acto reclamado en caso de ser procedente, turnando la promoción respectiva al superior jerárquico para su resolución, esto último quiere decir, que este medio de defensa tiene dos etapas, la primera es la relativa a su presentación, admisión o desechamiento y atender lo del incidente de suspensión; y la segunda versa sobre la substanciación, admisión y desahogo de pruebas y formular la resolución definitiva que ponga fin a la instancia”.<sup>19</sup>

Cabe aclarar que, respecto de los trámites administrativos, aquellos que no estén previstos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, deberán sujetarse a lo previsto por la Ley Federal de Procedimiento

---

<sup>19</sup> Vid. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., pág. 302.

Administrativo; la cual establece las directrices a seguir en la tramitación de los aspectos relativos al recurso de revisión.

### 2.2.1. Causales de procedencia

Del texto del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, numeral citado con anterioridad, se desprende que el recurso de revisión procede en contra de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que:

- Pongan fin al procedimiento administrativo
- Pongan fin a una instancia, o en su caso;
- Resuelvan un expediente.

Por cierto, se aclara que dichos actos o resoluciones que se impugnan deben tener el carácter de definitivos, es decir, que el afectado sólo podrá interponerlo hasta que se cuente con una resolución final por parte de la autoridad administrativa. Además, es necesario tomar en cuenta, para efectos de que el recurso de revisión proceda, los requisitos que debe contener el escrito de interposición de este medio de defensa; los cuales están fundamentados en el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tales como: la autoridad administrativa a la que se dirige, el nombre del promovente y del tercero perjudicado, el acto o resolución que se recurre, los agravios que dicho acto causan al recurrente y las pruebas que tengan relación directa con la resolución o acto que se impugna, incluyéndose las documentales que acrediten la personalidad cuando se actúe en nombre de otra persona.

En consecuencia, si los actos o resoluciones que se pretenden impugnar, no cumplen con los requisitos y condicionantes que la ley aplicable dispone, el recurso de revisión se tendrá por no interpuesto, o bien, se desechará por improcedente. En razón a lo anterior la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo expresa en sus artículos 88, 89 y 90 las causas de desechamiento y sobreseimiento al recurso de revisión. El primero de ellos indica que el recurso de revisión se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando: se presente fuera de plazo, no se acompañe la documentación que acredite la personalidad o el recurso no aparezca suscrito por quien deba hacerlo, salvo que se firme antes de vencido el plazo de interposición. Si bien la autoridad administrativa es competente para conocer del recurso de revisión, no esta obligada a entrar en el fondo del mismo, cuando la ley estime causas por las cuales dicho medio de defensa no será substanciado, y que generalmente, es cuando el gobernado no atendió al término referido para su interposición o no acreditó la personalidad que se requiere para la impugnación de un acto o resolución administrativa; por lo que el recurso de revisión será desechado.

Por otra parte, las causales de improcedencia del recurso de revisión están fijadas por la ley precitada en el artículo 89, el cual manifiesta que el recurso de revisión se desechará por improcedente cuando: los actos vayan en contra de actos materia de otro recurso, aquellos actos que no afecten el interés jurídico del recurrente, que de modo irreparable sean actos consumados, cuando el recurrente consienta expresamente el acto o cuando se esté tramitando ante tribunales otro medio de defensa que ataque al mismo acto o resolución. Las causas expresadas anteriormente son las que, en consecuencia, imposibilitarán jurídicamente a la autoridad administrativa, para analizar y resolver el fondo del recurso de revisión; resultando así el desechamiento de este medio de defensa.

Además de la improcedencia del recurso de revisión, puede darse el caso de que la autoridad administrativa sobresea el medio legal de defensa, en apego a las causas previstas en el numeral 90 de la ley en comento, las cuales son: el desistimiento expreso, el fallecimiento del recurrente durante el procedimiento, la presencia de alguna causal de improcedencia, que cesen los efectos del acto impugnado, cuando falte materia u objeto en el acto recurrido o se compruebe que el acto impugnado no existe. Se entiende entonces que, la autoridad

administrativa puede poner fin al recurso de revisión que se ha promovido, es decir, se concluirá la substanciación del medio de defensa por aparecer una causal de las estipuladas por la ley, por la que se impide la continuación o resolución del asunto.

Por cierto, cabe aclarar que entre la improcedencia y el sobreseimiento hay un vínculo pero no absoluto, pues, a estas instituciones procesales las une el hecho de que ambas dejan de examinar y resolver la cuestión impugnada por el recurrente; no obstante, si en el recurso de revisión existe una causal de improcedencia, la consecuencia no será el sobreseimiento, sino un desechamiento; y si la autoridad dicta el sobreseimiento del medio legal de defensa, puede ser por alguna causa distinta a las de improcedencia, como por ejemplo, el desistimiento por parte del recurrente. Por lo tanto, en el desechamiento la autoridad administrativa atiende a las causales que regula la ley para tal efecto, y por consiguiente el recurso de revisión no es analizado ni resuelto en su fondo; mientras que en el sobreseimiento la autoridad administrativa puede haber analizado el medio de defensa interpuesto, sin embargo durante o después de este hecho, deviene una causa por la cual debe de abstenerse de seguir estudiando o de llegar a resolver la cuestión planteada.

Así entonces, cabe hacer notar que, si las causales de desechamiento y sobreseimiento se interpretan *a contrario sensu* (en sentido contrario), se tienen las causales por medio de las cuales el recurso de revisión debe ser procedente.

### 2.2.2. Quién promueve

El gobernado afectado en sus intereses o derechos, por un acto o resolución administrativa, es quien puede promover el recurso de revisión. Debe entenderse por afectado aquel gobernado que ha sido parte en el procedimiento

en el que se dicto el acto o resolución administrativos y/o resulta agraviado por los mismos.<sup>20</sup>

De hecho, la legislación ambiental no expresa quién esta legitimado para interponer este medio legal de defensa, por lo tanto, hay que remitirse a la legislación supletoria, en este caso, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; que en su artículo 19 manifiesta que los interesados con capacidad de ejercicio podrán actuar por sí o por medio de representante o apoderado en la interposición de recursos administrativos; expresa también que las personas físicas deben acreditarse por medio de carta poder ante dos testigos y ratificada por la autoridad o un fedatario público, o mediante comparecencia personal; y las personas morales mediante instrumento publico; por otro lado, establece que el interesado o su representante pueden autorizar a personas para realizar trámites en el procedimiento del recurso administrativo. Todo lo anterior es aplicable al recurso de revisión en materia ambiental.

Por otra parte, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente detalla que los gobernados que generalmente promueven el recurso de revisión son:

- Personas sancionadas mediante resoluciones administrativas.
- Personas inconformes con la atención de las Denuncias Populares que presentan.
- Personas de comunidades que son afectadas por obras o actividades que se realizan en contravención a las disposiciones ambientales o, en su caso, que estén inconformes con las resoluciones que concluyen Procedimientos Administrativos y que afectan sus derechos a un ambiente adecuado para su desarrollo.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Vid. BRAÑES, Raúl, Op. Cit., pág. 270.

<sup>21</sup> Vid. PROCURARURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, *Recursos de Revisión*, Fecha: 7 de septiembre de 2011, Hora: 11:08, Disponible en: [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/556/1/mx/recursos\\_de\\_revision.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/556/1/mx/recursos_de_revision.html).

De lo anterior, se resalta que el último punto se considera el más importante, debido a que implica una apertura en el acceso a los medios legales de defensa, por parte de sujetos que no son los que actúan como parte en el procedimiento impugnado, y representan a una colectividad que resiente las consecuencias negativas de las decisiones que toma una autoridad administrativa.

### 2.2.3. Autoridad competente para conocer del recurso

De acuerdo a lo que señalan los artículos 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; el recurso de revisión debe ser interpuesto directamente ante al autoridad que emitió la resolución o acto que se pretende impugnar; dicha autoridad administrativa se encargará de acordar su admisión y otorgar o no la suspensión del acto que se recurre, una vez hecho lo anterior turna el escrito de interposición del recurso de revisión a su superior jerárquico, el cual lo substanciará y acto seguido emitirá una resolución definitiva.

Aunado a lo anterior, se expresa una excepción en cuanto a la competencia de la autoridad administrativa en el recurso de revisión; siendo que, si el superior jerárquico o titular de la dependencia es quien emitió el acto o resolución que el gobernado impugna, dicha autoridad conocerá y resolverá el recurso de revisión por sí mismo. Por consiguiente, en materia ambiental federal, el recurso de revisión debe tramitarse directamente ante la autoridad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que emitió el acto impugnado, para que ésta determine sobre su admisión y la suspensión del acto reclamado, si es que resulta procedente; turnando en su momento el asunto respectivo a la autoridad administrativa ambiental que tenga el carácter de superior jerárquico en la dependencia de que se trate, quién resolverá este medio de defensa conforme a la ley.

#### 2.2.4. Término para la interposición

Este punto es muy importante, pues representa que el gobernado tiene un límite de oportunidad que la ley le confiere, para impugnar el acto o resolución que le causan perjuicio en su interés jurídico. Se entiende entonces que si el administrado interpone un recurso de revisión fuera del término que ordena la ley, se tendrá por no interpuesto y se desechará.

Es así que, el fundamento jurídico que expresa el término para la interposición del recurso esta regulado por los artículos 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Dichos instrumentos legales fijan el término de 15 días hábiles para interponer el recurso de revisión, que empiezan a correr a partir del día siguiente a aquel en el que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución o acto de autoridad que se recurra.

Ahora bien, si se interpone el recurso de revisión en tiempo, pero el escrito carece de algún requisito que se exige, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo expresa en su artículo 17-A, la figura de la prevención, por el cual la autoridad administrativa le advierte al interesado las omisiones en que incurrió, para que en un término no mayor a 5 días las subsane y su recurso de revisión no sea desechado; dicho precepto deja abierta la posibilidad de que la autoridad administrativa otorgue un término diferente que no sea menor al fijado por la ley. Además, deja bien claro que dicha prevención sólo se hará una vez, y si el gobernado no atiende dicha promoción el recurso interpuesto de desechará.

#### 2.2.5. Suspensión del acto reclamado

Junto con la interposición del recurso de revisión, se puede solicitar, si es el caso, la suspensión del acto reclamado; pero, para poder internarse en las

causales por las que se puede suspender el acto que esta causando daño al gobernado, primero se tiene que conocer, qué es la suspensión en materia administrativa; sobre esto, Narciso Sánchez Gómez explica que la suspensión “es la medida precautoria o cautelar que debe decretar la autoridad administrativa que conoce del medio de defensa en comento, para mantener las cosas en el estado en que se encuentren, o para restituirle al agraviado el goce y disfrute de sus derechos conculcados, para no diluir o entorpecer estos últimos, manteniendo la actuación de la ejecutora en suspenso hasta en tanto no se dicte la resolución definitiva que ponga fin a esa inconformidad. Prácticamente esa determinación le da seguridad jurídica al gobernado y a su vez permite alcanzar la eficacia esperada del recurso administrativo”.<sup>22</sup>

Entonces, se considera que la suspensión evitará que el gobernado sufra afectaciones en su esfera jurídica, mientras la autoridad administrativa dicte una resolución definitiva; con lo que se asegura que los bienes o derechos del gobernado no serán perjuicios irreparables. Por tanto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su numeral 87, enumera las causales por las que se otorgará la suspensión del acto, en tanto se resuelva el recurso de revisión; expresando lo siguiente:

“Artículo 87. La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- I. Lo solicite expresamente el recurrente;
- II. Sea procedente el recurso;
- III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y

---

<sup>22</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit., pág. 302.

V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.”

De modo que, si el recurrente no solicita expresamente la suspensión del acto reclamado, ésta no podrá ser decretada por la autoridad de manera oficiosa; asimismo es importante destacar que si la autoridad administrativa no resuelve si la suspensión es otorgada o no, dentro del término de 5 días, se configura la afirmativa ficta, es decir, se entiende que la autoridad administrativa otorgó el beneficio de la suspensión al gobernado.

Así también, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, regula la figura de la suspensión, aunque, se enfoca específicamente al decomiso de bienes, en donde, si opera la suspensión, la autoridad administrativa ordenará la devolución de los mismos al recurrente, previa exhibición de una garantía, siempre y cuando el recurso de revisión proceda; tal y como lo regula el artículo 177 de la ley citada. Cabe aclarar que, el monto de la garantía mencionada lo determinará la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de conformidad con lo regulado por las leyes fiscales correspondientes.

Por tanto, durante la substanciación del recurso de revisión se pretende no lesionar al gobernado en sus derechos, pero no hay que olvidar que también es fundamental no perjudicar al medio ambiente, al equilibrio ecológico o a las especies de flora y fauna que habitan en el país; por así disponerlo el artículo 178 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, aclarando que dicho numeral dispone que la autoridad administrativa que conoce del recurso de revisión no otorgará la suspensión del decomiso, cuando exista un peligro de afectar gravemente algún elemento natural que necesite de

un tratamiento especial para su subsistencia; aplicando así el objeto del Derecho Ambiental y sus instituciones gubernamentales: la protección, conservación y preservación de los recursos naturales y el equilibrio ecológico.

Para concluir, el procedimiento que resuelva un recurso de revisión, contiene disposiciones específicas para llevar un orden y una legalidad que permitan a la autoridad administrativa ser eficaz y congruente al momento de emitir sus resoluciones, de modo que se influya de manera positiva en la protección de los derechos e intereses del gobernado y en la salvaguarda de los recursos naturales de México.

### 2.3. LA RESOLUCIÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN

De acuerdo con el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad administrativa que conoce del recurso de revisión puede resolver en cualquiera de los siguientes sentidos:

- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.
- Confirmar el acto impugnado.
- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto combatido o revocarlo total o parcialmente.
- Modificar u ordenar la modificación del acto a debate, o bien, dictar u ordenar que se expida uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente favorable al recurrente.

En este orden de ideas, la autoridad administrativa debe emitir su resolución fundada en derecho, habiendo examinado todos y cada uno de los agravios manifestados por el recurrente; salvo que uno sólo de ellos sea suficiente para declarar la nulidad del acto, entonces bastará con el análisis del mismo. También, si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse dicho mandato en un plazo de

cuatro meses. Además, cuando exista una ilegalidad manifiesta en el acto administrativo que se recurre y los agravios que se expresaron son insuficientes, la autoridad administrativa deberá dejar sin efectos legales al acto de referencia; fundando y motivando de manera cuidadosa las consideraciones por las cuales el acto es ilegal y determinando el alcance de la resolución. Todo lo anterior con fundamento en el artículo 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El mismo ordenamiento señala en su numeral 93 que si alguna situación que sea parte del acto administrativo no es impugnada por el recurrente, no será referida en la resolución definitiva, y por ende, no será revocada o modificada. Por el contrario, si la autoridad administrativa ordena la modificación del acto recurrido, sea total o parcialmente, tendrá que precisar con claridad lo que se tiene que cambiar.

Aunque la ley en comento expresa todos los puntos por los cuales la autoridad administrativa debe guiar su resolución; en lo que refiere al capítulo del recurso de revisión, no fija un plazo o término para que la autoridad administrativa emita una resolución, sin embargo, el artículo 17 dispone que la autoridad administrativa debe emitir su resolución en un plazo que no exceda de tres meses; entonces, si la autoridad no emite una resolución dentro del plazo indicado en el artículo en comento, se configura la negativa ficta o presunta confirmación del acto recurrido; en tales condiciones el recurrente tiene dos opciones, primera, esperar la resolución expresa, o segunda, impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siguiendo en su actuar, lo establecido por la legislación aplicable.

En suma, la resolución administrativa del recurso de revisión es la fase crucial del procedimiento, pues es en donde se determina si al gobernado le asiste el derecho y si la autoridad administrativa, rectifica o confirma su actuar;

simplemente se trata de llegar a una solución, respetando en todo momento los lineamientos jurídicos que el Estado ha impuesto para bien de la sociedad y el medio ambiente.

#### 2.4. EL JUICIO DE AMPARO

El medio legal de defensa extraordinario por excelencia, es el juicio de amparo; éste se promoverá ante un organismo jurisdiccional federal, por el individuo que, por un acto o resolución de alguna autoridad administrativa, se considere agraviado en alguna de las garantías individuales que consagra la Constitución Federal.

Sobre este juicio de garantías, Narciso Sánchez Gómez considera que es un “medio de control directo de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Estado y que obliga a las autoridades gubernamentales a no apartarse del texto expreso de la Ley Suprema, ni de las leyes secundarias que de ella emanan”.<sup>23</sup> Es decir, para entender la naturaleza del juicio de amparo, es necesario que las autoridades administrativas tengan conciencia del alcance jurídico que poseen los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que además interpreten cabalmente lo conferido en la Ley de Amparo; todo esto con el objeto de preservar intactas las garantías individuales de los gobernados.

Por ende, el juicio de amparo procede contra actos que lesionan los derechos subjetivos del gobernado, que al agotar los medios de defensa ordinarios, no han sido subsanados, fungiendo así el amparo como un medio para restituir al gobernado en sus intereses violados.

---

<sup>23</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*, Porrúa, México, 2004, pág. 245.

Por otro lado, hay que señalar que se debe agotar el recurso de revisión antes de acudir al amparo, cumpliendo así con el principio de definitividad, el cual dispone que el gobernado debe agotar todos los medios ordinarios de defensa que tenga a su alcance, para modificar o revocar la resolución administrativa que le causa perjuicio; pues de lo contrario, la acción de solicitar el amparo y protección de la justicia será improcedente.

A pesar de lo anterior, en materia administrativa ambiental, se le da la opción al interesado afectado para decidir si acude al recurso de revisión o intenta otra vía jurisdiccional competente, que en este caso puede ser el juicio de amparo, cuando se quiera preservar las garantías individuales que han sido violadas por actos o resoluciones de las autoridades administrativas y que pueda convertirse en un daño irreparable; para lo cual deben seguirse las formalidades, trámites y secuela procedimental, expresados en los lineamientos de la Carta Magna y la Ley de Amparo.

Es por eso que, Narciso Sánchez Gómez indica que la Ley de Amparo, clasifica a este medio de defensa en dos rubros:

- Juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito. Llamado también amparo indirecto ó bi-instancial, debido a que admite los recursos de revisión y de queja previstos en la ley respectiva. Su fundamento se localiza en el artículo 114 de la Ley de Amparo, mismo precepto que delimita los actos por los cuales se promoverá el juicio de garantías ante esta autoridad; por lo que el amparo indirecto operará contra cualquier acto que no sea sentencia definitiva; desarrollándose los actos procesales necesarios para la emisión de una sentencia.
- Juicio de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito. Conocido como amparo directo ó uni-instancial, pues no admite recurso alguno por el cual sus sentencias puedan ser impugnadas; salvo que se trate de decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa

de un precepto de la Constitución Federal, cuya resolución entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia; solo así, procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, quien se limitará exclusivamente, conforme a los acuerdos generales, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales. Se fundamenta en el artículo 158 de la Ley de Amparo, donde expresa que el amparo directo procederá contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser revocadas o modificadas, ya sea que la violación se cometa en ellas o que, cometidas durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicadas.<sup>24</sup>

En ambos casos, las sentencias que se dicten serán dirigidas a los individuos que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos; y expresando de manera clara y precisa en su contenido, el acto o actos reclamados, la apreciación de las pruebas, los fundamentos legales en que se apoye para sobreseer el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, y los puntos resolutivos que precisen el sentido del fallo.

---

<sup>24</sup> Vid. *Ibidem*, págs. 246-251.

## **CAPÍTULO 3**

### **ASPECTOS QUE DEBEN SER IMPLEMENTADOS PARA QUE LAS COMUNIDADES AFECTADAS ACUDAN AL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA AMBIENTAL FEDERAL**

#### **3.1. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

Entre las reformas que se han hecho a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se encuentra la publicada el 13 de diciembre de 1996, en donde no solo se inserta específicamente el recurso de revisión como medio de defensa en materia ambiental, sino que también, permite a las personas de algunas comunidades afectadas, impugnar por medio de dicho recurso, las obras o actividades que les causen daño y que contravengan las leyes ambientales; para que la autoridad administrativa realice las acciones necesarias para salvaguardar los intereses de la comunidad y lograr la observancia de la ley ambiental. Así, con la mencionada reforma, el artículo 180 de la ley citada, queda como sigue:

“Artículo 180. Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este capítulo.”

Del artículo anterior, se desprende que, el recurso de revisión interpuesto por una colectividad presenta los siguientes aspectos:

- El recurso de revisión lo pueden interponer las personas físicas y morales de las comunidades afectadas, sin importar que las personas que representan a dicha colectividad se vean afectadas, de manera personal y directa, por las actividades u obras objeto de la impugnación; de la misma manera, los miembros que representen a la comunidad afectada tienen el derecho de exigir de la autoridad administrativa las acciones necesarias para lograr la tutela de sus derechos e intereses, así como lograr la correcta y legal aplicación de las disposiciones ambientales.
- El recurso de revisión procede contra actos administrativos que incurran en obras o actividades que contravengan a la legislación y los ordenamientos señalados en el artículo en comento, independientemente si son o no resoluciones con carácter definitivo.
- Los recurrentes deben demostrar, durante la substanciación del recurso, que dichas obras o actividades originan o pueden originar dentro de su comunidad, un daño al medio ambiente, a los recursos naturales, a la flora y la fauna silvestre, a la salud pública o a la calidad de vida de los habitantes de una comunidad.<sup>25</sup>

En efecto, con la implementación del artículo de referencia, el recurso administrativo de revisión toma una variable, que es cuando se presenten circunstancias por las cuales se tengan que salvaguardar los derechos e intereses colectivos de las comunidades que puedan verse afectadas por los actos de la autoridad administrativa en materia ambiental; además, se le otorga capacidad a los gobernados, de utilizar el recurso de revisión como medio de defensa del medio ambiente y de la comunidad, cuando ambos se ven

---

<sup>25</sup> Vid. BRAÑES, Raúl, Op. Cit., pág. 272

afectados por los actos administrativos que contravienen las disposiciones legales ambientales.

Sin duda, el recurso de revisión contemplado en el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es uno de los medios de defensa más relevantes en materia ambiental, debido a que reconoce el interés jurídico de las personas que no son parte de un acto administrativo y que sin embargo, se ven afectadas por el mismo; permitiéndoles ser representados por algún miembro, para la defensa de sus intereses y la protección de los recursos naturales inmersos en el posible daño que ocasionan obras o actividades violatorias de la legislación ambiental.

Ante todo, se busca que la autoridad administrativa ejecute los actos conducentes para proteger el medio ambiente en el que sus gobernados se desenvuelven; y que éstos últimos tengan conocimiento de que pueden participar en los asuntos ambientales del país, y sobretodo que el derecho les permite defender los intereses y derechos que como colectividad les corresponde.

### 3.1.1. Derecho de participación

En la esfera administrativa ambiental, la intervención de una colectividad en determinados asuntos es regulada por las normas jurídicas aplicables; es decir, las autoridades administrativas en cumplimiento de sus ordenamientos legales, reconocen como bien jurídico, tanto de una persona como de una colectividad, un medio ambiente sano para todos. Por lo tanto, la Administración Pública debe permitir que los individuos se involucren no sólo como parte en los procedimientos administrativos, sino también como actores en las decisiones respecto al uso y disfrute de los recursos naturales del país; pues al final, el medio ambiente es algo que interesa a toda la colectividad, por lo que tiene que manejarse bajo la participación de todos los sectores de la población.

En este aspecto, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es la encargada de fomentar la participación de las personas para vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental, así como asesorarlas en asuntos de protección al medio ambiente y los recursos naturales. Sin embargo, en la medida en que las personas actúen, se podrán evitar los efectos perjudiciales que puedan derivarse de los actos de las autoridades ambientales; esto significa que los gobernados, al intervenir por medio de la impugnación de actos o resoluciones administrativas, pueden llegar a detener las obras o actividades que transgredan el orden jurídico ambiental.

De modo que, mientras la ley y las autoridades permitan la participación ciudadana y la utilización de medios legales de defensa, las personas tendrán tutelado su derecho a un medio ambiente sano y a que se les respeten sus intereses tanto individuales como colectivos.

Por supuesto, la participación de los gobernados en asuntos ambientales no sólo debe avocarse al aspecto jurídico, como lo es la interposición del recurso de revisión para evitar una afectación en sus intereses, sino además, la población en conjunto con las autoridades ambientales debe comprender y tomar decisiones en atención a la difusión de información ambiental, la implementación de educación en materia de medio ambiente, el conocimiento de problemáticas ambientales y las acciones de solución a las mismas; todo esto con el objeto de prevenir las consecuencias negativas al medio ambiente y por ende, a la colectividad que de él depende y en la que realiza todas sus actividades.

### 3.1.2. Determinación de grupos afectados

El derecho a un medio ambiente sano, naturalmente entraña un interés colectivo; es por eso que dentro del derecho ambiental, la autoridad administrativa tiene que determinar el deterioro al medio ambiente y quiénes

conforme a la ley se considerarán afectados por los actos o resoluciones que emite.

Por lo tanto, conocer al grupo que se inconforma y que se ve perjudicado por las obras o actividades que dañan al medio ambiente, permitirá que durante la substanciación de un recurso de revisión, se enfoque de manera específica el daño causado y la posible reparación del mismo, pues hay que tener en cuenta que no esta de por medio el interés de una sola persona, sino de todo un grupo de individuos que se ven igualmente afectados ante una obra o actividad permitida por la autoridad administrativa.

En consecuencia, las comunidades afectadas son consideradas como grupos que, por la realización de obras o actividades que contravienen las leyes ambientales, sufren un daño presente o futuro en su salud, su calidad de vida u otros intereses, como lo son, el medio ambiente, los recursos naturales o el equilibrio ecológico que se encuentran en su entorno. Quien represente a la comunidad y promueva el recurso de revisión, debe demostrar que dichos actos les provocan o pueden provocar un perjuicio; por lo tanto, si la comunidad impugna un acto administrativo, bastará con la existencia de una violación a los derechos de la comunidad o la afectación al medio ambiente, para que la autoridad administrativa conozca y resuelva dicho asunto.

En este sentido, se recalca que al hablar de un daño, no sólo hay que referirse al que es realizado en contra de los ecosistemas o la biodiversidad, sino además hay que tomar en cuenta que el perjuicio puede violar de manera directa los derechos que como grupo, posee una comunidad. El daño que ocasiona una obra o actividad a un conjunto de personas o al medio ambiente, es el factor determinante para que la autoridad administrativa defina quienes son los grupos afectados y realice las acciones necesarias para frenar las consecuencias negativas para los miembros de la comunidad y para los recursos naturales.

En suma, la afectación al medio ambiente entraña también, de manera general, una afectación al interés de un grupo, por lo que la autoridad administrativa tiene que resolver, por un lado, el daño que se ha causado al medio ambiente, y por otro, la afectación en los derechos de una colectividad. Es así que, un grupo afectado será aquel que de modo directo es lesionado en el disfrute de sus derechos colectivos, lo cuales son reconocidos por la Constitución Federal y las leyes aplicables; este conjunto de personas es quien sufre los efectos de los actos o resoluciones de la autoridad administrativa, quien al permitir la realización de obras o actividades, cae en la ilegalidad y provoca un perjuicio colectivo, pues los implicados son cotitulares de un derecho o interés común.

### 3.2. REPERCUSIONES DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Con la implementación en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del artículo 180, los medios de defensa en materia ambiental federal se convierten en una parte importante para la protección de los derechos de los gobernados, pues las autoridades ambientales se obligan a garantizar el derecho a un medio ambiente idóneo para vivir, pero sobretodo, se logra la protección del medio ambiente, los recursos naturales y la vida silvestre del país, intereses comunes de todos los mexicanos. Por otro lado, el artículo en comento dispone una modalidad del recurso de revisión, pues atiende a un interés colectivo a tutelar, a diferencia de aquel que es interpuesto por un sólo particular.

Así, el propósito del artículo 180 es ampliar la capacidad de los gobernados en la utilización de los medios legales de defensa en favor del medio ambiente y de sus derechos colectivos; pues, el individuo de una comunidad puede representar a los miembros de su grupo e interponer un recurso de revisión,

obligando a la autoridad a conocer y resolver el asunto, si dicho medio de defensa resulta procedente.

En consecuencia, al dar oportunidad al gobernado de demostrar que una obra o actividad causa o puede llegar a causar un daño para su comunidad y para el interés que ha decidido defender, la autoridad administrativa reconoce ampliamente el interés jurídico colectivo de las personas para defender sus derechos ambientales.

No obstante, la implementación de este dispositivo legal no ha llegado a tener un similar en las legislaciones estatales, por tanto, la regulación del recurso de revisión en estos instrumentos es deficiente, por lo que se deja en estado de indefensión a los gobernados. Además, en la mayoría de los casos los individuos no saben que tienen al alcance un medio legal para defender sus derechos ambientales; tomando en cuenta también, que en México existen comunidades alejadas de los centros poblacionales y con escasos recursos económicos, lo que provoca una falta de acceso a la justicia ambiental, y una nula aplicación del artículo que se comenta.

Otro problema que frena la correcta implementación del numeral 180, es el de las leyes que surgieron después de la reforma, como lo son: la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la Ley de Aguas Nacionales; en donde el recurso de revisión que se establece en cada una de ellas solo es remitido a lo que dicte la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dejando a un lado lo dispuesto en este rubro por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y por consiguiente, lo dispuesto por el artículo en comento; por lo que la interposición del medio de defensa por parte de comunidades afectadas no se puede intentar, salvo que el recurso ataque directamente lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente respecto a las materias de que tratan las leyes creadas con posterioridad.

Por cierto, una de las autoridades que tiene injerencia en el cumplimiento de lo que dispone el artículo que se comenta, es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, quien puede interponer un recurso de revisión cuando lleguen a ella personas que denuncien daños al medio ambiente, la vida silvestre, los recursos naturales, o se afecten intereses de una comunidad; de tal manera que la autoridad administrativa que permitió las obras o actividades, conozca los actos que violan la legislación ambiental y realice las acciones necesarias para la protección del medio ambiente y el respeto a los derechos colectivos.

En conclusión, el artículo 180 presenta algunas deficiencias a la hora de reflejarse en la realidad, aunque no deja de ser importante, ya que, con lo impuesto por él, se crea una situación jurídica a favor de los miembros de las comunidades afectadas, por medio de la interposición del recurso de revisión colectivo, en el cual pueden exigir la aplicación de la legislación ambiental; lo que indica un avance en el reconocimiento de los intereses colectivos de los individuos que no son parte en un procedimiento administrativo y que, sin embargo, sufren las consecuencias de los actos y resoluciones que se emiten.

### 3.3. LA FALTA DE ESPECIFICACIÓN DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS EN LA LEY AMBIENTAL FEDERAL

El artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entraña deficiencias en cuanto a algunas especificaciones que el supuesto referido debe contener, para un mejor entendimiento y una eficaz aplicabilidad.

Tal es el caso de la legitimación, es decir, la capacidad jurídica para poder actuar en un procedimiento, toda vez que para promover el recurso de revisión colectivo, el artículo en cita expresa que las personas físicas o morales de las comunidades afectadas pueden interponer este medio de defensa; sin

embargo, al hablar de comunidad afectada no se define un concepto como tal, ni se especifican las condiciones para que el mencionado grupo acuda al recurso de revisión; aunque se entiende que todo individuo miembro de alguna comunidad que se considere afectada de manera directa, con una obra o actividad que contravenga el marco jurídico ambiental, está facultado para interponer un recurso de revisión, por lo que se infiere que, una comunidad diferente a la afectada no podría ejercer el derecho conferido en el artículo 180.

Por lo anterior, se deduce que el numeral en comento no manifiesta requisitos adicionales, que permitan una mejor aplicación de la ley, además, no especifica quién cuenta con la legitimación para reclamar sus derechos colectivos por medio del recurso de revisión, tampoco refiere cómo el representante de la comunidad afectada puede demostrar tal legitimación; y mucho menos indica qué se entiende por afectación para efectos de que el recurso de revisión colectivo proceda. Mientras tanto, en la práctica, el miembro de la comunidad afectada que interpone un recurso de revisión, se legitima por medio de documentos que acreditan que es habitante de dicha comunidad, lo que implica, como ya se expuso con anterioridad, que sólo puedan acudir al mencionado medio de defensa, aquellos miembros que tienen su domicilio en la comunidad afectada.

Ahora, avocándose a otro tipo de deficiencias, en el precepto 180 no se hace distinción alguna sobre si el recurso de revisión procede contra actos de efectos generales, o contra actos administrativos con efectos particulares; quedando a discreción de la autoridad administrativa la procedencia del medio de defensa.

Por otra parte, ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ni el resto de la normatividad ambiental, advierte que la autoridad administrativa tenga la obligación de notificar el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones o concesiones, a las personas de las comunidades que podrían verse afectadas; bastaría con el simple hecho de que la autoridad

reconozca legalmente lo que ordena el artículo en cita, para obligarse a notificar el acto que emitió a los que pueden resultar afectados, sin embargo esta notificación no es realizada en la práctica.

Para concluir, la falta de especificaciones básicas y la ausencia de un concepto de comunidad afectada, hacen que la legislación ambiental sea deficiente e imprecisa, por lo que la autoridad administrativa es la que al final, determina la legitimación de los sujetos que interponen un recurso de revisión colectivo; interponer este medio legal de defensa, implica una acción colectiva para exigir a las autoridades administrativas ambientales, las medidas pertinentes para no violentar el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas que habitan una comunidad; por lo que dichas autoridades, no deben olvidar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es un instrumento de orden público e interés social que tiene como objeto contribuir a la protección del medio ambiente, la preservación y respeto de los recursos naturales y la vida silvestre de México.

#### 3.4. IMPLEMENTACIÓN DE ASPECTOS CONCEPTUALES Y PROCEDIMENTALES NO EXPRESADOS EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

En épocas recientes el Congreso de las Unión, ha emitido diversos decretos con el objeto de mejorar la legislación que rige al país, y llenar las deficiencias en las diversas leyes que se aplican en México. En el caso específico del artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el 28 de enero de 2011, se emitió un decreto por el que se reforma el primer párrafo y se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo en cita, quedando de la siguiente forma:

“Artículo 180. Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley y de aquéllas a

las cuales se aplica de manera supletoria, así como de los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de las mismas, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

Para tal efecto, de manera optativa podrán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este Capítulo, o acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para los efectos del presente artículo, tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades.”

En el artículo anterior, se agregan dos aspectos importantes, por un lado, se agrega el concepto de interés legítimo, detallando que éste lo tendrán los miembros de la comunidad posiblemente afectada; y por el otro, inserta la optatividad para el gobernado de interponer un recurso de revisión o impugnar el acto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. No obstante, el artículo sigue padeciendo de especificaciones, pues sigue sin indicar qué se entiende por comunidades afectadas y cuales son los aspectos que se deben de tomar en cuenta para determinar la legitimación.

Así también, el Congreso de la Unión emitió un decreto el 30 de agosto de 2011, que si bien no viene a modificar el artículo que se comenta, sí guarda una relación importante por asentar en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo relativo a las acciones colectivas; es así que, con la adición de dos párrafos, el artículo 202 de la ley en comento quedó como sigue:

“Artículo 202. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.

Lo anterior también será aplicable respecto de aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas.”

El numeral anterior refiere, la facultad de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para iniciar acciones en contra de actos que violen la legislación ambiental, lo importante de esto es que dicha dependencia ya tiene facultad para defender los derechos e intereses de las comunidades afectadas por alguna obra o actividad. El artículo 202 también remite al Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual fue reformado incluyéndose un nuevo Libro Quinto, denominado “De las acciones colectivas”, el cual expresa las disposiciones a seguir en cuanto a la figura de la legitimación; determinando que la acción colectiva es procedente cuando se quiera tutelar derechos e intereses colectivos correspondientes a un grupo de personas determinado o indeterminado, que se ve afectado por las circunstancias negativas que ocasiona un acto de autoridad; siendo aquellos con legitimación para ejercitar acciones colectivas la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o el representante común de una colectividad conformada por al menos treinta miembros, éste ultimo sujeto tendrá que llevar su representación de manera adecuada, es decir, con diligencia, pericia, buena fe, y sin fines que persigan un lucro o un fin electoral. La legitimación entonces queda expresada en una ley, sin embargo en el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sigue sin hacer referencia alguna.

Por otra parte, con la iniciativa de reforma del 15 de febrero de 2011 a la Ley de Amparo, se reconoce el interés legítimo de una colectividad para interponer juicio de amparo, lo que implica un importante precedente para el reconocimiento de los derechos que como grupo tienen los individuos; lo anterior queda expresado en el artículo 5 de la ley en comento, que a la letra dice:

“Artículo 5. Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo primero de la presente ley y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aún en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.”

Con este cambio en la Ley de Amparo, el Congreso de la Unión reformó, en consecuencia, el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, base de la ley en comento; y por medio de un decreto emitido el 6 de junio de 2011, el mencionado dispositivo legal expresa a la letra:

“Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos

reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.”

Definitivamente, con dicha reforma, los derechos que confiere la Constitución Federal, no sólo podrán defenderse de manera individual, sino también de forma colectiva, siempre y cuando el grupo resulte afectado por un acto de autoridad de manera directa. Sin duda, dichas reformas guardan una relación, en cuanto a legitimación se refiere, con el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En síntesis, las reformas emitidas por el Congreso de la Unión, han sido favorables, puesto que manifiestan algunos puntos importantes para poder entender mejor los conceptos inmersos en el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pero a pesar de esto, siguen arrastrándose deficiencias en otros aspectos, como lo son algunas especificaciones relativas a la legitimación, la conceptualización de comunidades afectadas y la falta de referencias procesales a seguir para la interposición, substanciación y resolución del recurso de revisión interpuesto por una colectividad.

### 3.5. PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

El artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente refleja la importancia que tienen las comunidades para proteger y defender el medio ambiente, los recursos naturales y la vida silvestre; de ahí el objeto de su implementación, pues facilita el acceso a la justicia administrativa cuando se presenten circunstancias contrarias a la legislación ambiental. No

obstante, este numeral presenta una serie de limitantes que dificultan su correcta aplicación legal; como lo son los requisitos para que el representante de la comunidad pueda interponer un recurso de revisión, y definir las bases legales por medio de las cuales el medio de defensa será substanciado.

Es así, que se propone aclarar el párrafo tercero y además, definir una ley a seguir para las cuestiones procedimentales de interposición, substanciación y resolución de este tipo de recurso. Por lo anteriormente expuesto se propone el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO Y SE ADICIONA UN CUARTO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE**, para quedar como sigue:

“Artículo 180... Para los efectos del presente artículo, tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades. **Dicha legitimación atenderá a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo relativo a las acciones colectivas.**

**Por lo que se refiere a los trámites relativos a la interposición, substanciación y resolución del recurso de revisión a que se refiere el presente artículo, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”**

Con esta reforma, se delimitan y aclaran los puntos de los que carecía dicho precepto, logrando defender de manera fundada el interés colectivo de un medio ambiente sano para los miembros implicados en este recurso de revisión; dotando de eficacia y efectividad la actividad de los entes administrativos y garantizando el respeto a la ley administrativa ambiental, en beneficio de los gobernados.

### 3.5.1. Ventajas

Con la reforma expuesta anteriormente, se especifica que la legitimación de las comunidades afectadas será determinada por lo que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles, fijándose las bases que la autoridad administrativa debe seguir para lograr una correcta aplicación de la ley y dejar a un lado una posible ilegalidad al dejar el reconocimiento de comunidades afectadas a la discrecionalidad de dicha autoridad. Ahora, las cuestiones procedimentales del recurso de revisión colectivo se llevarán conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo que implica un orden en el procedimiento y una fundamentación en la emisión de resoluciones de este tipo de recursos; también dejaría a un lado imprecisiones respecto a plazos, notificaciones, requisitos y sentido de la resolución.

De esta manera, el recurso de revisión contemplado en el artículo 180, será coherente, pues contará con los elementos necesarios para el perfeccionamiento de actuaciones de la autoridad administrativa, y una mayor oportunidad para las comunidades afectadas de contar con fundamentos necesarios para promover su acción en el momento en el que su derecho colectivo se vea afectado por una obra o actividad.

Finalmente, las acciones colectivas ejercidas por una comunidad afectada, serán protegidas y representadas jurídicamente, pues se tendrán leyes claras y precisas, además de un acceso a los medios de impugnación, a favor de todas las personas y en observancia al bien jurídico implementado y garantizado por la Constitución Federal: el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de toda persona.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Actualmente el medio ambiente, los recursos naturales y la vida silvestre se ven afectados por obras o actividades permitidos por las autoridades administrativas, que van en contravención a la legislación ambiental, y lesionan además, el derecho constitucional de las comunidades afectadas a vivir en un medio ambiente adecuado.

**SEGUNDA.** El recurso de revisión interpuesto por una colectividad, establecido en el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es interpretado y aplicado por las autoridades administrativas ambientales de manera discrecional, pasando por alto las deficiencias procedimentales y conceptuales de dicho precepto, dando como consecuencia la emisión de actos o resoluciones administrativas ilegales y en perjuicio de los gobernados.

**TERCERA.** Las comunidades en México que resultan afectadas por obras o actividades permitidas por una autoridad administrativa, no tienen un verdadero acceso a la justicia ambiental, por tanto, no conocen que al interponer un recurso de revisión, tienen la oportunidad de defender su derecho colectivo a un medio ambiente sano.

**CUARTA.** El procedimiento del recurso de revisión en materia ambiental federal es deficiente e ineficaz, por la falta de especificaciones en la legislación aplicable, dejando en estado de incertidumbre a quienes lo interponen.

**QUINTA.** Es necesario garantizar los derechos colectivos de los gobernados, por medio de leyes claras y precisas que reconozcan el interés jurídico de las comunidades; y que manifiesten expresamente quién esta legitimado para interponer un medio legal de defensa, como lo es el recurso de revisión colectivo.

**SEXTA.** Resulta importante que, el recurso de revisión colectivo se implemente en las legislaciones estatales correspondientes, para la correcta observancia y aplicabilidad de lo preceptuado el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; lo que tiene en consecuencia, una mejor administración de justicia en materia ambiental.

**SÉPTIMA.** Se requiere de una reforma integral para aclarar las bases legales necesarias que definan, por un lado, el actuar de la autoridad administrativa en la substanciación del recurso de revisión colectivo, y por otro, las condicionantes para la procedencia y resolución de dicho medio de impugnación.

**OCTAVA.** Con la implementación de las adiciones mencionadas en el presente trabajo de investigación, se corrigen las imprecisiones de las que padece lo preceptuado por el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dotando a los actos o resoluciones de las autoridades competentes, de orden y coherencia; así también, se brindaría una mejor protección y seguridad jurídica a los gobernados, respecto a los derechos ambientales que comparten como colectividad; pero sobre todo, se lograría el respeto, protección y preservación del medio ambiente, sus recursos naturales y la vida silvestre que en ellos se desenvuelve.

## FUENTES CONSULTADAS

### DOCTRINA

- ACEVES ÁVILA, Carla D., *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2003.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1979.
- GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, 5ª Edición, Porrúa, México, 2003.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ª Edición, Tomo VII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 1987.
- QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano*, 3ª Edición, Porrúa, México, 2005.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Ambiental*, 2ª Edición, Porrúa, México, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*, Porrúa, México, 2004.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. Segundo Curso. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 24ª Edición, Porrúa, México, 2006.

### METODOLOGÍA JURÍDICA

- COMITÉ ACADÉMICO DE LA CARRERA DE LICENCIADO EN DERECHO, *Bases técnico metodológicas para la realización de trabajos de investigación en la carrera de Derecho*, México, 2006.
- WITKER VELÁZQUEZ, Jorge y Larios Velasco Rogelio, *Metodología Jurídica*, 2ª Edición, Editorial McGraw-Hill, México, 2002.

## LEGISLATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Amparo
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Acuerdo por el que se adscriben las Unidades Administrativas y los Órganos Desconcentrados de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

## MESOGRÁFICAS

- CONTRERAS OROZCO, Leticia, *La coordinación sectorial en la administración pública del Estado de México*, Fecha: 6 de Septiembre de 2011, Hora: 18:24, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/33/trb/trb28.pdf>.
- PROCURARURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, *Recursos de Revisión*, Fecha: 7 de septiembre de 2011, Hora: 11:08, Disponible en: [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/556/1/mx/recursos\\_de\\_revision.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/556/1/mx/recursos_de_revision.html).
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Objetivos Estratégicos*, Fecha: 6 de Septiembre de 2011, Hora 18:52, Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/Paginas/objetivos.aspx>.