

EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONTROL CIUDADANO DE LA GESTIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

Fidel GARCÍA GRANADOS*

SUMARIO: I. Introducción. II. El control administrativo. III. Los recursos administrativos en materia ambiental. IV. La legitimación activa. V. La procedibilidad. VI. Los efectos de la resolución. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

Resumen

La reforma de diciembre de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente incorporó una modalidad del recurso administrativo de revisión, que legitima a cualquier persona de alguna comunidad afectada, a impugnar los actos administrativos correspondientes a obras o actividades que contravengan las disposiciones de esa ley general, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas y los reglamentos o las normas oficiales mexicanas derivadas de la misma.

Sin embargo, tal modificación fue omisa sobre los aspectos procedimentales inherentes a esta modalidad del recurso de revisión, tales como la definición de los sujetos a los que se les reconoce la legitimación para interponerlo, la procedibilidad del mismo, así como los efectos de la resolución. No obstante, sigue pareciendo un interesante mecanismo para el control ciudadano de la gestión pública ambiental, por lo que en el presente trabajo se intentará delinear algunas posibilidades de adecuación legislativa para abonar en la democratización de la actividad administrativa para la protección al ambiente, así como en la tutela efectiva de los derechos subjetivos inherentes.

I. Introducción

Es, en efecto, una aseveración de Perogrullo, pero desde hace tiempo, la alteración ambiental que enfrenta el planeta ha alcanzado al *espacio vital*¹ de todos los seres humanos, degradando su calidad de vida.² Los trastornos

* Maestro en Derecho Constitucional. Académico de la Universidad Iberoamericana León.

¹ Véase García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 4ª ed. Madrid, Alianza Universidad, 1986, pp. 22 y ss.

² Para Enrique Leff, *la calidad de vida se establece a través de un proceso de reapropiación y autogestión de las condiciones de vida de la población a través de sus necesidades sentidas y sus valores subjetivos. Los valores culturales median las necesidades básicas y la calidad de vida de la población. La calidad de vida integra así el proyecto cultural, el proyecto de desarrollo y el proyecto de vida de la comunidad* —“Notas breves sobre calidad de vida y racionalidad ambiental” Daltabuit, Magalí et. al (coords.) *Calidad de vida, salud y ambiente*, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Nacional Indigenista, Cuernavaca, 2000, p.

ambientales de alcance planetario han aprehendido, en mayor o menor grado, a todos los aparatos estatales, grupos y clases sociales, ya que se presentan en un sistema ecológico al que las personas nos encontramos permanentemente vinculadas. Esa inexorabilidad nos impide separarnos de un ambiente degradado, limitando nuestras alternativas, a protegerlo o a padecerlo inadecuado.³

El quebrantamiento en el diálogo entre la humanidad y la naturaleza ha generado profundas insatisfacciones sociales que han terminado por reflejarse en el plano político,⁴ convirtiendo a la problemática ambiental en una preocupación social que, en forma gradual, se ha ido incorporando al cúmulo de asignaturas a cargo del Estado y, consecuentemente, al contenido del ordenamiento jurídico.⁵ Después de todo, la primera manifestación de la política, de las decisiones del Estado, la constituye su propio sistema jurídico, en el que cada norma es, por lo general, la expresión total o parcial de una política —en este caso, de alguna política ambiental—; tales reglas son jerárquicamente superiores a cualesquiera otras⁶ y delimitan el ejercicio de la potestad estatal para la consecución de los objetivos de las políticas del gobierno.⁷

Con lo anterior, adquiere relevancia la aplicación eficiente del orden jurídico en materia ambiental, en especial por parte de las autoridades administrativas y de los servidores públicos;⁸ más aún, la primordialmente colectiva titularidad del ambiente como bien jurídico⁹ impone que el control en la aplicación del orden jurídico y, en general, de la gestión pública, se inscriba en el ejercicio efectivo, por parte de todos los individuos, de los derechos a la información, a la participación en procesos decisorios e, incluso, al acceso a la justicia en esta materia, que constituyen tres de los pilares de la *democracia participativa* en el uso y disfrute de los bienes ambientales; si el ambiente es, en buena medida, un interés colectivo, es normal, entonces, que su manejo reclame su democratización.¹⁰

106—. A pesar de que lo considera como un concepto eminentemente antropocéntrico, Raúl Brañes admite que la *calidad de vida*, es una noción que *excede a la de calidad del ambiente físico, que es el objeto en el cual habitualmente se centra la atención de la legislación ambiental.* —*Manual de Derecho ambiental mexicano*, 2ª ed. México, Fondo de Cultura Económica – Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000, p. 26—

³ Canosa Usera, Raúl, “Protección constitucional de derechos subjetivos ambientales”, Carbonell, Miguel (coord.) *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002 p. 129.

⁴ Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. José Antonio González Casanova, 2ª ed. Barcelona, Ariel, 1980, p. 747.

⁵ Maddalena, Paolo, “Las transformaciones del Derecho a la luz del problema ambiental: aspectos generales”, *Revista del Derecho industrial*, Buenos Aires, Año 14, núm. 41, Mayo–Agosto 1992, p. 352.

⁶ Brañes, *op. cit.*, p. 177.

⁷ Pérez, Efraín, *Derecho ambiental*, Santafé de Bogotá, McGraw Hill, 2000, p. 50.

⁸ Martínez Bulle–Goyri, Víctor Manuel, “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el medio ambiente”, *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Petróleos Mexicanos, 1998, p. 123.

⁹ González Márquez, José Juan, *Las responsabilidades por el daño ambiental en México. El paradigma de la reparación*, México, Miguel Ángel Porrúa –Universidad Autónoma Metropolitana, 2002, p. 58.

¹⁰ Prieur, Michel, “*La convention d’Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*”, *Revue Juridique de l’Environnement, N° spécial La convention d’Aarhus*, París, p. 9, *cit. pos* Pérez, Efraín y

En el presente trabajo pretendemos analizar una alternativa de control ciudadano de la gestión pública ambiental que fue incorporada a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996, con la finalidad de identificar sus deficiencias y potencialidades, sin otro propósito que el de abonar al mejoramiento de los mecanismos de control administrativo para democratizar la gestión pública ambiental y dotar de eficacia a la tutela de los derechos ambientales.

II. El control administrativo

El control administrativo puede ser entendido como la función realizada por cualquier órgano formal y materialmente administrativo con el que, mediante el uso de los medios jurídicos, es posible rectificar o anular una actuación pública ineficaz o ilegal;¹¹ en otras palabras, constituye el mecanismo interno con el que la autoridad superior verifica que las órdenes que han sido dictadas sean ejecutadas correctamente y que los resultados alcanzados correspondan a los objetivos definidos.¹² Desde esta perspectiva, esta autotutela de la administración pública constituye, ciertamente, un elemento para la protección de los derechos de los administrados; sin embargo, está destinada directamente a garantizar la eficacia de la administración y sólo por efecto reflejo representa una garantía para los particulares.

No obstante, en paralelo a estos mecanismos de autocontrol, existen otros medios que sí están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente la actuación de que el particular se queja.¹³ A fin de cuentas, los administrados tienen el derecho a exigir a la administración pública que sujete su funcionamiento a las normas establecidas al efecto y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades y por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.¹⁴

Makowiak, Jessica "El derecho de acceso a la información en Europa y América Latina: un enfoque constitucional" en *Medio Ambiente y Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Sevilla, núm. 10, mayo de 2004, <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

¹¹ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control de la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 27-28.

¹² Véase Francia, Conseil d'État, "*La fonction de contrôle et la circulation de l'information*" Rapport Annuel 1976-1977, París, 1977, *cit. pos* Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 13.

¹³ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 435.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 434.

El recurso administrativo de revisión constituye ese medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesiona su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo para que lo revoque, anule o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, reestableciendo el orden jurídico violado, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.¹⁵

La instauración del recurso administrativo le permite a la administración pública corregir, por ella misma, los errores y excesos de la administración pública en perjuicio de los particulares, sin la intervención de otros órganos del poder público, lo que, por tanto, permite explicarlo como un mecanismo de autocontrol,¹⁶ a través del que las autoridades administrativas pueden depurar jurídicamente su actividad, evitando su responsabilidad posterior, deducida ante los tribunales.¹⁷ Aún así, el recurso administrativo de revisión se constituye más en un medio de defensa del administrado que en una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores.¹⁸

III. Los recursos administrativos en materia ambiental

El texto original de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, preveía un recurso de revisión que estaba dirigido a impugnar actos y resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos instaurados conforme a tal ordenamiento. Este medio de impugnación fue derogado con el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el mismo órgano oficial de divulgación el 4 de agosto de 1994, y que entró en vigor el 1º de junio del año siguiente.

Sin embargo, las reformas y adiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996, no sólo reimplantaron el recurso de revisión, en el Capítulo V del Título Sexto de dicho ordenamiento, como medio específico de impugnación de las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos en materia ambiental, sino que también lo establecieron como la vía para que *las personas físicas o morales de las comunidades afectadas* por obras o actividades, cuya realización contravenga a la citada ley general, o a las disposiciones generales que emanen de la misma, impugnen los actos

¹⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo curso*, 17ª ed., México, Porrúa, 1996, p. 727.

¹⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2006, pp. 647-648.

¹⁷ Fix-Zamudio, Héctor, "Concepto y contenido de la justicia administrativa" en Cienfuegos Salgado, David, y López Olvera, Miguel Alejandro, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 163.

¹⁸ Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Porrúa, 1991, *cit. pos* Fernández Ruiz, *Ibíd.* p. 168.

administrativos relativos y exijan, en su caso, que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables.

En efecto, con motivo de tal reforma, en el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se estableció que:

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.

Esta modalidad del recurso administrativo de revisión —que se identifica como *colectivo*, en atención al interés *comunitario* que pretende tutelar, y con el fin de distinguirlo de la inconformidad formulada en contra de actos definitivos dictados en los procedimientos administrativos en materia ambiental que afectan intereses particulares— procede en contra de cualquier acto administrativo relativo a obras o actividades que contravengan el citado ordenamiento general, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas, los reglamentos o normas oficiales mexicanas derivadas del mismo, y que originen o puedan originar un daño a los recursos naturales, a la salud pública o a la calidad de vida. Es importante destacar que, al no manifestarse distinción alguna en el texto legal, este recurso colectivo procedería tanto en contra de actos de efectos generales, como en contra de actos administrativos de efectos particulares.

De acuerdo con la exposición de motivos del decreto modificatorio de mérito, esta adición tuvo como propósito ampliar la capacidad de los ciudadanos para utilizar medios jurídicos en defensa del ambiente,¹⁹ y parece haber tomado como modelo el llamado *recours collective* previsto en el código procesal civil de Québec, a través del cual, cualquier persona, por su propio derecho, y sin ser miembro de alguna agrupación con organización jurídica, puede seguir un juicio, sin mandato alguno, en representación de todos los miembros de ese grupo social.²⁰

¹⁹ Véase, Azuela, Antonio y Cancino, Miguel Ángel (editores), *Discrepancia, consenso social y unanimidad legislativa. Crónica de la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1995 – 1996*, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México, 2000, p. 68.

²⁰ Cabrera Acevedo, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000, p. 26.

Lamentablemente, en ordenamientos jurídicos promulgados *ex post* a dicha reforma —la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la Ley de Aguas Nacionales—, se revirtió esa pretensión del legislador, y volvió a restringir la *capacidad de los ciudadanos para utilizar medios jurídicos en defensa del ambiente*,²¹ ya que se estableció que los recursos de revisión en materia forestal, de gestión de residuos y de aguas nacionales, respectivamente, se atenderían conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y no a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por lo que, en principio, no sería posible intentar este medio de impugnación en contra de actos administrativos relativos a obras o actividades que contravengan a las leyes especializadas en tales materias.

No obstante, aun procedería el recurso *colectivo* de revisión en materia forestal, por la trasgresión al Capítulo II del Título Tercero de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, referente a la preservación y al aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos; en materia de gestión de residuos, por la infracción a los Capítulos IV o VI del Título Cuarto, relativos a la prevención y el control de la contaminación del suelo y a los materiales y residuos peligrosos, respectivamente; y en materia hídrica, por la contravención a las disposiciones del Capítulo I del Título Tercero, tocante al aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos, o del Capítulo III del Título Cuarto de la ley general en cita, que alude a la prevención y el control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos.

IV. La legitimación activa

Un primer punto a abordar en torno al recurso *colectivo* de revisión es el relativo a la legitimación para interponerlo, es decir, a la aptitud jurídica para actuar en el proceso, en ejercicio de un derecho propio o en representación de otro.²² Al respecto, en el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se establece que pueden intentar este medio de impugnación las personas físicas o morales de las *comunidades afectadas*. Un primer problema se devela, entonces, si se considera que el término *comunidad* es jurídicamente polisémico,²³ ya que lo mismo ha sido utilizado para referirse al elemento humano del Estado,²⁴ que a un grupo humano que reside en un lugar determinado,²⁵ y hasta a la sociedad conyugal,²⁶ habida cuenta de la connotación que de esa expresión se infiere de la legislación agraria.²⁷

²¹ Véase *supra* n. 19.

²² Couture, Eduardo J., *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, DePalma, 1976, p. 380.

²³ Véase, Cáceres Nieto, Enrique, *¿Qué es el Derecho? Iniciación a una concepción lingüística*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión – Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 37-40.

²⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época. Apéndice de 1995, t. III, Parte SCJN, p. 426, Tesis 583, de rubro “Aguas Nacionales. Suspensión”.

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, Junio de 1997, p. 156, Tesis P. CXI/97, de rubro “Ecología. El interés jurídico para promover el amparo en contra de leyes de esa materia, corresponde a la comunidad como titular de los derechos colectivos (legislación del Estado de México)”.

A fin de atemperar la ambigüedad del concepto *comunidad* utilizado en el artículo 180, habrá que reparar en que no cualquier miembro de cualquier *comunidad* estaría legitimado para promover el recurso *colectivo* de revisión, ya que tendría que tratarse de una *comunidad afectada* por la realización de obras o actividades que contravengan las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas y los reglamentos o las normas oficiales mexicanas derivadas de la misma. Dicha afectación tendría que consistir, según el mismo dispositivo legal, en la generación de un daño, presente o inminente, a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida.

Con esta interpretación, incumbiría al recurrente demostrar, como requisito de procedibilidad, que las obras o actividades a que se refiere el acto administrativo combatido, originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, afectando a la salud pública o la calidad de vida de la *comunidad*; más aún, en los términos del mismo artículo 180, le correspondería al propio recurrente la carga de la prueba para demostrar que las obras o actividades de que se trate, ocasionan o pueden ocasionar los daños alegados en el medio impugnatorio.

Sin embargo, consideramos que el acceso efectivo a la justicia ambiental se cimienta, por fuerza, en un amplio reconocimiento del *interés jurídico* de las personas para movilizar al aparato jurisdiccional —en sentido lato— para la defensa de sus derechos ambientales. Sobre el particular, la interpretación de algunos órganos jurisdiccionales federales vislumbra un paulatino cambio en la estimación del *interés jurídico*, no sólo como aquel equivalente al *derecho subjetivo*, sino también como aquél que le confiere al interesado una expectativa legal concreta²⁸ que, incluso, puede ser de carácter colectivo o difuso, lo que permitiría considerar una legitimación procedimental de mayor amplitud.

Al respecto, vale referir un caso ilustrativo, en el que Homero Aridjis Fuentes, por su propio derecho y en representación del Consejo de Directores del Grupo de los Cien Internacional, A. C., pretendió controvertir, mediante el recurso *colectivo* de revisión, el *Acuerdo por el cual se simplifica el trámite de la presentación de la*

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XIV, Julio de 1994, p. 819, tesis de rubro “Sociedad conyugal, necesaria inscripción en el Registro de la Propiedad de los Bienes Inmuebles a nombre de la, para que surta efectos contra tercero”.

²⁷ Véase Barragán Barragán, José, “Voz: Comunidad agraria”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. A-CH, 5ª ed., México, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pp. 561-562.

²⁸ En *La suspensión en materia administrativa* —7ª ed., México, Porrúa, 2003, pp. 75-77—, Genaro Góngora Pimentel analiza las ponencias y votos particulares que al respecto sostuvo el Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Guillermo Guzmán Orozco; y que fueron compartidas por el propio autor, siendo Magistrado del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito; véase *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990, p. 252, tesis de rubro “Interés jurídico. Su noción en materia de recursos y procedimientos contenciosos en sede administrativa”.

manifestación de impacto ambiental a las industrias que se mencionan, sujetándolas a la presentación de un informe preventivo, publicado por la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1995.²⁹ Bajo el argumento de que no se había acreditado el *interés jurídico*, la citada dependencia desechó el medio de impugnación formulado, por lo que los impetrantes promovieron el juicio de amparo indirecto en contra de dicha resolución ante el Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el que dictó el sobreseimiento del citado juicio con idéntico argumento.

Esa sentencia fue, a su vez, recurrida ante el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que revocó la sentencia originaria, ya que estimó que, a pesar de que el acuerdo recurrido contenía normas de simplificación administrativa, éstas sí repercutían en el ambiente, por lo que, tanto la persona física promovente, como la asociación civil que representaba, podían impugnarlo, en virtud de que el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte concede legitimación a los particulares para intervenir o gestionar la aplicación de leyes, reglamentos o normas ambientales; además, la persona física promovente tenía legitimación para controvertir el acto recurrido ya que, en los términos del entonces artículo 33 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente —actual artículo 34—, cualquier ciudadano está facultado para consultar las manifestaciones de impacto ambiental.

Es importante destacar que en la interposición del recurso de revisión en contra de la sentencia del Juzgado Quinto de Distrito, los quejosos solicitaron que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera la facultad de atracción, misma que no fue otorgada por la Segunda Sala, por considerar que el asunto no era de importancia o trascendencia; sin embargo, el ministro Góngora Pimentel formuló un voto particular³⁰ que pudo haber obsequiado argumentos significativos para que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito otorgara el amparo y protección de la justicia federal a los quejosos, al resolver el recurso interpuesto.

El interés jurídico en materia ambiental, con los alcances desentrañados con la interpretación anteriormente citada, generaría, *v. gr.*, que para la procedencia del recurso *colectivo* de revisión no fuera menester la acreditación del daño presente o inminente como un requisito de procedibilidad —como pareciera que lo establece el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente— y, en todo caso, la demostración de los daños o de su inminente ocurrencia, fuera objeto de prueba en la etapa respectiva del procedimiento de revisión.

²⁹ Véase Martínez, Isabel, *El acceso a la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante la década de 1990*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2000, pp. 72-74.

³⁰ Véase Góngora Pimentel, Genaro, *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, México, Laguna, 2000, pp. 451-509.

Más aún, daría pie a que una unidad administrativa de la propia Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ostentase la legitimación activa para interponer este medio de impugnación por actos administrativos emitidos por otras unidades de la misma dependencia. En efecto, el artículo 118 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2003, estipula que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano desconcentrado de esa dependencia del Ejecutivo Federal a la que compete salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales, así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente, la vida silvestre y los recursos naturales.

Además, de acuerdo con el artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cualquier persona puede denunciar ante esa Procuraduría *todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de esa Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico*, y en el numeral 202 de la misma Ley General confiere a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente una facultad genérica para iniciar las acciones que procedan, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

Estos dispositivos normativos, colocados a la luz de la interpretación ofrecida tanto por el Ministro Góngora Pimentel como por los Magistrados del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, permitirían develar la posibilidad de que, a través del recurso *colectivo* de revisión, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente pueda impugnar los actos de otras unidades administrativas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, relativos a obras o actividades que contravengan a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, o a las disposiciones jurídicas que de ella emanen, y que provoquen daños a los recursos naturales, a la salud pública o a la calidad de vida.

Esta sola posibilidad invita a reflexionar, con seriedad, sobre la conveniencia de dotar de autonomía plena a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

V. La procedibilidad

Respecto a la oportunidad para la interposición del recurso *colectivo* de revisión, el artículo 176 de la citada ley general señala que este medio de impugnación podrá ser interpuesto dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su *notificación*, directamente ante la autoridad que emitió el acto impugnado, 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.

Ahora bien, la *notificación*, como acto procedimental, es el medio a través del que se produce la certeza de que la persona *afectada* ha tenido conocimiento del acto que se comunica, de manera clara, fidedigna y completa; por tanto, sólo se puede hablar de *notificación* cuando el acto se ha dado a conocer conforme a las reglas respectivas.³¹ No obstante, ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ni el resto de la normatividad en la materia prevén que la autoridad deba de *notificar* —en sentido procesal— el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones o concesiones a *las personas de las comunidades afectadas*. Aun tratándose de la evaluación del impacto ambiental, la obligación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es sólo la publicación de la solicitud de la autorización, mas no la resolución respectiva.

Ante esta deficiencia de técnica legislativa procedería, de nueva cuenta, entender a la *notificación* en su sentido gramatical, y aun cuando el propio Diccionario de la Lengua Española³² concibe a la acción de *notificar* como *hacer saber una resolución de la autoridad con las formalidades preceptuadas para el caso*, también acepta que significa *dar extrajudicialmente, con propósito cierto, noticia de una cosa*. De esta manera, tratándose de actos de efectos generales que deban ser divulgados a través del Diario Oficial de la Federación, en los términos del artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, su publicación satisfaría el requisito de la *notificación* para los efectos del artículo 176 de dicho ordenamiento. Sin embargo, la legislación vigente aún es omisa respecto a la *notificación pública* de actos de efectos particulares.

Una alternativa para este supuesto sería la aplicación, por mayoría de razón, del artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece que *las notificaciones irregularmente practicadas surtirán efectos a partir de la fecha en que se haga la manifestación expresa por el interesado o su representante legal de conocer su contenido o se interponga el recurso correspondiente*. De esta manera, si las notificaciones en las que se contravino u omitió alguna o algunas de las reglas señaladas por el ordenamiento jurídico para su validez, surten efectos en la fecha en que la persona notificada se manifiesta conocedora del acto o interpone el recurso respectivo, por mayoría de razón, surtirán sus efectos, en esos mismos términos, las notificaciones en las que el ordenamiento jurídico no señale formalidad alguna para su validez.

Es necesario advertir que esta interpretación podría debilitar la seguridad jurídica de los titulares de autorizaciones, licencias o concesiones, toda vez que implicaría que, mientras el acto administrativo respectivo esté vigente, en cualquier

³¹ *Semanario Judicial de la Federación*, t. X-October, p. 466, tesis de rubro “Términos. Concepto de notificación para efectos del computo de los”; y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 72, p. 19, tesis por contradicción 2a./J.18/93.

³² Real Academia Española, reimpr. de la 21ª ed., Madrid, Espasa, 2000.

momento, cualquier miembro de las *comunidades afectadas*, podría interponer el recurso *colectivo* de revisión, bastándole presentar el escrito respectivo, aun sin expresar la fecha en la que hubiere tomado conocimiento del acto, imponiendo a la autoridad la carga de probar el momento en que el recurrente tuvo conocimiento del mismo.

No obstante, lo anterior se puede atemperar si se toma en consideración que cualquier actuación del recurrente ante la autoridad competente, en relación con el acto que pretende combatir, podría evidenciar que aquél ha tenido conocimiento del mismo; *v. gr.*, la solicitud de información presentada por escrito, ya sea en los términos de los artículos 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 16 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo — en materia de evaluación del impacto ambiental— o de conformidad con el artículo 159 Bis 3 de la ley general de referencia, toda vez que si el impugnante acude ante la propia autoridad a solicitar copias del acto que intenta recurrir, resulta evidente que es a partir de ese momento en el que tuvo conocimiento directo, exacto y completo del mismo y, por tanto, debe también correr el término para impugnarlo.³³

Por otra parte, habrá que referir que algunos tribunales federales han estimado, sin que se haya sentado algún precedente obligatorio todavía, que el simple reconocimiento legal para que determinada comunidad pueda verse afectada con el otorgamiento de alguna autorización, es suficiente para obligar a la autoridad competente a notificar a los presuntos afectados con la emisión del acto administrativo de que se trate.³⁴

VI. Los efectos de la resolución

Por lo que hace a los efectos de la resolución del recurso de revisión, el artículo 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente sólo señala que, si resulta que el acto controvertido fue expedido en contravención a dicho ordenamiento, éste será nulo, por lo que no producirá efecto legal alguno, mientras que el o los servidores públicos responsables serán sancionados conforme a lo dispuesto en la legislación en la materia.

La aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a los recursos de revisión en materia ambiental —en atención a lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente—, lleva a referir al numeral 91 de aquel ordenamiento, que estipula que la autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

³³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. I, junio de 1995, tesis XXI.2o.3 K, p. 392, de rubro “Acto reclamado, conocimiento del, para efectos de la interposición de la demanda de amparo”.

³⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIV, Diciembre de 2001, tesis XIX.3o.2 A, p. 1827, de rubro “Uso de suelo, solicitud de cambio de. Obligación de notificarlo a los vecinos (Legislación del Estado de Tamaulipas)”.

- Confirmar el acto impugnado;
- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Cada uno de los supuestos establecidos en este dispositivo crea una situación jurídica particular que actúa sobre el promovente, los terceros perjudicados —que podrían ser, *v. gr.*, quienes gestionaron en su favor, ante la autoridad recurrida, el acto impugnado—,³⁵ pero también sobre todos los miembros de las *comunidades afectadas*, ya que fue por cuenta de los intereses de los mismos, por los que se interpuso el recurso *colectivo* de revisión.

Sin embargo, ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ni la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señalan los derechos que los terceros perjudicados tienen frente a la impugnación de actos administrativos que les generan una situación jurídica específica, de cuyo disfrute podrían verse privados, afectados o menoscabados, con motivo de la resolución del recurso colectivo de revisión. Pero tampoco se tutelan los intereses de las demás personas que forman parte de la *comunidad afectada* que, sin haber interpuesto el medio de impugnación, pudieran sufrir un perjuicio ilegítimo ocasionado por la actuación defectuosa del promovente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente también es omisa sobre cualquier otro efecto que pudiera deducirse de la resolución del recurso *colectivo* de revisión, que no fuera los determinados en el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esta omisión devela otro problema, que es el relativo al *alcance subjetivo de la cosa juzgada*³⁶ en este medio de impugnación, es decir, a la aptitud de una persona o grupo de personas para recibir los efectos —favorables o desfavorables— de la actuación de otra en juicio. Ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ni la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señalan los derechos que los demás miembros del grupo titular del derecho violado³⁷ tienen frente a la impugnación de actos que les generan una situación jurídica específica, de cuyo disfrute podrían verse privados, afectados o menoscabados, con motivo de la resolución del recurso colectivo de revisión.

A este respecto, partiendo del supuesto de que no existe relación de subordinación entre los titulares de los intereses difusos, una solución puede ser la

³⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Apéndice de 1995, t. III, parte SCJN, tesis: 178, p. 122, tesis de rubro “Tercero perjudicado. Quienes tienen este carácter en el amparo administrativo”.

³⁶ Barrios de Angelis, Dante, *Introducción al estudio del proceso. La Psicología y la Sociología el proceso. El ombudsman (La defensa de los intereses difusos)*, Buenos Aires, Depalma, 1983, p. 139.

³⁷ Véase, Gidi, Antonio, “Cosa juzgada en acciones colectivas”, en Gidi, Antonio y Ferrer McGregor, Eduardo (coords.) *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales colectivos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa – Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2003, pp. 269-272.

que se plantea en el artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles de Uruguay³⁸ para el caso de las relaciones de condominio, en la que los efectos de la sentencia se extienden sólo en cuanto beneficie a los miembros de la clase considerada, más no así cuando la resolución es desfavorable a los intereses de quien actuó en pretendida representación del grupo social afectado. De esta manera, se dejarían a salvo los derechos de cualquier otro integrante de la comunidad para que intente, quizá con éxito, una nueva impugnación en contra del acto administrativo relativo a obras o actividades que contravengan a la normatividad ambiental federal.

Por el contrario, aquellas resoluciones que determinen que una actividad es contaminante y que pone en peligro la salud pública o la calidad de vida de las personas, deben hacer cosa juzgada respecto de esta circunstancia, no sólo en relación al caso concreto, sino respecto de cualquier otro proceso donde ese hecho aparezca en discusión, salvo que varíen las circunstancias fácticas.³⁹

VII. Conclusiones

Lo referido hasta aquí evidencia el largo trecho que todavía tiene que recorrer el Sistema Jurídico Mexicano para garantizar la tutela efectiva de los derechos ambientales. Ciertamente, el control que la administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos interpuestos, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados.⁴⁰ No obstante, y a pesar de las deficiencias y limitaciones del recurso *colectivo* de revisión en materia ambiental, éste puede dar origen a una controversia entre la administración y el administrado, de cuya resolución pueden conocer los tribunales,⁴¹ a fin de satisfacer el principio de definitividad que rige al juicio de amparo. En todo caso, vale plantearse, antes de la derogación del recurso colectivo de revisión,⁴² una reforma legal integral que le dé coherencia y oportunidad a este medio de impugnación, abordando, entre otros aspectos, los brevemente referidos en estas líneas.

Para poner la administración pública al servicio de la ciudadanía son necesarias muchas reformas, una de las cuales es el perfeccionamiento de los sistemas de control administrativo. Par tal efecto, es imprescindible una reforma

³⁸ Barrios de Angelis, *op. cit.* p. 140.

³⁹ Botassi, Carlos Alfredo, *Derecho administrativo ambiental*, cit. pos Ontivero, Carlos Javier, "Responsabilidad del Estado y de los funcionarios respecto al medio ambiente", Stiglitz, Gabriel (Director), *Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos*, Buenos Aires, Rubinzal - Culzoni, 2003, p. 218.

⁴⁰ Fraga, *op. cit.*, p. 443.

⁴¹ Margáin Manautou, Emilio, *El recurso administrativo en México*, 5ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 18; y Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2003, p. 733.

⁴² Cfr. Jiménez Peña, Adolfo, "Acceso a la justicia ambiental" *Lex. Difusión y análisis. Suplemento Ecología*, México, 3ª época, año VI, núm. 75, septiembre 2001, pp. IV-XVIII.

integral que flexibilice la gestión pública, toda vez que la democratización de la administración pública obliga a contar con mecanismos efectivos de influencia de la ciudadanía sobre ésta.⁴³ Para esto es necesario, al menos, que ampliemos la perspectiva que habitualmente tenemos de los medios de control administrativo, particularmente de los intereses jurídicos tutelables por este conducto.

VIII. Bibliografía

- AZUELA, Antonio y CANCINO, Miguel Ángel (editores), *Discrepancia, consenso social y unanimidad legislativa. Crónica de la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1995 – 1996*, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México, 2000.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “Voz: Comunidad agraria”, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. A-CH, 5ª ed., México, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- BARRIOS DE ANGELIS, Dante, *Introducción al estudio del proceso. La Psicología y la Sociología el proceso. El ombudsman (La defensa de los intereses difusos)*, Buenos Aires, Depalma, 1983.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho ambiental mexicano*, 2ª ed. México, Fondo de Cultura Económica – Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000.
- CÁCERES NIETO, Enrique, *¿Qué es el Derecho? Iniciación a una concepción lingüística*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión – Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- CANOSA USERA, Raúl, “Protección constitucional de derechos subjetivos ambientales”, CARBONELL, Miguel (coord.) *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- CARMONA LARA, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2003.

⁴³ Cunill Grau, Nuria, “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer” en Bresser-Pereira, Luis Carlos, *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2004, pp. 84-85.

- COUTURE, Eduardo J., *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Depalma, 1976.
- CUNILL GRAU, Nuria, “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer” en BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos, *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2004.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Concepto y contenido de la justicia administrativa” en CIENFUEGOS SALGADO, David, y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2000.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 4ª ed. Madrid, Alianza Universidad, 1986.
- GIDI, Antonio, “Cosa juzgada en acciones colectivas”, en GIDI, Antonio y FERRER MCGREGOR, Eduardo (coords.) *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales colectivos. Hacia un Código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa – Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2003.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, México, Laguna, 2000.
- _____, *La suspensión en materia administrativa*, 7ª ed., México, Porrúa, 2003.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Las responsabilidades por el daño ambiental en México. El paradigma de la reparación*, México, Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma Metropolitana, 2002.
- HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. José Antonio González Casanova, 2ª ed. Barcelona, Ariel, 1980.
- IMÉNEZ PEÑA, Adolfo, “Acceso a la justicia ambiental” *Lex. Difusión y análisis. Suplemento Ecología*, México, 3ª época, año VI, núm. 75, septiembre 2001.
- LEFF, Enrique, “Notas breves sobre calidad de vida y racionalidad ambiental” DALTABUIT, Magalí *et. al* (coords.) *Calidad de vida, salud y ambiente*, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Nacional Indigenista, Cuernavaca, 2000.

MADDALENA, Paolo, "Las transformaciones del Derecho a la luz del problema ambiental: aspectos generales", *Revista del Derecho industrial*, Buenos Aires, Año 14, núm. 41, Mayo–Agosto 1992.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *El recurso administrativo en México*, 5ª ed., México, Porrúa, 1999.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control de la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

MARTÍNEZ, Isabel, *El acceso a la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante la década de 1990*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2000.

MARTÍNEZ BULLE–GOYRI, Víctor Manuel, "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el medio ambiente", *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Petróleos Mexicanos, 1998.

ONTIVERO, Carlos Javier, "Responsabilidad del Estado y de los funcionarios respecto al medio ambiente", STIGLITZ, Gabriel (Director), *Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos*, Buenos Aires, Rubinzal - Culzoni, 2003.

PÉREZ, Efraín, *Derecho ambiental*, Santafé de Bogotá, McGraw Hill, 2000.

_____ y MAKOWIAK, Jessica "El derecho de acceso a la información en Europa y América Latina: un enfoque constitucional" *Medio Ambiente y Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Sevilla, núm. 10, mayo de 2004, <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, reimpr. de la 21ª ed., Madrid, Espasa, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo curso*, 17ª ed., México, Porrúa, 1996.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.