



CEU
*Universidad
San Pablo*



**“El acceso a la información pública ambiental en México:
de la pasividad a la actividad.”**

Carla Delfina Aceves Ávila

Director de Tesis

Prof. Dr. José Luis Piñar Mañas

UNIVERSIDAD CEU-SAN PABLO, MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Curso Académico 2012-2013

Quando el hombre intenta mejorar sus normas de vida,
permite que las normas ambientales se deterioren.
O.S.Owen¹

A José Luis Piñar Mañas agradeciendo su valiosa orientación y confianza permanente así como por su amigable acompañamiento que me incita a aprenderle más y mejor.

A Mariano por su insustituible apoyo para la mejor integración de este trabajo, su invaluable lectura crítica y su paciente y afectuoso acompañamiento y comprensión, no siempre sencillos, en el desarrollo del proceso material e intelectual. Gracias por acompañarme con amor.

A Roberto y Delfina porque me dieron el regalo de la vida y de mi educación escolar y ética, además del amor y ejemplo perennes.

A la Universidad de Guadalajara, México,
a la American University de Estados Unidos de América,
y a la Universidad San Pablo - CEU de Madrid, España
por integrar entre todas la historia académica indispensable en el devenir
que me ha traído hasta este momento.

A la Fundación MOB, y a mis amigos en ella que me han acompañado y estimulado en este paso en el que fueron artífices indirectos; particularmente a mi amigo Anthony Rump (Q.E.P.D.) porque nunca perdió el ánimo, siempre creyó, y me inspiró e inspira con su confianza que sé que continúa en donde se encuentra ahora.

Para México mi Patria, y para todas aquellas personas que queremos y trabajamos porque nuestro país logre vivir como le corresponde, con toda su grandeza y paz. Aquí, otro grano de arena.

Al resto de mi familia y amigos,
también a aquellos que no están en presencia física pero están conmigo,
y a aquellos quienes pacientemente han sabido entender mis ausencias, distancias y silencios para poder crecer y consolidar esta labor de años. A todos gracias por esperar y creer.

Y por Todo por supuesto a Dios porque Nada hubiese sido posible para continuar Siempre.

Guadalajara, México, noviembre de 2012

¹ Tomado de *Paráfrasis ambiental*. p.231.

Índice

Listado de Acrónimos	.....6
Introducción	.....7
1. Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas	....12
1.A.1. El Derecho a la información	....13
1.A.2. Del derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	....20
1.A.3. El derecho de acceso a la información (el “derecho a la información”)	...30
1.A.4. El deber de transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública	...44
1.A.5. Significado social del derecho de acceso a la información	...54
1.A.6. El régimen legal de los archivos administrativos: la información pública	....57
1.B.1. El deber de informar para el desarrollo y bienestar de las personas desde la perspectiva ambiental: un aspecto de la gobernanza	...63
1.B.2. La protección ambiental efectiva y la importancia del acceso a la información	.....71
1.C. De la filiación del derecho al acceso a la información pública, particularmente la información pública ambiental	.....80
2. Análisis conceptual del acceso a la información ambiental desde la perspectiva internacional	.....87
2.A. Principios ambientales internacionales vinculados con el acceso a la información pública ambiental: reflexiones sobre la Declaración de Río de Janeiro	.....88
2.B. Agenda 21 (Programa 21) y el acceso a la información ambiental	.....95
2.C. El principio del “consentimiento previo informado” o “consentimiento fundamentado previo”	.....96
2.D. La importancia del acceso a la información ambiental para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio o Metas del Milenio	.....102
2.E. El deber autoritario de informar de la autoridad y el <i>right to know</i> de los ciudadanos	.....111
2.F. La importancia del acceso a la información ambiental para la protección de los derechos fundamentales y la vinculación entre derechos subjetivos	.....116
3. El acceso a la información pública ambiental en el derecho comparado	.....122
3.A.1. El acceso a la información pública ambiental en el derecho comparado	...123

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

3.A.2. Estados Unidos de América	.....124
3.B.1. Antecedentes	.....126
3.B.2. Naturaleza y objetivos del <i>FOIA</i>	.....130
3.B.3. Excepciones generales para proporcionar información	.....135
3.B.4. Excepciones particulares en materia ambiental	.....137
3.C. Unión Europea (régimen comunitario)	.....140
3.C.1. Acceso a documentos oficiales. Recomendación 2002(2) adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 21 de Febrero 2002 y memorándum explicativo	.....140
3.C.2. Convención sobre el Acceso a documentos oficiales, Consejo de Europa	.....145
3.C.3 Convención de Espoo sobre Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo y Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica en un Contexto Transfronterizo	.....151
3.C.4. Convención de Helsinki para la Prevención de Accidentes en un Contexto Transfronterizo	.....155
3.C.5. Convención sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus)	.....156
3.C.6. El Protocolo sobre Liberación de Contaminantes y Transferencia de Registros	.....169
3.C.7. Directivas sobre acceso a la información medioambiental	...171
3.D. España	.....183
3.D.1. El acceso a la información ambiental en la Constitución	.....184
3.D.2 Transposición de Directivas relevantes al sistema jurídico	.....187
3.D.3. El tratamiento del derecho de acceso a la información	.....192
3.D.4. La regulación del acceso a la información pública ambiental	.....201
3.D.5. Sobre el Estudio sobre la Calidad de la Información Ambiental Autónoma en la Red	.....203
4. El acceso a la información ambiental en México	...212
4.A. La regulación del acceso a la información pública ambiental: el marco jurídico y la legislación ambiental en particular	.....213
4.B Otras remisiones al derecho al acceso a la información en la legislación ambiental federal mexicana	...219

4.C. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: ¿un derecho de petición a la información?	.....224
4.D. Problemática conceptual del derecho de acceso a la “información pública ambiental” en México	.....228
4.E. Acceso pasivo a la información ambiental: la información disponible y de libre acceso	.....237
4.F. Comentarios al procedimiento de solicitud y el acceso pasivo a la información en México	.....263
4.G. La Ley Federal de Archivos y su impacto posible en el acceso a la información pública ambiental	.....280
4.H. Divergencias de interpretación y aplicación conceptual en el sistema jurídico y jurisprudencia en materia de acceso a la información en México	.....284
4.H.1. Tesis de jurisprudencia relevantes para el acceso a la información pública ambiental	.....290
5. Conclusiones	.....309
5.A. Conclusiones conceptuales generales	.....310
5.B. Conclusiones orientadas al sistema jurídico mexicano	.....319
5.C. Conclusiones sobre la influencia en aspectos jurídicos, políticos y democráticos, entre otros.	.....329
6. Materiales consultados	.....333

Listado de acrónimos

AIDCP- Acuerdo Internacional de Derechos Civiles y Políticos

APA – (por sus siglas en inglés- *Administrative Procedure Act*)- Decreto de Procedimiento Administrativo

CE- Comunidad Europea

CEE-Comunidad Económica Europea

CEMDA- Centro Mexicano de Derecho Ambiental

CERCLA- (por sus siglas en inglés- *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*), Decreto Comprensivo de Respuesta, compensación y Responsabilidad Ambiental, es el nombre del instrumento que crea el comúnmente llamado “Superfondo”

CFR – (por sus siglas en inglés *Code of Federal Regulations*)- Código de regulaciones federales

CIBIOGEM- Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados

CIDH- Comisión Interamericana de Derechos Humanos

COMAIP- Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública región centro-occidente

CONAFOR- Comisión Nacional Forestal

CONAGUA- Comisión Nacional del Agua

CONANP- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

COP's - Contaminantes Orgánicos Persistentes

CPEUM- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DOCE- Diario Oficial de la Comunidad Europea

EIA- Evaluación de Impacto Ambiental

EPA- (por sus siglas en inglés- *Environmental Protection Agency*) –Agencia de protección ambiental

EUA- Estados Unidos de América.

EPCRA (por sus siglas en inglés -*Emergency Planning and Community Right to Know Act*)- Decreto de Planificación de Emergencia y el Derecho a Saber de la Comunidad

FAO- (por sus siglas en inglés)-Organización Mundial para la Alimentación y Agricultura

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

FOIA - (por sus siglas en inglés- *Freedom of Information Act*)- Decreto de los Estados Unidos sobre la Libertad de Información

IFAI- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

IMECA- Índice Metropolitano de la Calidad del Aire

INAEM- Inventario Nacional de Emisiones

INEM- Inventario Nacional de Emisiones a la Atmósfera de México

INAPESCA- Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura

INECE- (por sus siglas en inglés, *International Network for Environmental Compliance and Enforcement*) -Red Internacional para el Cumplimiento y Coercibilidad Ambiental

IUCN- (por sus siglas en inglés- *International Union for the Conservation of Nature*)- Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza

IPN- Instituto Politécnico Nacional

LFTAIPG- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

LGCC- Ley General de Cambio Climático

LGEEPA- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

LFDSI- Ley Federal para el Desarrollo de la Sociedad de la Información

ONG- Organización No Gubernamental

OSHA- (por sus siglas en inglés *Occupational Safety and Health Act*)- Decreto de Seguridad y Salud Ocupacional

PIC – (por sus siglas en inglés “*prior informed consent*”) Consentimiento Informado Previo

PNUD- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

POP's -(por sus siglas en inglés, *persistent organic pollutants*), ver COP's

PPA- (por sus siglas en inglés- *Pollution Prevention Act*) -Decreto de Prevención de la Contaminación

PROFEPA- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

PRTRs- (por sus siglas en inglés- *Protocol on Release and Transfer Register*)- Protocolo sobre Liberación de Contaminantes y Transferencia de Registros

REANP - Registro de Áreas Naturales Protegidas

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

RETC- Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes

RRETC- Reglamento de la LGEEPA en materia del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes

SAGARPA- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

SEMARNAT- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SENER- Secretaría de Energía

SIDIA- Sistema Nacional de Indicadores Ambientales

SINEA- Sub-sistema del Inventario Nacional de Emisiones a la Atmósfera de México

SIMBAD- Sistema de Información Municipal de Base de Datos

SNIA - Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, actualmente denominado informalmente **SNIARN**.

SNIDRUS- Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable

SNIF- Sistema Nacional de Información Forestal

Superfund (por su denominación en inglés- *Superfund and Reauthorization Act*)- Decreto Superfondo y de Reautorización

TRI- (por sus siglas en inglés- *Toxic Release Inventory*)- Inventario de Descargas Tóxicas

UE- Unión Europea

UN- Naciones Unidas, Organización de las

UNDP- (por sus siglas en inglés, *United Nations Development Program*), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

UNECE- (por su acrónimo en inglés- *United Nations Economic Commission for Europe*)- Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa

UNESCAP- *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*

WB - (por sus siglas en inglés, *World Bank*), Banco Mundial

Introducción

El interés público es lo que los hombres elegirían si vieran con claridad,
pensaran racionalmente y actuaran con desinterés y benevolencia.
W. Lippman²

Las tres dimensiones de la sostenibilidad consisten en el eje económico, el eje ambiental y el eje social, considerados de manera holística y atendiendo también a las implicaciones de los cruces o vinculaciones entre ellos. Por ello la doctrina ha tratado al fenómeno de la sostenibilidad desde diversos ámbitos. En términos jurídicos este círculo se reduce y la sostenibilidad sustentada jurídicamente cuenta con menos estudiosos. Según Decleris³, el desarrollo sostenible descansa en ciertos principios básicos, el primero de ellos el Principio de Orden Público Ambiental el cual por su propia naturaleza es la “providencia y responsabilidad del Estado sobre un control estratégico y supervisión, pero requiere que todos los miembros de la sociedad incluyendo los gobiernos, grupos, organizaciones, negocios y ciudadanos actúen de manera similar”, dicho de otro modo, se refiere a actuar de manera conducente a través de las acciones diversas que dependan de cada uno. Así, el Estado será responsable de crear el orden a través de la promulgación e implementación del aparato legal que establecerá este orden. El Estado también tendrá la responsabilidad de controlar, estructurar y revisar la puesta en práctica de tales criterios. El Estado a través de su gobierno es tanto el responsable de generar el marco jurídico y político así como de propiciar las condiciones de credibilidad en los individuos a fin de promover la interacción y aplicación de sus mecanismos de control.

A lo largo de esta investigación se analizará de manera particular el acceso a la información pública ambiental estableciendo en primer término sus diferencias conceptuales con el

² Tomado de *Paráfrasis ambiental*, p. 271.

³ Decleris, 2000: 67-75.

derecho a la información del cual procede originariamente en sentido histórico, con el derecho de acceder a la información, y con el deber de transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública como una obligación del Estado moderno, según lo plantea Decleris.

A lo largo de la segunda parte se analizará el nacimiento del concepto de acceso a la información ambiental en instrumentos jurídicos internacionales considerando los hitos legales que han permeado esta garantía moderna. A través de la Declaración de Río de Janeiro que introduce en el principio 10 la visión actual del concepto de acceso a la información para el derecho ambiental, la Carta de la Tierra y el Programa 21 el cual integra en su capítulo 8 la trascendencia de la información ambiental para la planificación y el desarrollo sostenible de las sociedades, el principio de consentimiento previo informado, particularmente a partir de su desarrollo en la Convención de Rotterdam; a través de las Metas del Milenio, las cuales si bien no son un instrumento formal de derecho ambiental, actualmente deben permear la política pública nacional e internacional de sus suscriptores a fin de erradicar la pobreza. Acto seguido se hace una reflexión sobre la importancia del acceso a la información ambiental para la protección de derechos fundamentales así como su vinculación con otros derechos subjetivos y el análisis de la figura del “derecho a saber” o “*right to know*” como deber de la administración pública hacia el gobernado. Esto en razón de que juega un papel preponderante para el objeto de estudio de esta investigación, tanto en su esencia conceptual como en su origen histórico, el cual se remonta inevitablemente al daño ambiental y de la seguridad humana así como la necesidad de la prevención de ambos.

La parte tercera de este análisis consiste en un estudio comparado del tratamiento del concepto de acceso a la información pública ambiental según su evolución e

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

implementación en Estados Unidos de América, en Europa a partir de la integración de la Unión, y España en particular, todos ellos habiendo asumido la tutela del acceso a la información en su sistema legal.

La cuarta parte versa sobre la recepción del derecho al acceso a la información ambiental en el sistema jurídico mexicano considerando el marco jurídico actual y la problemática conceptual que se desprende de una mala comprensión del concepto en el ámbito mexicano y consecuente incompleta aplicación. Finalmente, la quinta parte aporta las conclusiones de este análisis, las cuales pretenden centrarse tanto en conclusiones que en abstracto sean aplicables al derecho de acceso a la información pública ambiental sin importar el sistema jurídico en el cual se encuentre inmersa, como particularmente en conclusiones aplicables al sistema jurídico mexicano por ser este la materia principal del análisis comparado.

1. Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas

“El problema no consiste en la falta de datos, sino mas bien en nuestra incapacidad de percibir las consecuencias de la información que ya poseemos.”
J.W. Forrester⁴

1.A.1. El Derecho a la información

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789 estableció en su artículo once que “la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede por tanto hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley.”⁵ Esta es la primera mención históricamente reconocida del “derecho a la información” y comprendió la libertad de hablar (de comunicación y expresión), la libertad de escribir e imprimir (libertad de expresión de ideas y de prensa) y se estableció su limitación solamente para prevenir el abuso de dicha libertad, es decir solo delimitada por los derechos y obligaciones que imponen la ley y el estado de Derecho. Sin embargo, si se atiende al contexto histórico de la Declaración en comento, se intentaron tutelar y proteger derechos de los ciudadanos en cuanto a su relación con el aparato estatal atendiendo a sus posibilidades de actuación y protección; claramente más orientado a las libertades de pensamiento y expresión en diversas modalidades, que al derecho de acceder o hacerse de información.

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su artículo 19

⁴ Tomado de *Paráfrasis ambiental*, p. 30

⁵ Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, versión electrónica recuperada en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf> el 20 de Noviembre de 2011.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”⁶ Por ello, históricamente, este documento ha sido señalado como el origen al reconocimiento del “derecho a la información” ya que implica otras garantías y libertades que no habían sido planteadas en los mismos términos hasta entonces. A partir de esta declaratoria, se han desprendido diversas interpretaciones y aplicaciones de este derecho humano. El reconocimiento de este como uno de los derechos y libertades fundamentales del ser humano, implica el reconocimiento de su necesidad y vinculación de éste con la dignidad humana. El derecho a la libertad de opinión y de expresión es consubstancial a la persona humana como una extensión de la propia personalidad. Este derecho según se ha consagrado en la Declaración Universal comprende diversas vertientes:

- a) el no ser molestado a causa de sus opiniones, la cual recae y se refleja directamente en la libertad que debe tener toda persona de expresarse
- b) el de investigar y recibir informaciones y opiniones, la cual se percibe en la libertad de actuación integrando una posibilidad activa de obtener e intercambiar la información, y
- c) el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión, lo cual considero complementa en sentido virtualmente ilimitado (en extensión territorial y posibilidades materiales) a la libertad de libre expresión.

⁶ La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948. Recuperado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=spn>, 26 de Marzo de 2010.

El artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 contempla a la libertad de expresión y en este también se integró en el texto las diversas vertientes de acceso a la información.⁷

Inclusive la doctrina social de la iglesia católica se ha pronunciado a favor de este derecho en su historia moderna. La encíclica papal “*Pacem in Terris*” emitida por Juan XXIII el 11 de abril de 1963 establece en su párrafo doce que “El hombre exige, además, por derecho natural el debido respeto a su persona, la buena reputación social, la posibilidad de buscar la verdad libremente y, dentro de los límites del orden moral y del bien común, manifestar y difundir sus opiniones y ejercer una profesión cualquiera, y, finalmente, disponer de una información objetiva de los sucesos públicos.”⁸ En este orden de ideas en 1964 el Papa Pablo VI, señaló en el discurso para el Seminario Regional Europeo de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Información que “El derecho a la información es un derecho universal, inviolable e inalterable del hombre moderno, puesto que se funda en la naturaleza del hombre. Se trata de un derecho activo y pasivo: por una parte, la búsqueda de la información; y por la otra, la posibilidad de todos a recibirla”.⁹ Además de lo anterior el prelado realiza diversas consideraciones sobre el rol social del comunicador, de la información misma y de la necesidad de no faltar a la verdad y a la objetividad en razón de su contribución y necesidad para el logro del bien común.

⁷ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Consejo de Europa, Estrasburgo.

⁸ Carta Encíclica *Pacem in Terris* de S.S. Juan XXIII emitida en 1963, disponible en línea según consulta realizada el 20 de enero de 2011 en http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem_sp.html

⁹ Pablo VI, discurso para el Seminario Regional Europeo de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Información, pronunciado el 17 de abril de 1964, según consulta realizada el 20 de enero de 2012 en el documento disponible en http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/speeches/1964/documents/hf_p-vi_spe_19640417_liberte-information_fr.html , traducción libre del autor a partir de documento virtual en francés.

En el mismo orden de ideas, hay diversos instrumentos de naturaleza más política que jurídica que también reconocen y protegen ya sea el derecho de acceso a la información o la libre expresión de ideas con el cual también se asocia el primero. Me refiero a instrumentos de derecho blando que sin ser jurídicos y carentes de fuerza jurídica fortalecen entre la comunidad que los ha signado el sentido de su origen. Tal es caso de la Declaración de Chapultepec adoptada en 1994 por la Sociedad Interamericana de Prensa en 1994 en donde se establece que los Estados deberán de poner a disposición de los ciudadanos la información generada por el sector público, o bien los Principios de Lima adoptados en el año 2000 por la misma Sociedad Interamericana de Prensa y en los cuales se reconoce al acceso a la información como un derecho fundamental. En el caso de instrumentos de esta naturaleza no existe un reconocimiento ni compromiso jurídico en su cumplimiento pero al ser reflejos de la demanda social adquieren un valor moral y político que inclusive ha sido recuperado al utilizarse y referenciarse estos instrumentos para fortalecer o validar instrumentos legales formales.¹⁰

El hecho de que se reconozca internacionalmente y en ámbitos tan diversos considerando escenarios políticos, jurídicos e inclusive religiosos la posibilidad del derecho a la libre opinión y al intercambio de la misma, conceptuada como “información” establece implícitamente el derecho reflejo de los demás en los mismos sentidos, recíprocamente y en esta diversidad de contextos. Tanto la generación de la información como el intercambio de la misma entre las personas humanas son derechos reconocidos universalmente y cada Estado al suscribir la Declaración antes referida en términos reconocidos por el derecho internacional tiene la obligación de honrarla y en su caso, de integrarla activamente a su sistema jurídico. No obstante, la Declaración no concede por sí el derecho de acción o de

¹⁰ Ver Luna Pla, p. 4-5.

petición ante los órganos competentes de las NU para asegurar la realización efectiva de tales derechos ni establece algún otro mecanismo legal para su control.

Villanueva reconoce en este derecho universal otras posibilidades también implícitas en la garantía misma.¹¹ Señala que el derecho a atraerse información incluye diversas aplicaciones o interpretaciones naturales tales como las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos así como la decisión de qué medio se lee, se escucha o contempla. Es decir que el intercambio de información integra también a aquella generada y acopiada por entidades en el ámbito público, integrada o acopiada en conjunto. Este autor interpreta la libertad de acceder a la información “pública” como consubstancial a la posibilidad de “atraerse” información. Es decir que se podrá en estos términos solicitarla o buscarla por cualquier medio lícito. Continúa el autor señalando que el derecho a informar incluye las libertades de expresión y de imprenta, así como el de constitución de sociedades y empresas informativas. Villanueva considera que el derecho a difundir la información implica la expresión oral o escrita, así como la posibilidad de acopiar o almacenar la información e inclusive la posibilidad de asociarse (reconocida en un derecho universal distinto) con la finalidad legítima de acopiar e intercambiar información. Finalmente señala que el derecho a ser informado también incluye las facultades de recibir información objetiva y oportuna, la cual debe ser completa entendiéndose por ello que no debe haber exclusión de información, así como universal considerando que todas las personas sin excepción tienen el derecho a acceder a cualquier información. Resulta de particular relevancia para efectos del objeto de estudio, la interpretación de la calidad de la información en sí misma. El hecho de adjetivar a la

¹¹ Ver Villanueva, p. XVII.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

información como “objetiva”, “oportuna” y “completa” le agrega un sentido concreto a la información reconociéndole cualidades particulares para considerarla como parte integral del derecho a la información. Esta reflexión implica que además de la existencia de la posibilidad legal de acceder a la información, sin estas características materiales de la información, el derecho quedaría sin materia por ser inaplicable al no cumplir su función esencial.

Carrera coincide al establecer que el “derecho a la información” dentro del ámbito mexicano es una garantía individual de múltiples manifestaciones considerando el derecho a atraerse de información, a informar y ser informado, aunque para efectos prácticos se hable del “derecho a la información pública”, el cual puede definirse como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la prerrogativa ciudadana de acceder y examinar los datos y registros de interés público, salvo aquellos que estén expresamente considerados como reservados o confidenciales”. Así, concluye que el acceso a la información constituye un proceso inherente, refiriéndose a que si se reconoce el derecho a la información pública, el acceso a la información debe estar asimismo garantizado.¹²

Por otra parte, el artículo 19 del Acuerdo Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹³ establece que:

“1. Toda persona tendrá el derecho de tener opiniones sin interferencia. 2. Toda persona tendrá el derecho de libertad de expresión; este derecho deberá incluir la libertad de buscar, recibir, y dar información e ideas de cualquier tipo, sin importar frontera, ya sea oralmente, por escrito o impresa, en la forma de arte o por cualquier otro medio de su elección. 3. El ejercicio de los derechos establecidos en el párrafo 2 de este artículo traen aparejados con ellos ciertas tareas y responsabilidades, Puede por lo tanto ser sujeto de ciertas restricciones, pero estas solamente serán en razón de las prohibiciones legales y en tanto sean necesarias: a) para el respeto de los derechos o reputación de otros, b) para la protección de la seguridad nacional o del orden público, o de la salud pública o la moral.”

¹² COMAIP, 2008:54.

¹³ Acuerdo Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (también se identifica como “Pacto” en vez de “Acuerdo). Adoptado y abierto para firma, ratificación y acceso por la Resolución 2200ª(XXI) de la Asamblea General del 16 de diciembre de 1996, entrada en vigor el 23 de Marzo de 1976. Recuperado el 26 de Marzo de 2010, traducción libre del autor. <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

Así, los derechos civiles y políticos consideran este derecho de expresión al tiempo que consideran también la posibilidad de buscar, recibir y dar información e ideas. La limitación de esta posibilidad se basa en la necesidad y deber de respeto de los derechos de otros. En los instrumentos internacionales los límites a este derecho suelen coincidir en ciertos límites importantes que se han incorporado por los sistemas jurídicos locales tales como la “moral pública”¹⁴, la seguridad nacional¹⁵, la defensa del estado democrático¹⁶, el orden y la seguridad pública, y la salud pública; por identificar los más comunes.

Hasta entonces, estos instrumentos internacionales nos hablan del derecho de expresarse, y por consecuencia lógica de lo anterior, de la posibilidad de informarse y de ser informado pues ante la libre expresión debe haber interlocutores activos o pasivos. No obstante, no hay distinción en los anteriores, respecto de la información en sí misma. Este hecho denota

¹⁴ Existe un carácter notablemente inconstante en esta caracterización pues la noción de las “buenas costumbres” o de la moral “pública” es variable en sentido histórico e inclusive cultural. Lo “moral” radicado en la conciencia y obedeciendo a lo que es objetivamente bueno o justo, lo cual a todas luces puede cambiar atendiendo al contexto. No obstante, existe razonable coincidencia en organismos internacionales y también en jurisprudencia local que los grupos vulnerables, niños y jóvenes merecen un tratamiento especial respecto de lo considerado como “bueno” o bien “opuesto a lo malo u obsceno”. Ver García p. 204.

¹⁵ La seguridad nacional es un concepto debidamente definido y trabajado de modo razonablemente profundo, no obstante, considero que en muchos casos en diversos Estados, no se han tomado en cuenta los cambios en la realidad nacional e inclusive global respecto de amenazas que trascienden el tiempo y el espacio, como el caso de las amenazas o hechos ambientales; que tampoco pueden obedecer o limitarse a fronteras geopolíticas atendiendo a un elemental e irrefutable principio de realidad. La seguridad nacional fue concebido como un concepto político en tiempos en que las ideologías políticas y posteriormente hechos como la “guerra fría” limitaban y definían de hecho las condiciones de seguridad pero omitían considerar aspectos como el ambiente que se traducen en hechos no susceptibles de ser moderados o reprimidos por el Estado en razón de depender de leyes naturales y no jurídicas o políticas (es decir, no sujetos a la voluntad y en su caso dirección humanas). Para mí resulta evidente que el concepto de seguridad nacional debe cambiarse o modularse atendiendo a nuestra realidad inminente ante procesos naturales irreversibles, pero sí mitigables, como el cambio climático y el calentamiento global; por citar los más obvios y globales desde el punto de vista ambiental. Lo anterior sobretodo atendiendo a la nula posibilidad de evitar estos procesos y sus consecuencias inmediatas, así como en razón a sus contundentes e irreversibles efectos en la seguridad humana planetaria, más allá de las seguridades nacionales.

¹⁶ O bien, defensa del régimen de Estado de que se trate. Se habla de un “estado democrático” en razón de que el presente trabajo de investigación se centra sobre el régimen mexicano actual, el cual pretende ser democrático y participativo.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

la escasa evolución que ha tenido este derecho respecto del posible “deber de informar”, más allá del derecho a informar y ser informado por parte de las personas físicas.

1.A.2. Del derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En el año 2009 la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó un extenso documento en donde recogió las diversas características del derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano.¹⁷ Considero relevante que un documento en materia de libertad de expresión pondere de manera específica el derecho de acceso a la información pues indudablemente confirma el criterio de que son derechos (y libertades) que pueden y deben de ejercerse como reflejos uno de otro. En efecto, el derecho de acceso a la información es trascendente también para fortalecer y apuntalar a la libertad de expresión desde el momento en que uno puede expresar ideas propias, transmitir ajenas, circular información de terceros o pronunciarse sobre de ella. Sin el derecho de acceso a la información sin duda la libertad de expresión se vería menoscabada en razón de que no podrían accederse a otras fuentes de información (en este caso la generada y administrada por el Estado a través de los sujetos obligados) y la riqueza en la posibilidad de transmisión y circulación de información no sería la misma.

El documento que se cita es de importancia pues al tiempo que ha sido generado por un organismo internacional, este a su vez ha recogido numerosas expresiones e interpretaciones a partir de la instrumentación jurídica de este derecho en los instrumentos jurídicos que implementan este derecho en sus países miembros. Asimismo, ha integrado

¹⁷ CIDH; (2009), *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C..

las propias jurisprudencias producidas por la Corte sobre la materia y el material que se ha consultado y se cita por ello tiene una enorme riqueza. Los criterios que se exponen y defienden por la Comisión en expresión de la Relatoría y el documento que se cita representan la condensación reflexiva de todos estos aportes contenidos en instrumentos jurídicos domésticos, razonamientos y argumentaciones jurisdiccionales, y aportaciones doctrinales. El pensar y sentir interamericano es diverso, pero sin duda hay ciertos criterios que merece la pena rescatar precisamente en razón de la fortaleza argumentativa que representa la coincidencia de criterios a lo largo y ancho del continente americano. De allí la importancia del documento y de la consideración necesaria en esta reflexión sobre la naturaleza del derecho de acceso a la información pública y su aplicación particularizada a la información ambiental.

La Relatoría ha reconocido que el derecho de acceso a la información es particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos. Según este órgano, el derecho de acceso a la información es una herramienta crítica para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y para el control de la corrupción. Lo anterior en virtud de la necesidad de su implementación y fortaleza para generar certeza, credibilidad, estabilidad, y seguridad jurídica, en una palabra: gobernabilidad.

Este derecho también se considera requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales. La CIDH reconoce, según los trabajos regidos por la Relatoría, que el acceso a la información tiene una función instrumental esencial ya que solo a través de una adecuada implementación de este derecho las personas pueden saber con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos. Aclara que en particular, la implementación adecuada

del derecho de acceso a la información, en todas sus dimensiones, es condición esencial para la realización de los derechos sociales de los sectores excluidos o marginados. Toda vez que estos sectores no suelen tener formas alternativas sistemáticas y seguras para conocer el alcance de los derechos que el Estado ha reconocido y los mecanismos para exigirlos y hacerlos efectivos, el conocimiento a través del acceso a la información en cualquiera de sus formas es de carácter sustantivo para el goce y ejercicio del resto de sus derechos.

Finalmente, el documento citado identifica y enumera los Principios que a juicio de la Relatoría (que a su vez ha conjuntado las opiniones de varios órganos, incluyendo la jurisprudencia de la CIDH así como de ejercicios participativos encabezados por ella) son rectores de este derecho. A saber los siguientes:

Principio de máxima divulgación

La simplicidad de este principio es proporcional a la complejidad de su aplicación práctica: toda información es accesible en principio. Así, el Estado responsable de su administración deberá diseñar un régimen jurídico en el que la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas, claras, y limitadas excepciones. A partir de la máxima divulgación se derivan las siguientes consecuencias: 1) el derecho de acceso a la información debe tener un régimen de excepciones limitadas, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, a fin de que se vea fortalecido; 2) toda decisión de negativa de acceso a la información pública debe ser motivada y deberá corresponder al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada;¹⁸ y 3) ante

¹⁸ Claramente, bajo el principio de máxima divulgación, las solicitudes deberían recaer sobre información que no se haya divulgado activamente o cuya claridad o expresión no sea la idónea para su comprensión o interpretación por el común de las personas. Además, al recaer la carga de la prueba en el Estado, al negar información sin justificación claramente estaríamos ante una causa de responsabilidad administrativa.

una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información pues no existiría certeza en cuanto a la obligación del secreto o resguardo de la información y el Estado estaría en principio en aptitud de divulgarla.

En vinculación y complemento a este Principio consistente en la máxima divulgación, la Relatoría señala que “el derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción”. Las limitaciones a este derecho deben estar regidas por algunos requisitos: una verdadera excepcionalidad que implicaría un razonamiento (motivación) individualizado en cada negativa, la consagración legal de las excepciones o negativas a fin de garantizar la seguridad jurídica de la colectividad, que se justifique que se persiguen objetivos legítimos al negarla mediante una motivación adecuada, así como la justificación de la necesidad y estricta proporcionalidad de la negativa respecto de los intereses protegidos y de los intereses afectados ya sea individual o colectivamente. En cuanto al secreto, la Relatoría establece que en la legislación doméstica de cada Estado debe resultar claro que la reserva se mantendrá solamente mientras la publicación pueda efectivamente comprometer los bienes que se protegen con el secreto. En este sentido, el secreto u obligación de abstención de divulgar debe tener un plazo razonable, vencido el cual, el público tendrá derecho a conocer la respectiva información en el estado de máxima divulgación ya comentado. Este razonamiento a la fecha rompe lo que actualmente ocurre en la legislación mexicana en la materia y tampoco corresponde a lo que en la práctica ocurre con las autoridades con responsabilidad en materia de información, según se verá más adelante.

Otro aspecto complementario al primer Principio que ha reconocido la Relatoría consiste en la imposición de la carga probatoria para el Estado en caso de establecer limitaciones al derecho de acceso a la información. Esta debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada pues ello permite generar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de

acceso a la información. Al estar la información en control del Estado debe evitarse al máximo su actuación discrecional y arbitraria en el establecimiento de restricciones al ejercicio del derecho. Por ello, tan importante resulta la regulación de la divulgación como en su caso la regulación de la negación de la información y de las condiciones y amplitud periodo para el secreto o sigilo, entendiéndose que transcurrido este, se caería nuevamente bajo el deber de divulgar pues habrían quedado sin materia o debidamente satisfechas las necesidades y condiciones para su negación y resguardo. Ello significa que los instrumentos legales deberán de definir con claridad las excepciones que dan pie a la negativa de acceso a la información pública, así como en su caso, el periodo a lo largo del cual estará vigente este secreto informativo, generando nuevamente la obligación de divulgar una vez concluido el término o los supuestos que hubieren dado motivación a la negativa.

Un tercer punto de apoyo y complemento al primer Principio señalado en este Informe es el de la preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación del mismo. En caso de estar frente a un conflicto de normas, la Relatoría señala con claridad que la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación. La prelación debe ser ésta en razón de que se ha reconocido al derecho de acceso a la información como un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia y en razón también de su vinculación con diversos derechos humanos. Considero adecuada esta reflexión, guardadas las proporciones debidas, como pudiera ser el caso de que el instrumento constitucional de un Estado no facultase expresamente a la autoridad a entregar información, como ocurrían en la mayoría de los textos

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

constitucionales hasta hace algunas décadas.¹⁹ Se presume que esta exigencia ayudará a promover que los Estados que aún no tienen una, cumplan con la obligación de establecer una ley en la materia así como a que la interpretación de la misma resulte favorable al derecho de acceso, favoreciendo y fortaleciendo el Principio de Máxima Divulgación y también aportando a la obligación de transparencia y rendición de cuentas de cualquier estado moderno...y democrático.

Principio de buena fe

El segundo Principio consiste en la buena fe. Señala la Relatoría que resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la aplicación del mismo, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Los sujetos obligados administrativamente deberán actuar de buena fe con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal. Si bien la determinación de lo que debe informarse y lo que no debe recaer exclusivamente en la buena fe, se entiende la aplicación de este Principio toda vez que el excesivo purismo de la autoridad o las interpretaciones rudimentarias y faltas de sentido común ante una potencial indefinición o disyuntiva, no sirvan de pretexto a las administraciones para negarse a cumplir una función elemental de información. Ante todo, se está satisfaciendo un deber de divulgación, transparencia e información de la autoridad

¹⁹ Recordemos que hasta hace algunas décadas América Latina especialmente seguía viviendo mayoritariamente bajo regímenes políticos autoritarios y antidemocráticos que evidentemente privilegiaban al secreto y obscuridad (ni siquiera opacidad) para esconder sus atrocidades y prácticas corruptas. De allí que el acceso a la información pública sea considerado un instrumento clave para la consolidación de la democracia a través del conocimiento y porque a través de este se habilita a su vez la participación pública informada y responsable.

antes que el ejercicio de una facultad de las personas de solicitar información. Entre otros aspectos, el documento de referencia identifica la buena fe del Estado en actitudes tales como la certeza en la estricta aplicación del derecho (evidentemente presupone el reconocimiento del derecho subjetivo y su instrumentación en una normativa), implementación de los medios de asistencia necesarios para los solicitantes de información (ello puede traducirse lo mismo en mecanismos dentro de la normativa como funciones materiales operativas de las administraciones para asistir al solicitante de información), y la actuación con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Este último sentido considero, debe ser recuperado por las administraciones en la reglamentación que puedan tener sobre las obligaciones generales de los servidores públicos y las administraciones. Evidentemente, la diligencia, profesionalidad y la lealtad institucional son cualidades deseables en cualquier trabajador del Estado más por triste que parezca, la indefinición aparente de las mismas así como la ausencia de su especificación, no siempre priman en el ejercicio de la función pública.

Otro aspecto de importante consideración reiterado por la Relatoría es el del objeto de derecho del acceso a la información. En este sentido, el documento consultado distingue con claridad que la información debe ser susceptible de accederse bajo una diversidad de consideraciones. La más obvia y por ello usual es atendiendo a la naturaleza del sujeto obligado. Es decir que el Estado debe reconocer a las entidades públicas respectivas como sujetos obligados de satisfacer el derecho de acceso a la información ya sea en razón de ser instituciones públicas, cumplir funciones públicas o ejecutar servicios públicos. Más allá de que deban ser reconocidos expresamente como sujetos obligados, la calidad de serlo nacerá al recibir y utilizar aportaciones del Estado para desarrollar las funciones públicas, sea el sujeto una entidad privada o pública. En este último caso, si fueren entidades

privadas desarrollando legítimamente funciones públicas se deberán tomar las medidas necesarias para la divulgación de la información indispensable sin que se vulnere el derecho a la privacidad. La relevancia de estas reflexiones no es menor pues establece los criterios que en términos generales hacen nacer la obligación de satisfacer la necesidad de informar aclarando que esta atribución puede recaer sobre sujetos no tradicionales (por no ser órganos públicos) y que puedan ser indirectamente obligados. La confusión sobre lo que debe entenderse primeramente por “información pública” forma parte importante del debate actual y puede (y seguramente tendrá en el futuro) tener una aplicación diferenciada inclusive según la materia, pero resulta reconfortante el hecho de que organismos internacionales como la CIDH estén reflexionando en el ámbito latinoamericano sobre el significado de todo ello. Por lo pronto, el criterio de que es público todo aquello que haya sido realizado con aportaciones de gasto público o a través de entidades que lo ejerzan es uno de los más utilizados, aunque sin duda sostengo enfáticamente que no deberá ser el único para determinarlo.

En otro sentido igualmente importante, la Relatoría también se ha pronunciado sobre el objeto o alcance del derecho de acceso a la información, lo cual resulta de directa relevancia para el objeto de estudio de la presente investigación. Así, establece que el derecho de acceso a la información recae sobre la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes administran los servicios y los fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios o fondos; y la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones. En sentido amplio, se refiere a que la entidad o sujeto administrado tenga control sobre la información ya sea por haberla generado, sea responsable de su

administración (y se entendería bajo los anteriores Principios comentados que estaría en obligación de divulgarla o transparentarla debidamente), y en su caso de su recepción, acopio o almacenamiento bajo cualquier formato o medio. Inclusive, según ocurre en el caso mexicano, se entienden también los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas, o cualquier otro documento que acredite el ejercicio de las facultades o las actividades de los sujetos obligados o de sus servidores públicos. Esta interpretación es de trascendencia pues aporta substancialmente a la reflexión sobre la naturaleza de la información que caiga en el supuesto de la máxima divulgación. La resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” del Comité Jurídico Interamericano indica que el derecho de acceso a la información, “se refiere a toda la información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio.”²⁰ En cuestión de derecho ambiental, esto genera posibilidades importantes pues amplía en muchos aspectos la interpretación de lo que puede considerarse en los términos actuales “información ambiental” según se discute más adelante en este documento. Asimismo, la posibilidad de conocer la diversidad de documentos generados por la administración pública da la posibilidad a cualquier persona de enterarse sobre las actuaciones dando lugar a la tan ansiada transparencia y por otra parte, también permite entender a mayor profundidad el sentido de la política pública que se implemente pues se podría conocer y seguir el razonamiento de la autoridad generando una mayor comprensión, o en su caso, desacuerdo con la misma para comprender en sentido amplio el

²⁰ Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 del 73º Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJIRES_147_LXXII-O-08_esp.pdf

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

estado de “lo ambiental”, inclusive en términos fuera del derecho de acceso a la información. La consideración de lo que es “ambiental” o no debe considerarse como tal para efectos de la información pública considero es también de importancia crítica pues puede ser determinante para poder acceder o no a información que es importante para la vida y su desarrollo. Esta argumentación se desarrollará más adelante, al discernir en lo particular sobre la problemática conducente en el sistema jurídico mexicano, sin perjuicio de la misma consideración podría realizarse para muchos sistemas jurídicos de la actualidad.

Además de las reflexiones ya comentadas sobre la naturaleza, características y principios del derecho de acceso a la información pública, el informe producido por la Relatoría proporciona otros criterios importantes y de obligada consideración que apoyan en muchos aspectos lo que la literatura, doctrina y el derecho comparado arrojan sobre la naturaleza y aplicación del derecho de acceso a la información pública.

Más adelante en este documento, el lector podrá encontrar otras alusiones a este Informe de la Relatoría, que es referente obligado en Latinoamérica en materia del derecho de acceso a la información y el ejercicio de la libertad de expresión.

1.A.3. El derecho de acceso a la información (el “derecho a la información”)

El interés ciudadano de acceder a la información en poder de la administración pública es relativamente nuevo pues atiende al nacimiento de las democracias modernas, sobretodo entendido como un derecho del administrado y una responsabilidad o en su caso obligación de la administración o de la autoridad. Implica una interacción entre la autoridad y el gobernado, habitualmente relacionados con aspectos bélicos y de exclusiva integridad física que era y es impensable en las formas de gobierno impositivas o dictatoriales. No

obstante, Cendejas sostiene que el centro del proceso del desarrollo de este derecho radica en el liberalismo político y económico que impregna la segunda mitad del siglo XVIII en razón de las teorías de igualdad entre los hombres, las libertades civiles (que reconocen la libertad de pensamiento y obra, con la única limitación de su ejercicio ante las libertades de terceros), y las libertades públicas (que afectan la relación de ciudadanos entre sí como el caso de la de prensa, asociación y manifestación).²¹

La inquietud ciudadana de tener acceso a la información pública es necesaria en diversos sentidos: para tomar mejores decisiones que permitan la autonomía de las personas en vida privada, además de que permite el ejercicio informado y responsable de los derechos políticos de las personas mediante el control indirecto de las acciones públicas, incluyendo la administración de los fondos públicos.

La libertad de información ha sido proyectada, aunque no suficientemente abordada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (UN). Entre 1959 y 1961 la Tercera Comisión de la Asamblea General de las UN aprobó el preámbulo y texto de los primeros cuatro artículos del acuerdo sobre la “Libertad de Información”. El artículo primero establece que cada uno de los Estados contratantes se obliga a respetar y proteger el derecho de toda persona a tener a su disposición diversas fuentes de información. El segundo artículo establece los diversos deberes y responsabilidades de los ciudadanos señalando que las libertades solamente podrán ser afectadas por limitaciones marcadas en la ley por la seguridad nacional o para mantener el orden público. Por su parte, el Consejo Económico y Social de las UN aprobó en 1960 el Proyecto de Declaración sobre la Libertad de Información. En él se reconocen el derecho de saber y el derecho de buscar libremente la

²¹ Ver Cendejas.

verdad como algo que corresponde inalienable y fundamentalmente a todo hombre. Asimismo se proclama el derecho de buscar, recibir, y difundir informaciones, se declara que los gobiernos deben amparar la libre circulación de informaciones para que el público conozca los hechos y pueda formarse opiniones sobre los acontecimientos.

En el ámbito continental, la Convención Americana sobre Derechos Humanos sancionada el 22 de noviembre de 1969 garantiza el derecho a la información en el ámbito americano en su artículo 13 “Libertad de pensamiento y expresión”²² y sobre éste la Corte Interamericana de los Derechos Humanos interpretó en opinión consultiva que “aquellos a quienes aplica la Convención no solo tienen el derecho y la libertad para expresar sus ideas, sino también el derecho y libertad para buscar, recibir, difundir información e ideas de todo tipo...El derecho a la información implica un derecho colectivo de recibir cualquier tipo de información y de tener acceso a ideas expresadas por otros. Para el ciudadano promedio es igual de importante conocer la opinión de otros o tener acceso a la información, que el

²² Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.” Ver Convención Interamericana de Derechos Humanos, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html> , recuperado en noviembre 20 de 2009.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

derecho a difundir su propia opinión...una sociedad que no está bien informada, no es una sociedad verdaderamente libre”.²³

Según Saba, en América Latina y el Caribe los primeros en reclamar el derecho a la información pública fueron los ambientalistas en razón de que el acceso a la información es de importancia capital para prevenir y controlar el riesgo y la existencia de un ambiente sano o en su caso adecuado para el desarrollo y bienestar. Por ello el derecho de las personas a acceder a la información en Latinoamérica suele surgir a través de la “información pública ambiental”.²⁴

El hecho de reconocer que las personas tienen el derecho de acceder a la información pública justifica que se exija al Estado a través de la administración pública a que tome decisiones políticas y prácticas que habiliten este derecho. En el mismo sentido, le habilita a la persona a que exista la posibilidad de reclamo jurídico cuando las medidas de acceso no sean instrumentadas. La inacción o inactividad del Estado es un modo de impedir o violar el derecho y la negativa del Estado de proporcionar la información se turna en una violación flagrante de derechos subjetivos públicos susceptible de defenderse ante un tribunal.

García señala que el titular del derecho es la persona humana mientras que el Estado es el sujeto pasivo. Esta afirmación coincide con la conceptualización tradicional que hemos venido comentando, y que sin embargo, atendiendo al paradigma actual tanto de acceso a la información como al tipo de información misma y lo que le significa a la sociedad, debe cambiar y adaptarse a las necesidades actuales. Este tratadista reconoce al mismo tiempo que la naturaleza de este derecho es social y por ello su titularidad se detenta por cada

²³ Ver considerandos 69 y 70 de CIDH Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm> recuperado el 20 de Marzo de 2010.

²⁴ Saba p.146.

individuo aunque sea parte una colectividad, y la legitimidad de ejercerlo se determinará de acuerdo a la relación particular que haga nacer la relación jurídica, circunstancia que obliga a una reglamentación específica (la cual entiendo como “flexible” o susceptible de adaptación) en cada caso concreto.²⁵ Atendiendo a las consideraciones de este doctrinista considero que si bien debe consolidarse la necesidad de solicitar la información en poder o generada por el Estado, es éste quien debe asumir con mayor responsabilidad su papel en el sentido de que es él y solamente él quien tiene dominio e imperio para generar, almacenar, ordenar y en su caso divulgar o limitar el acceso a la información que solamente él puede manipular, ocultar, o hacer del libre conocimiento.

Saba sostiene que el derecho del acceso a la información pública se comprende implícitamente en el derecho a la libre expresión de ideas anteriormente comentado. El eje de este derecho para Saba radica en la autonomía de la persona que se expresa. Una segunda vertiente de este derecho consiste en la posibilidad de asegurar a los receptores de la información la diversidad de puntos de vista los que tendrán posibilidad de acceder.

Evidentemente la posibilidad de tutelar estos derechos, solamente se consolida al reconocerse expresamente en los instrumentos jurídicos de la administración pública de que se trate. Solamente así el acceso a la información ya sea generada por o en poder de la Administración, se convierte en una obligación del Estado cuando este derecho se encuentra tutelado por instrumentos legales en vigencia. En otro sentido, la publicidad de los actos de gobierno mediante el acceso a la información a toda persona que lo requiera opera como mecanismo de control indirecto, lo cual se ha recuperado en la actualidad como la obligación de transparencia y rendición de cuentas, sin que sea ésta la única ni en sentido

²⁵ Ver García p. 94.

estricto, la más importante información en poder de o generada por la administración pública.

García afirma que en el ámbito del derecho a la información se distinguen tres sujetos: a) el Estado quien juega papeles diversos, entre ellos de sujeto activo que garantiza la posibilidad de recibir o acceder a información veraz y oportuna, debe garantizar la posibilidad de difundir siendo ésta en realidad una libertad de expresión o de prensa en su caso, y la obligación de garantizar el acceso mediante la búsqueda o investigación;²⁶ b) los medios de comunicación quienes recaban, investigan y deben difundir la información, de manera clara, objetiva y veraz, y c) el pueblo en general al ser titular de una garantía individual cuyo cumplimiento debe exigir.²⁷ Es decir que la sociedad y su interacción a través del ejercicio de la garantía y en su caso el cuestionamiento de la información misma juegan un papel relevante. Me atrevo a afirmar, según veremos más adelante, que además de la indispensable labor del Estado, y la muy influyente labor de los medios de comunicación, la sociedad juega un papel insustituible y de capital importancia para el sostenimiento y dinamismo que debe caracterizar a esta garantía en razón de su asociación inevitable con otros medios de generación y divulgación de la información. Considero que no puede existir un verdadero derecho de acceso a la información sin una sociedad comprometida, corresponsable, inquisitiva e indagadora (no por ello “inquisitorial”, pero en las actuales tendencias decepcionantemente aparentan ir de la mano).

Según la doctrina moderna, un sistema de información va más allá del mero acopio de información y considera las características de la información recopilada por el Estado, el

²⁶ García sostiene que además el Estado también está obligado a proporcionar la información con que él mismo cuenta como consecuencia de su actividad y que debe proporcionar a través de los medios de comunicación o de sus órganos exceptuando la información confidencial y los secretos de Estado, cuestiones de por sí complejas. (García, 2004:20).

²⁷ García, *Idem*: 20-22.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

análisis de la información proporcionada desde el punto de vista de quien la recoge o produce, el medio de difusión o diseminación de la información, el cual podrá variar según la sensibilidad de la información o necesidad para la toma de decisiones informadas, inmediatas y de calidad, y finalmente la consideración de allegar de manera específica cierta información a audiencias relevantes. Foti establece los siguientes elementos de un sistema de información:²⁸

Elementos de un sistema de información

1) En cuanto a la recolección o acopio de la información:

- comprensiva
- oportuna
- veraz
- libre de tendencia o influencia

2) Respecto del análisis de la información:

- metodológicamente transparente
- dirigido a audiencias relevantes

3) Respecto de la diseminación de la información:

- disponible
- publicitada
- utilizable

4) El conocimiento del hecho particular informado (allegamiento al hecho).

Así el derecho de acceso a la información es un derecho público subjetivo complejo pues tiene diversas consideraciones en su integración: el sujeto activo es quien se allega o tiene la capacidad de allegarse a la información y tiende a materializarse en una persona, aunque

²⁸ Basado en el gráfico elaborado por Foti p. XV, traducción y adaptación libre del autor.

por razones evidentes puede materializarse en una colectividad; el sujeto pasivo tiende a ser el Estado, no obstante cuando el Estado genera la información o bien es responsable de su almacenamiento y acopio, su obligación tiende a ser mayormente activa pues su deber no consiste en almacenar la información y conservarla indefinidamente sino en acopiarla, sistematizarla, y tentativamente más allá de “poner a disposición la información”, el deber se traduce en la necesidad de divulgación o publicidad transformando este rol en actividad y no en uno meramente receptivo o reactivo; finalmente el tercer actor indirecto no siempre identificado pero con un papel importante en la construcción actual son los medios masivos de comunicación.

Es un hecho que la televisión, radio, medios escritos, electrónicos e inclusive la comunicación electrónica (virtual) pero aún así personalizada como es el caso de las redes sociales a través de la *internet*, en la actualidad juegan un papel diferenciado que sería digno de consideración jurídica particular dada la posibilidad de acceder a información de fuentes primarias en tiempo real y de manera directa, agregando una nueva dimensión a este derecho tradicionalmente considerado como pasivo y no activo.²⁹ Con claridad, el derecho de acceder y en su caso de difundir información debe considerarse en la actualidad como un derecho fundamental dado su alcance e la importancia, y las necesidades y

²⁹ Es necesario hacer un alto para reflexionar los acontecimientos que desde la realidad pueden transformar al Derecho. De manera reciente, diversos acontecimientos de naturaleza política, sobretudo en el oriente del orbe, han suscitado un interesante debate sobre el papel de las comunicaciones, la libre divulgación y circulación de la información, así como la posibilidad de acceder a la información en razón del impacto que tiene la misma para la toma de decisiones. El caso de recientes conflictos sociales y políticos en Egipto, Libia y Siria que se han materializado en hechos de violencia y represión por parte de las autoridades locales, han dejado de manifiesto el determinante rol que ha jugado comunicación y transmisión de información a través de las redes sociales por el *internet*, al grado que el gobierno Sirio suspendió el acceso al mismo. En tiempos recientes se ha retomado y recrudecido el debate en razón de que organismos internacionales como las propias Naciones Unidas han puesto de manifiesto su percepción de la importancia del acceso a medios electrónicos para la comunicación e información y han manifestado inclusive la posibilidad de que deba tutelarse y protegerse jurídicamente como un derecho humano. No profundizaré en lo anterior, pero claramente, de resolverse este debate reconociendo el acceso a *internet* como un derecho humano, podría adjetivar conceptualmente de manera muy relevante muchos de los conceptos vertidos aquí. Así de vertiginoso debería ser el dinamismo del Derecho ante realidades tan contundentes que son objetivamente apreciables.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

posibilidades que han abierto los medios de comunicación, las redes sociales, y las posibilidades de divulgación. Por otra parte, la libertad de comunicar y de hacerse escuchar en materia de información pública, debe considerarse más allá de una mera libertad de expresión pues la divulgación de la información pública además de ser un deber del Estado, hoy por hoy es un deber que ha de asumir el ciudadano solidario y responsable de su integración en sociedad.

Considerar las actuales posibilidades de acceder e intercambiar información nos obliga a tomar en cuenta de manera particular los retos que nos exige pertenecer a la sociedad de la información. Fuenmayor cita el Consenso de Tegucigalpa en este sentido recordando que

“La superación de los problemas tradicionales en el ámbito de la comunicación y de la información, así como de los nuevos desafíos planteados por la brecha digital y la oportunidad de convertirlas en inclusión digital, tiene que ver con la posibilidad de utilizar las TIC [Tecnologías de la Información y la Comunicación] como instrumentos del desarrollo humano, la lucha contra la pobreza, la consolidación democrática, el reconocimiento de la multiculturalidad, la promoción de una cultura de paz, el fortalecimiento y defensa de la libertad de expresión, la integración y el progreso sostenible. Este escenario plantea también la necesidad de superar las barreras que están en la base de la exclusión en materia de comunicación, educación, ciencia y cultura, en especial de los sectores marginados de la Sociedad de la Información”.³⁰

La responsabilidad de las administraciones en este sentido va más allá del allegamiento de recursos económicos y tecnológicos para lograr el libre acceso a la información pública a través de medios electrónicos sino que impone la necesidad de establecer los mecanismos formativos (educativos), jurídicos y políticos que permitan a la población el libre acceso a la información a través de medios electrónicos particularmente la *internet*. Tan trascendente es este hecho que ya no resulta ajena ni ociosa la discusión de que el libre acceso a los medios electrónicos de información sea considerada un derecho humano como

³⁰ Consenso de Tegucigalpa de 2002 a partir de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, citado por Fuenmayor p. 7.

derecho adyacente y complementario en nuestros días de libertad de comunicación y de información. En Latinoamérica uno de los primeros instrumentos no vinculantes en plantear esta posición lo constituyó la Carta de Santo Domingo en 2002 que expuso entre otros que “el libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa” y que tal acto contribuye “al combate a la corrupción” y “a la cultura del secreto como práctica, y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública”; y luego agrega que “el libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa”.³¹ Así pues, claramente el ejercicio de la gobernanza mediante la vertiente del libre acceso a la información en la actualidad deberá de considerar la posibilidad de acceder y utilizar la *internet*, y las posibilidades, responsabilidades y riesgos que este ejercicio conlleva para las administraciones públicas.

En el mismo orden de ideas, la participación ciudadana que se consolida a través de la divulgación responsable de la información pública debe considerarse como un claro indicador del nivel de confianza en el aparato estatal. El acceso activo a la información, según se planteará con mayor abundancia en esta investigación, además del natural deber de respuesta ante la demanda de acceso pasivo a la misma, es una responsabilidad de la administración pública que debe a su vez replicarse y continuar fortaleciéndose a través de acciones ciudadanas para considerarse en un signo de la sana gobernanza. Considero que este deber activo de informar por parte de la administración y la posibilidad de acceder y en su caso de divulgar información por parte del Estado debe considerarse un derecho

³¹ Citado por Fuenmayor p. 8 y sigs.

derivado pero distinto al propio “derecho de información” toda vez que no estamos hablando de un deber abstracto de informar sobre las actividades públicas, sino de un deber concreto que recae sobre información específica generada o en su caso acopiada por la administración que de no divulgarse (activa o pasivamente) no tiene la necesidad de salir a la luz pública y consecuentemente al escrutinio. La información pública de la que hablo, puede proceder o no del ejercicio natural y cotidiano de la administración, pero en muchas ocasiones podrá ser generada inclusive por los ciudadanos sujetos a la administración, acopiada y organizada (o no organizada ni sistematizada) por la administración, y por ello entenderse como “propiedad” al arbitrio de ésta. De allí que la pasividad del Estado al divulgarla cuando es derecho e interés del ciudadano conocerla, pueda constituir en sí misma una violación al derecho fundamental de acceder a la información o de informarse: ¿cómo puede una persona común “informarse” o bien solicitar información de aquello de lo cual desconoce su existencia? En otro aspecto, ¿cómo puede alguien informarse a partir de “trozos” de información carentes de sentido entre sí, ausentes de sistematización, y sin seguir un orden concreto o susceptible de comprensión? Si no hay un orden que permita conocer la información de manera sistematizada, la información pierde sentido o bien se ve menoscabado su valor aunque la información exista y consecuentemente este derecho que considero fundamental, se ve violentado pues en la desorganización y asistematización puede perderse o “escondarse” información. Una cosa es informarse y otra distinta es “conocer” o inclusive toparse por casualidad con algo, el acto de informar o informarse es un acto volitivo, ya sea procedente de la administración o del administrado.

Estas posibilidades que comento se verán irreversiblemente adjetivadas y deberán de tener una consideración específica en la medida que la tecnología y las nuevas formas de acopiar información vayan permeando consistentemente el ejercicio de la administración pública.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

Sin duda la fusión de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC's) como es el caso de los equipos computacionales y la informática ha dado paso a nuevas formas de comunicación y consecuentemente de acceso a la información que están cambiando las formas de actuación de la autoridad y de interacción con los ciudadanos. Según se observa, la aplicación de esta fusión denominada telemática en la administración pública puede traer enormes beneficios al optimizar entre otros, las posibilidades de búsqueda y acceso a la información pero también trae consigo nuevos riesgos jurídicos que las administraciones contemporáneas tienen que afrontar. Al tiempo que es posible tanto recoger como acceder a un mayor cúmulo de información, esto trae consigo nuevas responsabilidades como la necesidad de controlar los datos obtenidos (personales o por su propia naturaleza reservados o confidenciales), su sistematización y finalmente las posibilidades de divulgación o acceso de los mismos. Señala García González respecto del Estado mexicano que las administraciones públicas deben “afrontar el reto de la digitalización en el marco del sector público a fin de asegurar la inclusión digital de todos los ciudadanos”.³² En este sentido, el acceso a la información pública por vía electrónica puede tener una consideración diferenciada en caso de concretarse algunos proyectos de la administración pública federal en turno pues existe un proyecto de Ley Federal para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (LFDSI) pues este alude a la promoción y accesibilidad en el uso masivo de las TIC's en el ámbito mexicano. La nueva responsabilidad de las administraciones públicas ante el acceso y uso de las TIC's debe traducirse en diversas acciones que deberán materializarse en la legislación. Según la consulta efectuada al proyecto de ley que se cita, éste tiene por objeto promover el desarrollo de la sociedad de la

³² García González, A.; p. 12 en “Los retos de la nueva administración pública en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Una visión comparada.” ; *Derecho comparado de la Información*; julio-diciembre de 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; p. 3-33. México.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

información, a través del diseño, ejecución y evaluación de una Agenda Digital Nacional a fin de aprovechar los beneficios del acceso y uso masivo de las TIC's, estableciendo la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios. La Agenda Digital Nacional, será el programa especial integrado por un conjunto de políticas públicas con visión de largo plazo, que incluye objetivos, prioridades, líneas de acción, responsabilidades, cronograma de ejecución y mecanismos de evaluación, enfocados a promover el desarrollo económico y la equidad, basados en el uso masivo de las TIC's como elemento estratégico para la solución de los principales problemas del país. Sin duda el razonamiento subyacente para afirmar lo anterior consiste en que la divulgación masiva de información opera a manera de educación no formal. La formación de capacidades y transmisión de conocimientos así como la apertura de nuevas posibilidades y formas de comunicación son algunos aspectos que se verán fortalecidos de concretarse esta estrategia planteada en el proyecto de ley. Esta Ley, en caso de aprobarse, creará el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Sociedad de la Información como la instancia encargada de proponer los principios, políticas y lineamientos para la coordinación de acciones que en materia de desarrollo de la sociedad de la información realicen las autoridades de la administración pública que estén involucradas.³³ Por razones obvias, aún se desconoce el impacto concreto que esta legislación pueda tener en el ciudadano común, sobre todo considerando no solo el rezago tecnológico sino el rezago educativo en muchas partes recónditas de México, sin embargo, la posibilidad de acceder masivamente a información pública a través de las TIC's sin duda incrementará las posibilidades de actuación y toma de decisiones de la población al tiempo de incrementar las

³³ Según la consulta a la iniciativa de Ley para el Desarrollo de la Sociedad de la Información a cargo de los diputados integrantes de la Comisión Especial para la Promoción del Acceso Digital a los Mexicanos y otros Legisladores, según versión descargada el 20 de septiembre de 2012 en www.diputados.gob.mx.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

responsabilidades de la administración pública. De prosperar esta iniciativa y además de las ventajas inherentes a un proyecto de esta índole, la administración tendrá que adaptar y fortalecer sus maneras de actuación para desarrollar congruentemente el llamado gobierno electrónico o gobierno informático y seguramente el marco jurídico deberá también ser adaptado para considerar los nuevos riesgos y responsabilidades que se presentarían.

Dadas las características de las TIC's, la creación de nuevas posibilidades y también de riesgos informativos es exponencial y los problemas pueden presentarse en directa relación con las posibilidades de comunicación que presentan las nuevas tecnologías y sus aplicaciones. García González³⁴ propone algunos principios respecto del acceso a la información a través de las TIC's y refiriéndose a la posibilidad de los servicios de información prestados telemáticamente, entre otros, rescato para efectos de esta investigación, la no discriminación en el acceso a la información, la garantía de accesibilidad universal en diseños, canales y entornos a fin de garantizar que cualquiera pueda acceder en igualdad de condiciones, y la necesidad de la creación de principios de coordinación en donde una red pueda articular la información en todos los niveles y en todas las instituciones capaces de generar (o en su caso acopiar) la información. En cuanto a la no discriminación en el acceso a la información, el ámbito mexicano presenta una dificultad importante pues una de las más comunes formas de discriminación obedece a la gran cantidad de población indígena que no habla el español y que no puede tener acceso a la legislación (o a servicios) en su propia lengua. Además la brecha cultural(más allá de la brecha tecnológica) que puede representar el desconocimiento en el uso de las tecnologías podría representar también una nueva forma de discriminación que probablemente deberá

³⁴ Ob. Cit.

considerar el legislador en su momento. Si bien la permeabilidad de la tecnología y de sus usos es extraordinaria, un mosaico cultural como México puede esconder vericuetos no imaginados considerando la diversidad de culturas, percepciones y creencias ancestrales que podrían limitar esta permeabilidad. En otro aspecto, considero que la necesidad de acopiar y articular información de distintos niveles y dependencias, además de un reto tecnológico representará a su vez un reto legislativo también pues la real y correcta implementación de la concurrencia es aún una tarea pendiente en el sistema jurídico mexicano. Las múltiples e interesantes posibilidades que ofrece la tecnología en la actualidad representan a su vez retos para regular adecuadamente tanto el acopio como el cruce de información que de hecho ya se presenta en nuestros tiempos aún con las limitaciones que existan. Finalmente otro de los principios consultados, en caso de ser información reservada, consiste en señalar solamente un cúmulo de datos indispensables para garantizar la proporcionalidad en la información y congruencia respecto de los datos solicitados, así como el reconocimiento de un principio de responsabilidad en la calidad, veracidad y oportunidad en los datos ofrecidos por las administraciones. Esto último alude a la responsabilidad que tienen los sujetos obligados en materia de acceso a la información de mantener sus archivos actualizados en base a indicadores de gestión y considero que debe ser ponderado como un aspecto de responsabilidad administrativa dada la importancia que reviste. Sobre todo en el caso de la información que actualmente circula en *internet* esta debe considerarse una responsabilidad específica pues como se verá y comentará extensivamente más adelante, en México aún sufrimos de un enorme atraso en la actualización de archivos e información electrónica que con frecuencia desorienta y puedo afirmar que desinforma al usuario de las TIC's pues lo consultado no corresponde con lo que ocurre en la realidad. Precisamente la falta de regulación del uso y actualización de la

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

información pública administrativa que no corresponde directamente con aspectos vinculados a la transparencia y la rendición de cuentas permite que la otra parte de la información generada por las administraciones se encuentre en un vacío legal y no tenga una regulación específica, por lo que no existe responsabilidad al no tenerla actualizada y verificada. Esta falta de responsabilidad en la actualización y veracidad de los datos publicados se traduce en una ineficiencia además de un falso sentido de información pues existen grandes cúmulos de información no actualizados que dan una falsa idea de cumplimiento informativo de la administración.

Todos los anteriores principios serían de enorme importancia al considerar las actuales posibilidades tanto de acopio como de acceso a la información pública ambiental en México a través de las TIC's. Es inobjetable que el avance en la tecnología y sus aplicaciones condicionarán y adjetivarán el modo de administrar de los gobiernos contemporáneos, probablemente fortaleciendo las posibilidades de acceso al tiempo de hacer las necesidades de seguridad administrativa mucho más puntuales y patentes. Sin duda, solamente en la implementación y uso de las tecnologías se podrán detectar las verdaderas posibilidades y en su caso las problemáticas que podrán presentarse.

1.A.4. El deber de transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública

La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental de dar a conocer a cualquiera que lo solicite la información existente sobre un asunto público.³⁵ La información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo

³⁵ Ver Vergara p. 17.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

dicha organización está tratando los asuntos públicos, entre otros: las remuneraciones de los servidores públicos, el monto y la distribución del presupuesto, los costos administrativos de los programas, y más importante aún: los criterios de decisión en los que base sus actos o decisiones. Ser “transparente” implica que la información que existe y fluye en el gobierno se encuentra también “a disposición” del público, con excepción de aquella clasificada como reservada o confidencial. La información puede consultarse sin que medie solicitud de ella.

Las personas jurídicas tendrán el mismo deber de informar y en su caso de informarse, no obstante, debido a su diferenciada cualidad, la clase, calidad y cantidad de la información que puedan generar es notablemente distinta a aquella de las personas físicas. Además de lo anterior, la información que pueden, y según comentaré a lo largo del presente, deben de generar las personas jurídicas para considerarse transparentes- sobretodo en el caso de las personas públicas- debe tener una calidad diferenciada y específica, libre de dudas y especulaciones, en razón de los deberes que les han sido encomendados por el Estado. Señalan García de Enterría *et. al.* que el factor de la personificación es el único que “permanece siempre” en tanto cambian órganos e inclusive funciones, la Administración Pública es un sujeto de derecho que emana declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justificable, entre otros. Así la “personificación” de la Administración Pública es el dato primario y *sine qua non* del Derecho Administrativo. Asimismo, resulta pertinente resaltar respecto de las precisiones de éstos doctrinistas, que las funciones a realizar por la administración son algo puramente contingente e históricamente variable, que depende de una demanda social y por ello

distintas para cada órbita cultural y en cuanto a su contexto socioeconómico.³⁶ Estas afirmaciones que suscribo, nos llevan a reconocer que la persona del Estado a través de la “administración pública” es un sujeto con derechos y obligaciones que pueden (y deben) cambiar a lo largo del tiempo, espacio y contexto socioeconómico y cultural a fin de atender y satisfacer las necesidades sociales. Así, el deber de información puede ser una obligación (o en sentido estricto, una atribución) de reciente adición a los servicios públicos atendiendo a las necesidades de las sociedades actuales. En el ámbito mexicano, la “constitucionalización de la transparencia” como uno de los principios de la “nueva gestión pública” forma parte del muy tortuoso y lento proceso de democratización de nuestra sociedad.

García define ciertos aspectos elementales de lo que él identifica como fenómeno “socio jurídico” para poder comprender la relación del individuo frente al Estado y en su caso, la situación que guardan los medios informativos respecto de la información. Identifica:³⁷

- Objetividad e información: es un binomio indisoluble pues representa la relación entre el sujeto y el objeto que se informa con la veracidad como condición, toda vez que la información es susceptible de transformar actitudes y comportamientos sociales.
- Comunicación y conducta: la comunicación despliega razones para la actuación o abstención. Un mensaje puede transmitirse en actos y omisiones y toda información provoca una respuesta. Por ello, en razón del Estado, la inacción traducida en silencio o en omisión informativa cobra una mayor relevancia. Tanto si hubiere deber expreso de informar como implícitamente la necesidad

³⁶ Ver García de Enterría *et. al.* p. 30-32.

³⁷ Ver García p. 105-111.

de informar o de hacer saber, el silencio de la administración no es aceptable cuando se interpreta por omisión, debiendo ser en todo caso una negativa expresa de acceder a la información.

- Información y sociedad: la información satisface un requerimiento vital y existencial del individuo que lo convierte en un sujeto responsable de su realidad. Lo ubica en el nivel que su razón requiere para la evaluación, el juicio, el pensamiento y la creación, así como para la responsable interacción en sociedad en razón de la posibilidad de darle una mejor participación.
- Información y fuerzas dominantes: la información es un instrumento de control y dominio en razón de su posibilidad de orientar a la opinión pública. Toda vez que se puede “contrainformar” mintiendo, desinformando, sacando de contexto un hecho, problematizando una anécdota a través de la referencia a sus efectos y no a sus causas; la función de la información es pues filosófica, ideológica y política en razón de los efectos que provoca y el conocimiento y decisiones de actuación a las que obliga este conocimiento parcial o total de las cuestiones.
- Derecho a la información y Estado: el compromiso del Estado para garantizar el acceso de los administrados a la información debe ser contemplado como parte de una estrategia integral de desarrollo entendiéndolo como la capacidad de una sociedad para auto-determinarse colectivamente. Según este tratadista el Estado confía a las mayorías mediante el acceso a la información la toma de decisiones que afecten y determinen su devenir histórico. En el ámbito individual lo anterior es también importantísimo pues solamente se puede razonar, aprender y tomar decisiones a partir del conocimiento de un dato cierto, un hecho y sus consecuencias.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- Información y transformación social: informar es transformar. Cada paso de ciencia es producto de información eficaz que cuestiona a la anterior. Por ello el derecho a la información es un patrimonio del pueblo y no de una élite pues es parte del proceso democrático tendiente a consolidar el sistema de libertades a través de una justicia conmutativa. Toda legítima limitación debe llevar inherente el impulso de dar lugar nuevamente a la libertad tan pronto como cese la necesidad de restringirla. El derecho de acceso a la información es indispensable para construir y conservar el orden social y para que todos los individuos sin distinción usufructúen lo que les pertenece y consigan adecuadamente su fin.

Las reflexiones vertidas por García me llevan a su vez a identificar ciertas características propias del derecho que es objeto de estudio, sobre todo respecto del deber del Estado en materia de información y el papel que el acceso a la información tiene en el desarrollo de nuestra sociedad en sentido ideológico y político. Este doctrinista ha tocado varios aspectos respecto de las características de la información identificándose con claridad la objetividad y la obligatoriedad de la misma (refiriéndose a que la falta de información o la información falaz o descontextualizada no son una opción). La falta de cualquiera de las características mencionadas pone en peligro la esencia misma del derecho de acceso a la información. En otro sentido, García analiza de manera interesante la función que cumple este acceso a la información para el Estado pues al tiempo que es un instrumento de control y poder, es también un instrumento social para la democracia,³⁸ para el fortalecimiento de

³⁸ Resulta inevitable que se haga un comentario en este sentido respecto del papel de la información ambiental para el desarrollo de la democracia ambiental y de la gobernanza ambiental, sobre los cuales hablaré más adelante. Sin información veraz y oportuna no hay posibilidad de tomar decisiones responsables y de

la gobernanza al fomentar la credibilidad, para el desarrollo mismo de la población a través de la educación y el conocimiento, así como para el desarrollo de la responsabilidad social de cada individuo al hacerlo copartícipe responsable de su propia actuación al estar debidamente informado. Refuerza lo anterior el atinado análisis de Lasagabaster quien sostiene que “el derecho de acceso no debería tener sentido en muchos casos, debiendo encontrar aplicación el principio de difusión de la información administrativa”.³⁹ Así el acceso a la información claramente no es un lujo o un valor agregado respecto del papel que desempeña el Estado moderno sino una atribución del individuo que se materializa en un derecho público subjetivo que debe ser protegido por el ente administrativo y que debe ser defendido a toda costa tanto en sentido individual como colectivo con las salvedades que ello implique para la protección de garantías y libertades.

Larrañaga señala que la caracterización de “pública” de toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal o municipal, consiste en una fórmula para mejorar el ejercicio de la administración pública considerando el ejercicio de los poderes públicos y también el conjunto de instituciones y procesos identificados por el concepto de “gobernanza”. Según este doctrinista, el “gobierno abierto” complementa el “acceso a la información” de la transparencia documental con la transparencia de acciones y responsabilidades administrativas, con la transparencia organizacional y con la transparencia en la gestión de los recursos públicos que se refiere al origen, conservación y utilización de recursos bajo el control de organismos públicos o destinados para su operación.⁴⁰ No obstante, el concepto de transparencia en la administración pública

participar adecuadamente en la democracia. La calidad y oportunidad de la información contribuyen a la fortaleza de las instituciones en razón de generar credibilidad y confiabilidad.

³⁹ Lasagabaster p. 21.

⁴⁰ Larrañaga p. 150-151 en Salazar-Ugarte.

consiste en un atributo levemente diferenciado del acceso a la información. Si bien la posibilidad del acceso a la información habilita en diversos sentidos a la transparencia, la obligación de “poner a disposición” la información generada por los propios ejercicios y órganos de poder, no debe considerarse idéntica a la de la posibilidad que la persona o ciudadano común tengan de petitionar o solicitar y en su caso acceder a la información existente. Mucho menos debe confundirse con la posibilidad de que la administración pública pudiese en algún sentido tener la obligación y necesidad de divulgar activamente (en oposición a “pasivamente”) la información en su poder y conocimiento, como lo comentaré más adelante en este trabajo. Entre otros aspectos, se trata de tipos de información diferentes y cuyo sentido es también distinto. Es importante que este deber de habilitar información por parte de la administración pública se conciba como una atribución reflejo de la posibilidad de las personas de allegarse o de buscar información, ya comentada con anterioridad y la cual es producto de diversos instrumentos legales internacionales. Por otra parte, la idea de la publicidad de la información parte de un principio Kantiano en razón del cual la manera más segura de saber si son justas o injustas una intención política, una ley o una decisión de un gobernante es sacándolas del secreto y poniéndolas a la vista de la opinión pública. Sólo discutiendo abiertamente acerca de la naturaleza de estas acciones políticas, sólo dando razones frente a un público capaz de evaluar, dudar, discutir, criticar y proponer, es que se construye un argumento genuinamente público y se prueba la validez de lo propuesto reconociéndole o en su caso otorgándole legitimación. El ocultamiento de la información no constituye sino la prueba de que la administración no reconoce la capacidad de los administrados o bien, que notoriamente su toma de decisiones no pasaría esta “regla de fuego”. Así la publicidad de la información en poder, o generada por el Estado, debiera ser una constante incuestionable en las sociedades democráticas

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

liberales o neoliberales. Sin embargo, el ideal de la publicidad va a aparejado al ideal de una sociedad suficientemente ilustrada como para entender y evaluar esta información. Un gobierno transparente carece de utilidad si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión y su capacidad para construir buenas razones y argumentos cuando se cuestiona el ejercicio público exhibido o “transparentado”. También resulta innegable que un gobierno transparente no puede crearse espontáneamente pues depende de una masa crítica de ciudadanos capaz de opinar, criticar, evaluar y juzgar sobre las cuestiones públicas y el bien común. El conocimiento veraz es un valor colectivo y el Estado tiene la obligación de facilitar su difusión. Rodríguez sostiene que “sería atribución del Estado, según un necesario derecho a la información, ofrecer a la ciudadanía, como una prestación social universal, información política, social y cultural valiosa”.⁴¹ La transparencia recae mayormente sobre un deber público de información espontánea del ejercicio administrativo y al amparo de la democracia; la esencia del concepto dista del deber de permitir el acceso a información generada o en resguardo de la administración.

En este orden de ideas, en 1993 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó una agencia del Relator especial en materia de libertad de opinión y expresión, el cual declaró que el citado artículo 19 del Acuerdo Internacional de Derechos Civiles y Políticos (AIDCP) impone una “obligación positiva sobre los Estados de asegurar el acceso a la información, particularmente respecto de la información en poder del gobierno bajo cualquier tipo de almacenamiento o sistema de recuperación”.⁴² La interpretación de este órgano internacional respecto de la aplicación del artículo diecinueve del AIDCP obliga a

⁴¹ Rodríguez p. 55-56

⁴² Burgman *et. al.*, p. 30

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

varias reflexiones en materia de ejercicio para las instituciones públicas, en particular las dependencias de Estado. Este órgano elaboró una “Relatoría especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y expresión” (*Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*),⁴³ el cual motivó en el año 2000 los Principios de la Libertad de Información desarrollados por la organización no gubernamental (ONG) Centro Internacional en Contra de la Censura:

- Principio de máxima divulgación: los cuerpos públicos tienen la obligación de poner a disposición la información y cada miembro del público tiene el derecho correspondiente de recibir la información. “Información” incluye todos los archivos en poder de un cuerpo público sin importar la forma en la cual se encuentren almacenados.
- Obligación de publicar: los cuerpos públicos deberán de publicar y diseminar ampliamente los documentos de interés público significativo, por ejemplo, sobre cómo funcionan y el contenido de las decisiones o políticas que afectan al público.
- Promoción de gobierno abierto: como mínimo, la ley debe proveer que la educación sea pública, contenga la divulgación de la información sobre los derechos, e incluya mecanismos para atender el problema de la cultura de la secrecía dentro del gobierno.
- Espectro limitado de excepciones: una negativa de divulgar información no puede basarse en un intento de proteger al gobierno de la vergüenza o la exhibición de actos inadecuados (ilícitos). La ley debe incluir una lista de los elementos legítimos

⁴³ *Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, <http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/index.htm> recuperado el 26 de Marzo de 2010.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

que pueden justificar la restricción de la información y las excepciones deben limitarse a evitar el incluir materiales que no lesionen ningún interés legítimo.

- Procesos para facilitar el acceso: a todos los cuerpos públicos se les debe requerir que establezcan sistemas internos abiertos, accesibles para asegurar el derecho del público a recibir información. La ley debe establecer límites de tiempo estrictos para el procesamiento de solicitudes y requerir que cualquier negación sea acompañada por razones sustantivas por escrito.
- Costos: los costos para lograr acceder no deberán ser tan altos como para inhibir a los solicitantes potenciales y negar el espíritu de la ley.
- Reuniones abiertas: la ley debe establecer una presunción de que las reuniones de los cuerpos de gobierno sean abiertas al público.
- La disposición crea precedente: la ley debe proveer que otra legislación sea interpretada, en la medida de lo posible, en un sentido consistente con las provisiones previas. Esta excepción contemplada en la ley debe ser comprehensiva y otras leyes no deben considerar su excepción.
- Protección a los denunciantes: debe protegerse a las personas de cualquier sanción legal, administrativa o vinculada a su trabajo en razón de haber divulgado información sobre hechos inadecuados.

Respecto de la rendición de cuentas, resulta claro que una entidad pública tiene el deber de informar con claridad a la colectividad a la cual sirve los usos, destinos y en su caso decisiones a las cuales se sujetan los recursos públicos que recauda y recibe y a su vez, utiliza o administra y tiene a su cargo. La rendición de cuentas, similarmente a la

transparencia va aparejada a las características del deber y del poder público en razón de que es un mecanismo a través del cual la autoridad debe informar a la población gobernada sobre la gestión que realizan. No se trata de manera excluyente de un reporte de egresos sino en su caso de la utilización de los mismos, y al combinarlo conceptualmente con el desempeño, debemos necesariamente hablar de eficiencia en la utilización de los recursos y su gestión. La rendición de cuentas incrementa la responsabilidad y la transparencia en razón de que permite una retroalimentación ciudadana mediante el conocimiento de las actividades de gestión, y previene los actos u omisiones, irregularidades y arbitrariedades. Consecuentemente contribuye a incrementar la confianza y la calidad de la relación o interacción entre el Estado y el gobernado. En el caso de la rendición de cuentas, la vinculación con la transparencia estriba en la utilización y buen uso de los recursos públicos y su eficiencia, pero no se limita al ejercicio de un gasto sino a una justificación respecto del mejor empleo del gasto para poder satisfacer las necesidades y en su caso demandas de la ciudadanía. De allí que fomente una relación de credibilidad y contribuya a una mejor y mayor gobernabilidad al abrir espacio para la retroalimentación. La rendición de cuentas se torna entonces en una responsabilidad permanente en el ejercicio de la transparencia. En el caso de los gobiernos locales Sánchez *et. al.* mencionan que la rendición de cuentas debe comprender como aspecto primordial la explicación puntual de los recursos recibidos y su impacto en términos económicos y sociales.⁴⁴ Así la eficacia y el desempeño se integran cada vez más en el vocabulario habitual de las administraciones actuales.

⁴⁴ Sánchez en Rojano *et. al.*: 65-67.

1.A.5. El significado social del derecho de acceso a la información⁴⁵

A decir de Luna Pla “es difícil entender y conocer la naturaleza de un derecho si se ignora su historia y más si se pasa por alto que los derechos fundamentales son también un lenguaje y mensaje de la sociedad en sí mismos que expresan demandas, necesidades y quejas sociales de cara al Estado”.⁴⁶ Los movimientos sociales han exigido en diversos países del mundo el reconocimiento del derecho al acceso a la información, logrando en algunos casos su reconocimiento jurídico inclusive como un derecho fundamental, como en el caso mexicano, que se logró la creación de una Ley, el reconocimiento constitucional y la consecuente creación de toda una estructura jurídica para la implementación y ejercicio de este derecho público subjetivo. Los movimientos sociales han sido muy importantes en el desarrollo del lenguaje que ha moldeado a este derecho en el mundo. El movimiento Majdoor Kishan Shakti Sangathan conocido como movimiento MKSS en Rajhastán, India utilizó como eslogan en su campaña política “el derecho a saber es el derecho a vivir”. La frase breve del “derecho a saber” sintetizó el sentido del derecho del acceso a la información el cual era más difícil de asumir y explicar en una campaña publicitaria. Así, la expresión “derecho a saber” en la actualidad conforma al conjunto de leyes que engloban la protección de los datos, la justicia administrativa, y leyes de archivos públicos que en conjunto conforman la protección e instrumentación del derecho de acceso a la información en sentido amplio. La tratadista citada señala que la mayor trascendencia en el acuñamiento de la expresión es que la misma da un giro a la interpretación que tradicionalmente se tenía de este derecho trasladando un papel activo al Estado para otorgar la información solicitada por las personas.

⁴⁵ Apuntes a partir del interesante análisis realizado por Luna Pla, ver pp.30-35.

⁴⁶ Luna Pla, p. 31.

Otra aportación de suma trascendencia por parte de la intervención y actuación de los movimientos o grupos sociales consiste en la variable de “verdad” que se le atribuye al derecho de acceso a la información en razón de haber sido propuesta por los grupos que se sintieron en su momento afectados por hechos que fueron ocultados o en su caso manipulados. El derecho a la verdad pretende proteger a las víctimas, a familiares y a la sociedad en general de hechos o atrocidades pasadas. Luna Pla señala que la frase original es *“The right to know is the right to live”* y sin embargo esta expresión no hace alusión a la verdad sino al derecho a saber, que fue defendido por grupos ambientalistas en los años sesentas según comentaré más adelante.

Por otra parte, en los años noventa grupos sociales defendieron la posibilidad de creación y reconocimiento de un nuevo derecho denominado derecho a la comunicación, con el argumento de que el acceso a la información como enfoque específico era obsoleto pues la mera información era inútil sin el proceso debido de comunicación. Al no tener consenso la iniciativa en el ámbito internacional este “nuevo derecho” no se consumó, pero evidenció una vez más la fuerza e importancia de las actuaciones de grupos sociales en la modulación del actual derecho de acceso a la información.

A decir de Luna el significado social del derecho de acceso a la información no se ha depurado lo suficiente como para incidir de manera específica en el lenguaje internacional de los derechos humanos, no obstante considero que el debate e intercambio de ideas se ha fortalecido intensamente en los últimos años tanto por necesidades concretas de información, como por el avance de tendencias políticas orientadas a una mayor participación e involucramiento de la población y finalmente en razón del avance tecnológico y las posibilidades de acceso y de transmisión de información y datos a través de las nuevas TIC's y sus aplicaciones.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

La tendencia generalmente asumida por los grupos y movimientos sociales tiende a reconocer al derecho de acceso a la información como un derecho humano fundamental sin embargo, aplicado a la realidad, es evidente que el derecho puede quedarse sin materia sin una instrumentación concreta en el sistema jurídico de que se trate y en su caso en la propia constitución a fin de tener la calidad de derecho humano o garantía social y no una mera prerrogativa administrativa del ciudadano en una vertiente del derecho de petición. Por ello el análisis realizado por Luna Pla sobre las actuaciones del denominado *Grupo Oaxaca* que dieron pie a la creación de la Ley Federal en la materia en México y que moldearon la reforma constitucional del artículo 6to. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta significativo pues se centra en el papel social que juegan estos grupos y movimientos colectivos y su importancia inclusive para incidir en el sistema jurídico.

Esta reflexión es particularmente significativa considerando que el derecho de acceso a la información pública ambiental recae indirectamente en la garantía social del derecho de acceso a un medio ambiente sano. La garantía ambiental por excelencia, es una garantía de naturaleza colectiva que protege intereses difusos. Por ello el significado social de la garantía de acceso a la información ambiental es doblemente significativa pues el interés de los grupos sociales tiende a identificar estas necesidades colectivas que fortalecen el bien común y en este caso reivindican la dignidad de las personas.

Considero que en el caso de las garantías ambientales como puede ser precisamente el derecho de acceso a la información pública ambiental, el significado social del origen de la misma así como la lucha social y colectiva que representa el defenderla y preservarla es vital para entender la urgente necesidad de regularla debidamente así como el grado de complejidad y detalle a que debe llegarse en su instrumentación.

1.A.6. El régimen legal de los archivos administrativos: la información pública

El objeto del derecho de acceso a la información, ya sea este pasivo para acceder, o activo en caso de poder ser informado sin solicitud alguna, parte del supuesto de que “la información” existe. Delimitar adecuadamente tal objeto es una parte esencial de este estudio pues en ocasiones, la información en poder del Estado está bajo su dominio, aunque sean datos que no hayan sido generados por éste de manera directa. Determinar y delimitar cuáles son los archivos administrativos, o en su caso, qué o cuál información registrada en poder del Estado, puede considerarse pública y cuál no, es importante en cuanto que parte de esta información aunque existente y en poder de la administración, no podrá ser de libre acceso dada su naturaleza. En este orden de ideas, es pertinente también entender que los registros y archivos de la administración están sujetos a un régimen legal específico que no necesariamente ha sido pensado para la sistematización, mucho menos para la divulgación de dicha información. Si bien la facultad de solicitar la información y en su caso el acopio de la información por parte de la administración no es novedosa, el régimen de acopio, sistematización y en su caso divulgación o secrecía de la información, sí es conceptualmente novedosa. Podemos identificar muchas problemáticas comunes de esta información (o de estos registros que contienen “la información”) en diferentes sistemas jurídicos.

Laubadère citado por Fuenmayor distingue diferentes categorías de información del Estado:⁴⁷

- La información administrativa: la cual recae en aquella sobre medidas gubernamentales y administrativas que son de interés para la colectividad y que corresponde a la publicidad que deben tener las leyes y los actos

⁴⁷ Fuenmayor p. 24 y 25.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

administrativos. Esta información se manifiesta a través de las gacetas o diarios oficiales que publican las entidades de gobierno.

- La información nacional: se refiere a la información que el Estado transmite al público sobre su propia actuación, política, y proyectos, tanto domésticamente como internacionalmente.
- La información general: que según Fuenmayor se refiere a la colecta y difusión de información por parte del Estado.

Es dentro de ésta última categoría identificada por Fuenmayor que recae la mayor riqueza de información para efectos del objeto de estudio que nos ocupa. La categorización para el acopio, los criterios para generar y conservar la información, y en su caso la tipología que pueda desarrollarse de la información misma son aspectos clave para el tipo de acceso a la información que se permita o promueva por parte del ente administrativo.

Al menos en el caso de la problemática en España, señala Rams⁴⁸ que no existe mención formal o específica de los archivos administrativos al referirse a la regulación del derecho de acceso por lo que la delimitación puede ser complicada. Una de las problemáticas detectadas por Rams es la distribución competencial entre la información del Estado y aquella de las Comunidades Autónomas. Esta cuestión es de consideración pues no hay distinción entre los archivos administrativos y entre los archivos históricos aunque ambos sean propiedad de la administración pública. Sin embargo, esta distinción, para efectos de acceso a la información, además de ser necesaria pues es indispensable distinguir al patrimonio histórico del que no lo es para fines de conservación, en Estados como el caso de España, puede tener tintes mucho más escabrosos pues dichos documentos pudiesen

⁴⁸ Rams, p. 219-223.

tener implicaciones jurídicas o políticas aún en el presente en caso de ser conocidos o divulgados.

Al analizar la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información, Guichot Reina⁴⁹ declara que para efectos de discernir el verdadero derecho de acceso a la información pública el discurso tiene mucho de artificial pues ha habido que distinguir y en su caso “anclar” a la información existente en “documentos”, cualquiera que sea su soporte, y considerando expresamente las bases de datos electrónicas. Reconoce que parte del debate radica en el grado idóneo de transparencia de las administraciones de modo que el criterio debería de ser adaptado cuando la reiteración de solicitudes de acceso vengan de poner de manifiesto el interés colectivo en información que no es extraíble con las herramientas existentes del sistema. Resulta interesante que la Ley Modelo comentada propone que cuando se realiza por segunda vez una solicitud de una información previamente solicitada, esta debe publicarse en la página web de la autoridad pública. Esta propuesta considero en coincidencia con Guichot Reina, es un acercamiento más al concepto de acceso activo a la información. Este tratadista coincide en que la apertura de la información generará a su vez otros tipos de datos al ser susceptible el ciudadano de cruzar informaciones.

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos la misma situación no es del todo ajena pues existe un Archivo General de la Nación, el cual es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Este posee un Manual de Organización el cual señala con razonable detalle el funcionamiento y movimientos de dicho archivo, pero solamente se refiere a los documentos históricos, y no es sino hasta hace escasos días que se consumó la

⁴⁹ Guichot Reina, E.; “Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América”, *Derecho Comparado de la Información*, enero-junio de 2012, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 135-188.

publicación de un instrumento federal para la regulación de los registros (archivos en general) para efectos administrativos.⁵⁰

Los antecedentes históricos de tal situación son importantes pero para efectos de nuestro objeto de estudio solamente citaré los más recientes consistentes en la expedición de los “Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal” el 27 de enero del año 2004 por parte del Archivo General de la Nación y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como la publicación del 11 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación cuando se promulga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La realización de ambos actos fue el primer impulso decidido y formal en los tiempos contemporáneos de México para regularizar el acceso y consulta a los documentos administrativos del pasado, ya sea con valor patrimonial histórico o sin él, incluyendo documentos y archivos de administraciones del pasado. Más adelante en este mismo documento se analizará la novedosa Ley Federal de Archivos y el impacto que su aplicación tiene en el objeto de estudio.

La más reciente iniciativa que comento con efecto concreto, aunque parcial sobre esta cuestión consiste en la “Iniciativa con proyecto de decreto para crear la Ley Federal de Archivos” que se sometió a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el 7 de

⁵⁰ Es pertinente hacer notar que el artículo 32 de la LFTAIPG en vigencia establece a la letra que “Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia. Los titulares de las dependencias y entidades de conformidad con las disposiciones aplicables deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del Archivo.” A la fecha si bien existe la guía general que se requiere, no hay un sistema determinado para la disposición o en su caso conservación y clasificación (o desclasificación) de aquellos archivos que contengan información histórica sin que pertenezcan a un fondo propiamente histórico. La reciente Ley Federal de Archivos podría solucionar parcialmente esta problemática, la novedad de la misma impide la emisión de una opinión informada.

noviembre del 2006.⁵¹ Aquella iniciativa proponía la estandarización de las políticas de administración de archivos y el establecimiento de procedimientos que aseguraban la protección de los mismos. Se proponían las bases para que la evidencia e información contenida se pudiera recuperar de una manera eficiente, de acuerdo a prácticas y procedimientos homogéneos internacionalmente reconocidos. Aquella iniciativa tenía razonable consistencia, armonía y complementación con otras disposiciones existentes en el sistema jurídico nacional en materia de conservación, protección, custodia y difusión de archivos y documentos de relevancia, como el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley General de Bienes Nacionales (por haber también una importante consideración y diferenciación con fondos y documentos históricos), y con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, entre otras más. Aquel instrumento pretendía regular ya sea a través de disposiciones generales o reglamentos, la conservación, difusión, acceso y consulta de archivos que detentaran los demás poderes federales distintos al Poder Ejecutivo. De allí que la iniciativa era adecuada más no suficiente para los efectos del comentario e investigación que se realiza. Aún dejaba inconclusos e inclusive sin consideración un gran cúmulo de información administrativa en el resto de la administración pública. Dicha iniciativa prosiguió su lento y tortuoso curso hasta que en la Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Diputados del 31 de marzo de 2009 finalmente fue aprobada por la Cámara de Senadores el pasado 22 de marzo de 2011.⁵² La ley fue publicada el pasado 23 de enero del

⁵¹ Presentada por Carlos Madrazo Limón y Ruth Zavaleta Salgado, diputados federales en la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, previamente presentada el 14 de septiembre también de 2006 por el Dip. César Camacho Quiroz según la Sinopsis de la H. Cámara de Diputados del 31 de Marzo de 2009; consulta realizada el 10 de agosto de 2011.

⁵² Según los Dictámenes aprobados por la LX Legislatura, el dictamen 296 corresponde al de la Ley Federal de Archivos, luego de su presentación original en 2006 esta iniciativa se presentó a discusión en la Cámara de Diputados el 31 de marzo de 2009. Dicho Proyecto de decreto fue aprobado por 241 votos en pro, 55 en

2012 y ha entrado en vigor al día siguiente de su publicación. Sin embargo como ya se comentó, es tan solo el primer paso para ordenar y sistematizar la información administrativa de carácter federal, sobretodo aquella que se encuentra en poder del Ejecutivo, resolviendo parcialmente nuestra “confusión” en materia de clasificación de la información. Aún quedaría por apuntar el destino de los archivos que no caigan bajo las categorías enumeradas por la Ley, el método específico de organización en términos de la archivonomía contemporánea, y aún mejor, las posibilidades y procedencia de “baja” de archivos, lo cual sería sumamente inconveniente para efectos de recuperación de memoria histórica que resulta de singular importancia en materia informativa ambiental. La historia ambiental de cualquier sitio es un documento histórico con efectos científicos pues a partir de su sistemática interpretación se puede obtener información adicional que permita identificar patrones o tendencias naturales y así poder fomentar una toma de decisiones desde el conocimiento, y no exclusivamente sobre intereses económicos, partidistas, ideológicos o peor aún: político electorales. Además de la “memoria ambiental”, la conservación y sistematización de archivos de información pública general ambiental que podría dar origen a una memoria de la administración pública ambiental que pudiese

contra y una abstención y se turnó a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso a) del Art. 72 de la CPEUM. Se recibió minuta en la Cámara de Senadores el 2 de abril de 2009 y se turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos. Finalmente se presentó Dictamen a discusión en la Cámara de Senadores el 22 de marzo de 2011 resultando aprobado el Decreto por 84 votos en pro, se devolvió a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la CPEUM. Siguiendo el Dictamen consultado, la Ley Federal de Archivos tiene por objeto “regular la administración de los archivos que se encuentran en posesión de los poderes de la Unión, organismos constitucionales autónomos y organismos con autonomía legal, y lo relativo al funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, del Archivo General de la Nación y las funciones del Registro Nacional de Archivos. Asimismo, establecer los mecanismos de colaboración en la materia entre los distintos niveles de gobierno”. Esta nueva Ley podrá dar otra certeza respecto a la conservación y sistematización de los diversos tipos de información almacenados en el Archivo. Aún así, toda la información que se genera y sistematiza (o no) por las dependencias gubernamentales (sujetos obligados en términos de la LFTAIPG) carece de lineamientos generales para su conservación y acceso histórico.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

recuperarse para su valoración y mejoramiento o creación de innovadoras políticas públicas ambientales o de gestión ambiental.

1.B.1.El deber de informar para el desarrollo y bienestar de las personas desde la perspectiva ambiental: un aspecto de la gobernanza

El deber de informar de la administración, y la posibilidad de acceder a información pública ya sea generada o en poder del Estado es una parte inherente de la gobernanza. Refiere Fuenmayor que el libre acceso a la información pública tiene una dimensión política generada por la relación directa existente entre aquella y el derecho de los ciudadanos a conocer del manejo de los asuntos públicos por parte de las autoridades o solicitar a éstas la rendición de cuentas o protagonizar la formación y movilización de la opinión pública, o bien, exigir la documentación de las decisiones sociales, políticas y económicas y que, por tanto, le afectan como persona y como integrante de una comunidad nacional o local.⁵³

El estudio de la gobernanza ambiental es parte fundamental del presente ejercicio de análisis toda vez que a través de los diversos componentes de la misma es que podemos considerar las distintas vertientes de acceso a la información por parte de la población así como las diversas maneras de implementación, acercamiento y en su caso eficiencia que tiene el Estado para allegarse de información ciudadana y a su vez hacerla llegar al grueso de la población, es decir a la mayor colectividad posible.

Petkova *et al.* identifican varias definiciones de “gobernanza” las cuales serán útiles para el objeto de estudio de este trabajo, entre otras:

- El conjunto de valores, políticas e instituciones mediante los cuales una sociedad maneja

⁵³ Fuenmayor p. 6.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

los procesos económicos, políticos y sociales,⁵⁴

- El modo en que el poder se ejerce en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo,⁵⁵
- El proceso de toma de decisiones y el proceso mediante el cual se implementan las decisiones,⁵⁶
- La estructura de reglas, instituciones, y prácticas que establecen los límites y proveen los incentivos de la conducta de individuos y organizaciones.⁵⁷

Las anteriores definiciones nos dan una pauta respecto del papel de la gobernanza en las garantías del administrado o ciudadano, considerando el acceso a la información. En el caso de la primera definición, los valores, políticas e instituciones van a definir de manera indirecta los procesos económicos, políticos y sociales acercando o alejando a aquella sociedad hacia la equidad, la verdad y lo justo objetivo. En el caso de la segunda definición de “gobernanza”, el ejercicio del poder es una clara alusión tanto a una tendencia política como ideológica en un sentido estricto. El ejercicio democrático o autoritario del poder es clave para los tipos y modos de acceso y divulgación de la información. En el caso de la tercera definición, ésta hace una clara alusión a los procesos de toma de decisiones y su eficacia vinculándolo con la participación pública.

Fuenmayor citando a Auby y Ducos aporta otra reflexión importante en este aspecto al declarar que tratándose del acceso a la información pública por parte del ciudadano en un estado de democracia, el acceso consiste en la acción que lleva al conocimiento de un público ciertos hechos u opiniones con la ayuda de procedimientos impresos, visuales,

⁵⁴ Cheema citado por Petkova *et.al.*

⁵⁵ Banco Mundial citado por Petkova *et.al.*

⁵⁶ UNESCAP citado por Petkova *et.al.*

⁵⁷ PNUD citado por Petkova *et.al.*

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

auditivos, incluyendo los digitales, los cuales constituyen mensajes inteligibles para el público y el ciudadano en general mientras que la información es igualmente el resultado de esta acción sobre los destinatarios. Así, la información se entiende en un sentido activo y uno pasivo: el sentido activo corresponde a la acción que emana del sujeto (activo) Estado el cual envía hechos y opiniones al conocimiento de los ciudadanos como sujetos pasivos mientras que el sentido pasivo corresponde al estado del conocimiento del público y del administrado destinatario del mensaje ante la acción de acercamiento de información.⁵⁸ En lo personal, debo agregar que este segundo sentido pasivo además del “estado del conocimiento” de los administrados, se traduce en la actualidad en la posibilidad de solicitar directa y expresamente así como en aquella de buscar y allegarse información pública y de libre acceso a través de cualquier medio físico, electrónico o de viva voz. Las libertades y derechos del administrado en este sentido son múltiples al consumarse como receptor de una acción concreta del Estado o bien en un actor que pretende hacer al aparato administrativo su interlocutor mediante la búsqueda o solicitud de la información. La gobernanza se traduce en una relación de ida y vuelta consistente en un conjunto de derechos y obligaciones compartidos y recíprocos.

Cercanamente, Veit y Ribot citados por Foti establecen una definición de gobernanza ambiental como “la distribución, el ejercicio, y los límites del poder sobre las decisiones que afectan el ambiente”.⁵⁹ Esta definición abstracta comprende un amplio margen de procesos y de actores. Este espectro de amplio margen de procesos que induce a éstos pueden ser más o menos abiertos e interactivos con la opinión ciudadana y consecuentemente mayor o menormente correspondientes a las necesidades sociales.

⁵⁸ Fuenmayor p.23

⁵⁹ Foti p. 3

El impacto más significativo que tienen los regímenes políticos en la política del ambiente (en otros ámbitos llamada “ecología política”) va en relación al nivel en que se permita la participación democrática en la esfera política dentro del régimen. Ya sea un régimen dictatorial o totalitario, liberal o democrático representativo (habitualmente los regímenes democráticos se ubican en éstos), o un híbrido entre ambos, la posibilidad tanto de asociación entre los individuos, de la libre expresión de ideas, y en su caso de interacción en la toma de decisiones de Estado, influyen de manera notable en la ecología política y el papel que juegan tanto los ciudadanos como los propios elementos ambientales para la toma de decisiones. Tanto el nivel de dependencia de los recursos y elementos naturales para subsistir (lo cual va en relación directa con la vulnerabilidad material o inclusive cultural de los individuos afectados), como la disponibilidad y el acceso a los mismos por la mayor colectividad posible, suelen condicionar el nivel de importancia que el Estado le otorga a los mismos. Este conjunto de factores combinados hace que el régimen político condicione a su vez el nivel de participación pública de las personas miembros de esa sociedad integrándolos o marginándolos de la toma de decisiones.⁶⁰ Según Rodríguez, para

⁶⁰ Ver Doyle *et. al.* p. 22-47. Adicionalmente en el tema, sugiero enfáticamente la consulta a la obra *Political Ecology* de Robbins (p. 180 y 181) en donde evidencia con claridad que la ecología es un tema político en la actualidad y demuestra, entre otros aspectos que a pesar del carácter material de las vicisitudes ambientales alrededor del mundo, muchas veces son las construcciones de la comunidad sobre la naturaleza las que detonan o mitigan un conflicto ambiental. También agrega siendo de importancia para esta investigación, que la equidad y sostenibilidad de la administración ambiental local no depende de la escala de la gobernanza ambiental sino que depende de los acuerdos específicos de los grupos divergentes entre sí en una red ecológica o de dependencia ecológica. Es decir que tanto el conocimiento a nivel educativo y cultural como la comunicación que haya sobre los hechos ambientales y la posibilidad de interacción y gestión van a ser condicionantes de conflictos o en su caso de soluciones a problemas ecológicos. Lastimosamente en un ambiente político como el mexicano en donde las alianzas políticas siguen trabajándose de manera sospechosa bajo aspiraciones partidistas, el trabajo armónico de grupos políticos, incluyendo el de las dependencias de Estado, resulta muy improbable. Podemos ver clarísimos ejemplos de choque en el caso de las comunidades enteras de desplazados ambientales por “obras de desarrollo”, falta de consulta de comunidades que verán irreversiblemente modificadas sus vidas en razón de estas decisiones, e inclusive la marginación de comunidades cuyos recursos de subsistencia o inclusive de culto, como el caso de los Wixáricas en Jalisco y San Luis Potosí, México, ven a sus recursos ceremoniales degradarse o desaparecer como es el caso de tierras ceremoniales que pretenden ser aprovechadas a través de concesiones de proyectos de megaminería.

los efectos del tema de la verdad, de las doctrinas y de la información, el liberalismo introduce la novedad de que no existen verdades de Estado, ni, por ello, secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos comunes, ni tampoco, en todo caso, sujetos privilegiados en cuanto al manejo de la información pública.⁶¹ Actualmente, la justificación del ocultamiento de información sólo puede hacerse en lo relativo a la seguridad del Estado en el ámbito de las relaciones internacionales o a la tranquilidad de los particulares en el ámbito de la seguridad pública interna, según veremos más adelante. Sostiene Rodríguez que este discurso sobre la transparencia y la sociedad abierta tiene el defecto de minimizar las posibilidades de acción y reforma sociales de los Estados democráticos por vía de la acción pública, mientras que tiende a exagerar la capacidad de los particulares para generar y hacer circular información, identificando, sin mayor fundamento, esta capacidad con el bien común.

La consideración que el Estado tenga sobre la importancia de los ciudadanos, su nivel de bienestar, y la importancia que le otorgue a la dignidad humana y a ese nivel de bienestar también son condicionantes para la consideración del factor ambiental en los aspectos de gobernanza. A la fecha, no existe una taxonomía o identificación clara ni de los elementos “puros”, ni de los actores de los cuales depende esta gobernanza en razón de la complejidad de los factores que la integran. Solamente resulta claro que el aspecto ambiental es clave en la actualidad, tanto por la necesidad de protección de los elementos que habilitan la vida humana (ámbito tratado por la seguridad ambiental en sentido estricto) como en razón de que los elementos ambientales posibilitan una mejor calidad de vida y acercan a las sociedades a un mayor nivel de dignidad (aspecto atendido conceptualmente por la

⁶¹ Rodríguez p. 31 y sigs.

seguridad humana que puede tener alcances poco imaginados⁶²). El involucramiento activo de la población a través de los instrumentos y mecanismos creados por el Estado fortalece el papel y la actuación del mismo, al tiempo que vincula sus decisiones a las actuaciones cotidianas de los individuos en sociedad. Irónicamente y en consecuencia el escaso o nulo involucramiento de comunidades naturalmente marginadas o vulnerables como el caso de los pobres o los indígenas, puede potenciar su propia marginación.

Los términos específicos del debate sobre la gobernanza ambiental fueron definidos en gran medida por los principios establecidos en la Declaración de Río de Janeiro. Varios de estos principios han inducido a importantes cambios en la toma de decisiones a fin de combatir diversos problemas sociales y ambientales. Los principios de acceso a la información ambiental, el acceso a la participación pública, la rendición de cuentas en aspectos ambientales, la equidad intergeneracional y la equidad intrageneracional, así como el principio de precautoriedad entre otros, son importantes componentes en la actualidad de la gobernanza ambiental. El análisis de la implementación de la gobernanza ambiental implica el estudio de al menos tres de los mencionados:⁶³

- Transparencia y acceso a la información: ¿la institución pública proporciona al público información confiable y oportuna respecto de los procedimientos y políticas operativas?; ¿el público tiene acceso a la información concerniente al estado

⁶² Particularmente en este aspecto deseo hacer una reflexión puntual respecto de lo que significa la relación entre el individuo (o la colectividad) y el ambiente, específicamente en el aspecto cultural. Cuando la cultura es vista como un sistema significativo a través del cual se comunica, reproduce, experimenta o vive, y se explora un orden social, su significado toma una mayor dimensión ya que claramente condiciona y da forma a nuestro sentido y comprensión del desarrollo (y la sostenibilidad para efectos del derecho ambiental basados en nuestra identidad, cosmología, y marco epistémico, jugando un papel preponderante en nuestra concepción del desarrollo sostenible. La cultura condiciona sin lugar a dudas la interpretación y grado de importancia con los otros pilares de la sostenibilidad (el ambiente, la economía y la sociedad) pues adjetiva importantemente nuestra visión de cada uno. Esta consideración es de importancia pues el sentido de lo colectivo se ve inevitablemente calificado desde una perspectiva cultural que lo individualiza y puede hacerlo único e irreplicable. Ver Nurse, p. 35 y siguientes.

⁶³ Adaptación libre a partir de Badenoch p. 15.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

ambiental y sus tendencias, así como los impactos ambientales potenciales de los proyectos?

- Participación: ¿la institución ve por la representación y participación de los diversos intereses en las decisiones que toman, incluyendo aquellos de las comunidades locales, mujeres y minorías?
- Rendición de cuentas: ¿existen mecanismos para la rendición de cuentas de instituciones respecto de afectados ambientales más allá de su jurisdicción?

La participación de los individuos es una manera de legitimar la actuación del Estado ya que refleja el grado de confianza que la sociedad tiene en éste: es el vivo reflejo de la gobernanza. La política pública en este sentido, debe considerar las necesidades de los pobres, así como de los grupos vulnerables, tanto en razón de su mayor dependencia de los recursos naturales que el resto de la población, como por el hecho de poder integrarlos como parte la solución y no parte del problema. Las políticas públicas y los instrumentos legales deben considerar las condiciones y necesidades de los pobres y de los grupos marginados a fin de promover y asegurar la participación pública así como el verdadero acceso a la información. El aspecto participativo de la población es importante pues la materia ambiental debe analizarse además desde una perspectiva de colectividades que se actualizan también individualmente más que de individualidades en conjunto. Señala Cafferata acertadamente que el “paradigma ambiental” parte de lo colectivo y no de lo individual” refiriéndose a que el derecho ambiental “se aloja en intereses reflejos, indirectos, de masa, clase, plurales, intereses supraindividuales, colectivos, lo que provoca que todas las herramientas jurídicas clásicas tradicionales dejen de funcionar en ese marco.” Se refiere a que si bien estas colectividades consisten a una pluralidad de sujetos,

integrantes de un grupo, clase, categoría, y agregan en ese sentido una cierta nota subjetiva para la toma de decisiones, es también necesario considerar por parte de este tomador de decisiones en materia de gobernanza ambiental que también se trata de grupos amorfos, indiferenciados, plurales, y una nota objetiva es que recaen sobre bienes indivisibles. Al ser el ambiente un bien indivisible eso hace que sea absolutamente necesario cambiar todas las estructuras clásicas del Derecho y crear nuevas normas, principios e interpretaciones desde la perspectiva del derecho ambiental.⁶⁴ La consideración de las colectividades de manera individual, no excluyente sino exclusiva atendiendo a cada caso concreto, y la consideración de estos principios ambientales, sin duda condiciona la creación, el ejercicio y la interpretación del derecho ambiental, al tiempo de adjetivar los aspectos de gobernanza ambiental que trastoca.

La participación pública e integración social en la toma de decisiones no es posible sin un acceso simple a información confiable y comprensible.⁶⁵ No hay una verdadera toma de decisiones cuando no existe información disponible sobre el *status quo* toda vez que no existe posibilidad de evaluación de posibilidades diversas y consecuentemente no hay ni un verdadero razonamiento ni tampoco un acto de voluntad. Del mismo modo, tampoco existe toma de decisiones cuando no existen opciones o posibilidades de decisión, esto ocurre sobre todo en caso de los grupos vulnerables quienes tienden a vivir en las condiciones en que les sea posible hacerlo. El acceso a la información es una poderosa herramienta para la

⁶⁴ Véase Cafferatta, p.55 y sigs.

⁶⁵ La calidad, además de la mera disponibilidad de la información, es crucial. La información debe ser o estar: disponible (de fácil acceso a las personas y/o de manera gratuita) , oportuna, confiable, comprensible, directa (enfocada) cuando sea necesario para el bienestar inmediato o toma de decisiones particulares (tales como en el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), a fin de que cualquiera, incluyendo a la población vulnerable por cualquier razón, se encuentre empoderada y en capacidad de participación informada en la toma de decisiones.

protección ambiental al tiempo que lo es también para el fortalecimiento de la gobernanza ya que habilita y protege la participación social a través de la interlocución entre la administración pública y los administrados además de fortalecer y legitimar los procesos de toma de decisiones en donde participan activamente las personas, contribuyendo de manera esencial al mejoramiento de su calidad de vida y bienestar. El acceso a la información empodera⁶⁶ a los ciudadanos y en el caso de los pobres y poblaciones marginadas, les permite decidir sobre sus propios bienes y servicios ambientales de manera directa.

La información ambiental es esencial en razón de que permite que los administrados puedan conocer de manera certera las condiciones de vida en las que se encuentran, sus posibilidades a futuro y en su caso, establece un punto de partida para un cambio.

1.B.2. La protección ambiental efectiva y la importancia del acceso a la información

Refiriéndose a la importancia de la información de la administración, Loperena establece categóricamente que no puede haber ejercicio del derecho al medio ambiente adecuado si quien tiene la mayoría de los datos disponibles no los pone en conocimiento de todos los interesados.⁶⁷ Dentro de los aspectos a analizar respecto de la importancia del acceso a la información pública ambiental, podemos identificar tanto la visión preventiva como la visión sancionadora o controladora del Derecho. El aspecto punitivo es sin duda

⁶⁶ “*Empowerment*” traducido como “empoderamiento” es una terminología comúnmente utilizada cuando se asume el involucramiento de la población civil. En términos del acceso a la información, se entiende como la acción de otorgar o delegar el poder a los ciudadanos comunes. Así, el empoderamiento permite y apoya el acceso abierto a la información para toda la población considerando la situación de la población, también habilita el acceso activo a la información a las poblaciones de enfoque cuando se torna necesario, así como el hacer disponible el acceso a la información a través de mecanismos de compensación y en su caso recursos legales cuando se ha negado el legítimo acceso a la misma. Coincidiendo con lo establecido por el Diccionario de la Real Academia Española, el Diccionario de Buen Uso del Español (María Moliner) identifica el término como una traducción y remite al término “apoderar”, lo cual se refiere a “dar poderes a alguien” o bien como segunda acepción “dar a alguien la propiedad o dominio de una cosa”.

⁶⁷ Ver Loperena p. 79 y ss.

secundario para el fin último del derecho ambiental en razón de que la consumación de un daño ambiental limita casi en su totalidad la posibilidad de su reparación o restitución. La naturaleza del daño es diversa a la naturaleza civil, aún que se logre una compensación de índole económica. No obstante, el seguimiento al cumplimiento de la ley debe contemplar este aspecto de monitorización, comparación, análisis y en su caso sanción e imposición de penas ya que de lo contrario la legislación ambiental se transforma en letra muerta (ley imperfecta) demeritando su credibilidad y fomentando la impunidad y la falta de conciencia ambiental.

La Red Internacional para el Cumplimiento y Coercibilidad Ambiental (INECE por su acrónimo en inglés) identifica diversos aspectos vitales vinculados ya sea al acceso o a la correcta y oportuna divulgación de la información pública ambiental para la protección del ambiente. Parte de las estrategias básicas para el cumplimiento de la legislación y política ambiental integran algunas herramientas, invariablemente considerando las campañas informativas sobre diversos aspectos de importancia de la ley y su cumplimiento a fin de propiciar un cambio de actitud en la cultura cotidiana de las personas así como de informar sobre la utilidad individual y colectiva del cumplimiento de la ley. Si bien este es un aspecto que puede considerarse “educativo” o de “promoción y fomento” el tipo y la calidad de la información ambiental- no meramente administrativa- que se elige divulgar será de importancia para propiciar los cambios de conducta y cumplimiento y crear una masa crítica educada para la evaluación de la información y consecuentemente para tomar decisiones.

Otro aspecto clave en el cumplimiento de la ley y lograr la protección del ambiente es la necesidad de evaluar y analizar la información remitida por el administrado a la autoridad

como parte de sus obligaciones de reporte al obtener o renovar permisos y licencias. La entrega de información del particular presupone una interacción con la autoridad administrativa en el seguimiento y eventual comprobación de la información. Si bien se presume la buena fe, el no desarrollar mecanismos de verificación a la información vinculados a una adecuada capacitación del personal y autoridades, así como una adecuada recopilación de la información, restan credibilidad y también fomentan la impunidad en el momento en que el administrado es capaz de remitir información falseada o manipulada y que pase sin detección y sin sanción o en su caso amonestación alguna por parte de la autoridad.

Esta Red también identifica un aspecto clave en los medios de comunicación, los cuales juegan un papel importante respecto de la objetividad de la información presentada y de la promoción de una conciencia ambiental saludable, en vinculación con la autoridad y las instituciones educativas a través de políticas y contenidos. La manipulación de la información por parte de los medios de comunicación no solamente puede deformar un adecuado y objetivo conocimiento de la situación ambiental sino que puede prestarse a un grave contubernio entre autoridades y medios o bien actores sociales y medios de comunicación. De ahí la importancia que el ciudadano común pueda tener el acceso de primera mano a información veraz y oportuna a través de las propias autoridades. Las metas que pretenden lograrse por parte de las autoridades administrativas a través de la legislación y política ambiental deben ser plenamente evaluables de manera objetiva por el público administrado fomentando la transparencia y rendición de cuentas y fortaleciendo la gobernanza ambiental.

Otro aspecto informativo identificado por INECE es aquel de la circulación y en su caso de la vinculación de la información entre dependencias administrativas con injerencia o

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

facultades ambientales, producto de una clara concurrencia. Cuando existe ambigüedad en las facultades, la coordinación, y las atribuciones específicas, se fomenta indirectamente la reserva en la información impidiendo el tratamiento integral de las situaciones ambientales. El flujo de información entre dependencias administrativas fortalece la gobernanza ambiental y la credibilidad en los mecanismos y las instituciones.

INECE sugiere de manera interesante la obligación administrativa del cruce de información entre dependencias que administran materias o aspectos complementarios y en su caso inclusive la creación de una entidad de vigilancia diversa a la inspección cuya función sea el análisis de la información por una parte, proporcionada por el particular, y por la otra, la información generada por las propias dependencias; inclusive dando a conocer al público los resultados de este análisis de cumplimiento. La eficacia de todo lo anterior descansa en gran medida en la claridad en el requerimiento de la información, la calidad de la información proporcionada, la unificación general de los tipos y calidad de información que la haga susceptible de compararse, además de la propia capacidad de las administraciones para ordenar y compilar la información.

La importancia que la autoridad administrativa le da a la información es vital, tanto a la que ella misma genera como a la que le proporcione el administrado. La sanción por el incumplimiento en la generación de la información o en su caso por proporcionar información falsa de manera deliberada debe ser contundente para que este factor coadyuve a mejorar el cumplimiento de la ley.

La oportunidad de la información es también importante considerando que la autoridad no puede tomar decisiones basadas en información desactualizada ni el particular puede hacerlo para las mejores decisiones en materia de bienestar.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

INECE menciona algunos ejemplos concretos como el caso de Indonesia en que el involucramiento público con la información ambiental es tal, que se ha desarrollado un sistema de evaluación de información por parte de la administración pública en donde evalúan la calidad de la información ambiental, inclusive con parámetros más agresivos que aquellos que exige la ley, otorgándoles las categorías evaluadas por colores que van del negro (la mínima y con mayor opacidad) al oro (con la mayor apertura, demostrando cumplimiento tanto de estándares internacionales además de los locales). Aunque se basa en el nivel o grado de cumplimiento de la legislación, el sistema de comunicación del cumplimiento por colores, es altamente efectivo hacia el ciudadano común, fungiendo como orientador para el consumidor e inclusive induciendo a mejores prácticas en razón de la imagen pública, y acceso indirecto a la información, sin la divulgación de información específica que pueda considerarse confidencial o reservada.

Estado de cumplimiento	Evaluación por Color	Criterios de Desempeño
En incumplimiento	Negro	El generador no realiza acción alguna para el control de la contaminación y ocasiona graves daños ambientales.
	Rojo	El generador realiza acciones de control de la contaminación pero no las suficientes para lograr el cumplimiento de las disposiciones ambientales.
En cumplimiento	Azul	El generador realiza acciones exclusivamente para cumplir con sus obligaciones.
	Verde	El nivel de contaminación es significativamente menor que los niveles de descarga. El generador también cumple con la disposición adecuada de lodos, buenas prácticas, adecuado manejo de información de reporte y un buen mantenimiento del sistema de tratamiento de aguas.
	Oro	Todos los requerimientos del Verde mas los niveles de control de contaminación similares para contaminación a la atmósfera y para residuos peligrosos. El generador cumple altos estándares internacionales mediante el uso extensivo de tecnologías limpias, minimización de residuos, prevención de la contaminación o reciclaje entre otros.

FUENTE: INECE p. 40, adaptación libre del autor. ⁶⁸

⁶⁸ Reproducción de INECE a partir de Afsah, Shakeb; Laplante, Benoit; & Wheeler, David; *Regulation in the Information Age: Indonesian Public Information Program for Environmental Management* (World Bank, New Ideas in Pollution Regulation, 1997), reimpresso en *Making law work*, Vol. 2, p. 75, 78.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

La importancia del involucramiento de la sociedad y los medios de comunicación en el manejo de la información puede tener un enorme peso sobre los generadores de contaminación y puede coadyuvar a que la autoridad desarrolle estrategias más efectivas de seguimiento.

En otro interesante ejemplo proporcionado a partir de INECE que vincula al manejo de la información pública ambiental con el cumplimiento de la normativa, cita al caso de China. El gobierno chino inició hace algunos años un programa de divulgación de información ambiental sobre las descargas contaminantes. Llamado informalmente “*Greenwatch*”, se implementó como plan piloto en las municipalidades de Hohhot y Zhenjiang City, lográndose demostrar que la divulgación pública del desempeño ambiental de una compañía podía impactar de manera importante su imagen pública. Los resultados fueron simples pero significativos: las compañías que mejoraron su desempeño a partir de la publicación de la información desfavorable, solicitaron nuevas inspecciones administrativas a fin de que sus valoraciones públicas también pudiesen cambiar. Se cambió de la resistencia pasiva a una solicitud activa de inspecciones. Asimismo las empresas con buena imagen, sintieron una mayor presión para sostener su desempeño. En noviembre de 2006 el gobierno Chino decidió implementar el programa en todos los centros urbanos del país para el año 2010.⁶⁹

Según INECE el manejo de la información por parte de las autoridades ambientales resulta principal para el aseguramiento del cumplimiento de la ley así como para la adecuada toma de decisiones administrativas y de política pública. La compilación y el análisis de la información debidamente sistematizada permite a la autoridad:

⁶⁹ INECE, p. 41.

- evaluar el progreso o evolución de los programas mediante la identificación de un estado de cumplimiento o incumplimiento en su caso,
- detectar y corregir las violaciones comunes,
- apoyar estrategias informativas que promuevan el cumplimiento,
- proporcionar evidencia para apoyar las acciones ejecutivas de cumplimiento e inhibir el incumplimiento.

Esta organización señala que particularmente la información sobre el cumplimiento ambiental debería de tener un tratamiento especial en razón del impacto social que tiene y la importancia respecto de su calidad, toda vez que no son especulaciones o proyecciones sino números reales y específicos y permiten una verdadera toma de decisiones. INECE identifica cuatro fuentes principales de información sobre el cumplimiento de la ley ambiental:

- a) Las inspecciones, las cuales proveen la mejor calidad y cantidad de información directa sobre el cumplimiento o incumplimiento, pero suelen ser también uno de los medios más demandantes en sentido de recursos pues debe responderse por parte de la autoridad con capacitación de personal, infraestructura para la realización de una correcta molestia o intervención administrativa.
- b) Auditorías nacionales o internacionales; dadas las características de estos mecanismos en la mayoría de los sistemas jurídicos, las auditorías ambientales suelen proporcionar información objetiva a través de fuentes externas, cuyo costo además es absorbido por el particular pues suele representar un beneficio de mercado. La mayor desventaja en este sentido puede recaer en que son escasas y esporádicas para el adecuado seguimiento de información por parte de la autoridad; cuando son por organismos privados es difícil que se coincida en la misma

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

metodología haciendo su comparación más difícil, y finalmente al ser voluntarias, no hay certeza en el seguimiento para el cumplimiento por parte del particular por lo que el mecanismo debería vincularse invariablemente a las autoridades administrativas a fin de obtener la totalidad de información susceptible de valoración.

- c) Monitorización permanente de las condiciones ambientales cerca de una instalación contaminante o en un área de vulnerabilidad o fragilidad ambiental, donde suelen ser útiles para obtener información sin necesidad de un acto de molestia al particular, y para detectar espontáneamente actos típicamente no reportados. Sin embargo será difícil acreditar el nexo causal en caso de una violación, aunque permitirá la toma de decisiones inmediata y lo más preventiva posible para la población potencialmente afectada. Otro problema con esta clase de información es la enorme demanda de recursos pues suelen requerir de tecnología costosa o recursos humanos especializados asociados para ser confiable.
- d) Obligaciones de reporte que cada particular debe realizar; el costo de la generación de la información recae directamente sobre el particular haciéndolo más equitativo, puede obtenerse obligación particularizada y debidamente orientada para la finalidad de control y análisis que se busca, lo cual finalmente vuelve al administrado más consciente de sus obligaciones y en su caso puede fomentar una mayor conciencia ambiental. Las desventajas en este sentido principalmente recaen en la confiabilidad de la información y en su caso en la responsabilidad de la autoridad de darle seguimiento y controlarla.
- e) Vigilancia ciudadana; suelen detectar violaciones habitualmente no detectadas por la autoridad sin embargo al no ser constantes es difícil o imposible darles

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

seguimiento y monitorización respecto de la calidad de la información. Otra ventaja es que fomentan el involucramiento directo del ciudadano común contribuyendo a la formación ambiental de la sociedad.

El manejo de toda la información generada por estos medios u otros, es una responsabilidad de la autoridad ambiental ya que como hemos visto la funcionalidad de su generación, la necesidad de su monitorización y análisis consecutivo, y la utilización para fines administrativos es una gran ventaja. No obstante la falta de administración de esta información es de hecho una pérdida de recursos informativos y una monstruosa falta de visión para el ejercicio administrativo. La generación de la información pública ambiental, su acopio y su administración son a su vez, y en la práctica, un importante reto para el manejo, protección y buen uso de la misma.

1.C. De la filiación del derecho al acceso a la información pública, particularmente la información pública ambiental

Balle citado por Fuenmayor define el derecho a la información como “un derecho que reclama para todos los ciudadanos la posibilidad de acceder a todos los hechos de la actualidad, bien se trate de acontecimientos en sí o de expresiones sobre juicios u opiniones.”⁷⁰ Con esta conceptualización se cumple la condición de que estos hechos sean presentados de manera inteligible para cada uno, a falta de lo cual la libertad se convertiría en el privilegio de quien pudiese comprender la información. Las facultades jurídicas que integran el derecho de acceso a la información (o lisa y llanamente el “derecho a la información”) son básicamente tres: la facultad de investigar o indagar, la facultad de difundir y la facultad de recibir información, como se ha discutido anteriormente. Ahora

⁷⁰ F. Balle citado por Fuenmayor p. 15.

bien, llama la atención que este derecho ha merecido por diversos actores sociales y políticos. En la encíclica papal “Pacem in Terris”, emitida el 11 de abril de 1963 y ya anteriormente citada, se realizó la afirmación de los elementos que constituían a este “nuevo derecho consistente en “el derecho del ser humano a una información objetiva”. En esta evolución de la libertad de expresión, el Estado Vaticano también se pronunció sobre el derecho que tienen todos a una información objetiva, así como al carácter doble de derecho pasivo y activo al contemplar por una parte la posibilidad de buscar la información y por otra, la posibilidad de recibirla. La consideración del doble papel del derecho comentado es llamativa pues coincide temporalmente con las primeras discusiones conceptuales de estas distinciones en otra parte del mundo y por actores diferentes.

He discutido ya sobre diversos aspectos que considero adecuado recapitular para tener claridad en esta sección. Se ha diferenciado con anterioridad entre:

- el origen del derecho al acceso a la información,
- el deber de transparencia de la administración pública,
- el deber de rendición cuentas de la administración pública,
- el deber de cuidado y resguardo de los archivos públicos,
- el derecho a saber de toda persona, respecto de la actuación del Estado y sobre aquellos aspectos del desempeño del mismo que le comprometen en su esfera de actuación o de vida.

En apariencia, el derecho de acceso a la información pública ambiental es el mismo que debe ser tutelado y ejercido por cualquier ámbito de la administración respecto de cualquier clase de información pública. La mayoría de los estudiosos coincidirán en esta obligación ya sea en razón de los recursos públicos utilizados para generarla, de la calidad de la información que siendo de índole administrativa debe ser divulgada, o en razón del deber

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

de transparencia considerándose que el deber de tutela y ejercicio nace y es de la misma naturaleza para toda esta información. No obstante, es importante reflexionar en la calidad diferenciada que guarda la información ambiental respecto del resto de información producida o en su caso resguardada por las administraciones públicas.

Las apreciaciones que vierto a continuación no siguen una regla determinada que sea compatible con el paradigma jurídico que se nos ha inculcado y continuamos perpetrando en la mayoría de los sistemas jurídicos occidentales.

Si bien el derecho del acceso a la información pública ambiental en general debe seguir los mismos lineamientos jurídico administrativos públicos que han imperado hasta el momento, y seguramente aquellos a los que haya de evolucionar respecto del también genérico derecho de acceso a la información, señalo que el acceso a la información pública ambiental debe tener un tratamiento diferenciado en razón de la naturaleza del objeto u objetos sobre los cuales recae de manera inevitable. El caso de los derechos que recaen en intereses tanto colectivos como difusos, como en el caso de aquella información sensible para la conservación de la vida, la calidad de la vida y sus condiciones a través de los recursos naturales, elementos ambientales y ecosistemas, de la dignidad humana, y de la salud, debe tener un tratamiento diferenciado en razón de la naturaleza del objeto del derecho que tutela y de los derechos subjetivos que se desprenden de él. En el mismo sentido, respecto del objeto u objetos sobre los cuales recae de manera directa el derecho ambiental y consecuentemente el derecho de acceso a la información ambiental, estamos hablando de bienes y objetos que no comparten muchas de las características de otros bienes objeto del Derecho y por ende rompen con añejos paradigmas aceptados e implementados jurídica y socialmente. Además de que la información en comento versa sobre elementos naturales colectivos, gran parte de los bienes ambientales son fungibles o

consumibles haciéndolos vulnerables y frágiles una vez iniciada una intervención sobre de ellos; al formar parte de un ecosistema (inclusive planetario) todos los bienes y servicios ambientales tienen la particular de ser interdependientes de tal manera que al verse menoscabado un bien al mismo tiempo se degradan otros ya sea de modo directo o indirecto, pero siempre en perjuicio del ecosistema y por supuesto de su mayor beneficiario: el humano. Al ser interdependientes una vez consumada la degradación, el menoscabo o daño o pérdida en *estricto sensu* el daño al igual que la vida misma de las personas, tiende a ser insustituible, irreversible, irreparable, y además de tracto sucesivo en razón de esta interdependencia entre los elementos del ecosistema y afectando los derechos de generaciones futuras. Estas reflexiones son necesarias porque el acceso a la información cierta, actualizada, sistematizada y sobretodo oportuna, es de capital importancia para la toma de decisiones preventivas y con posibilidades de prevención o bien la minimización o mitigación del daño. El tiempo y la calidad de la información son de esencia para la prevención del daño o en su caso para la mejor atención de las vulnerabilidades del ambiente y por supuesto de las personas. El alcance y la materialización de este derecho se traducen en la vida de personas, en la protección de bienes y elementos ambientales y en las condiciones de vida que crean o fortalecen el bienestar de las personas.

El acceso a la información pública ambiental no es útil al perderse cualquiera de las características informativas ya comentadas y de allí que las reglas adjetivas que rigen el procedimiento de acceso a la información tiendan a ser insuficientes por no cumplir con estas necesidades. En el caso de la información ambiental, al igual que el resto de información en poder y generada por las administraciones públicas, deberá de seguir un tratamiento administrativo aún no obstante, ante la inminencia de un riesgo, ya sea contra

las personas o su seguridad humana o ambiental, el ambiente o cualquiera de sus elementos, o la combinación de estos para recaer sobre la salud pública; el trato de la información debería de ser diferenciado en razón de la diferenciada naturaleza requerida para el uso o aplicación de la información en la toma de decisiones que pueden reflejarse en la actuación misma de un individuo. Tanto la inmediatez de la respuesta como la exactitud de la misma son indispensables para la eficacia del derecho de acceso y su adecuada tutela. Más allá del cumplimiento legal de la protección del derecho de acceso a la información, es indispensable su eficacia pues de no lograrse tampoco puede tenerse certeza ni pueden concretarse otros derechos humanos como el del derecho a la vida o a la salud, por citar los más evidentes y apremiantes.

Si bien el derecho de acceso a la información pública ambiental es un derecho que de origen puede aparentar tener la misma naturaleza que el acceso a informarse y divulgar información como se ha comentado en anteriores secciones, es un hecho que la inmediatez y exactitud que se requiere tanto para el ejercicio del derecho como para el manejo de la información por la contraparte que tenga poder sobre de ella, exigen un tratamiento administrativo diferenciado porque una mala o tardía actuación puede representar la diferencia entre la vida o la muerte, entre un daño ambiental irreversible o mitigable, o entre un daño a la salud pública de mayores o menores dimensiones con la posibilidad de evitarlo. De allí que la autoridad deba también tener una responsabilidad diferenciada y mayor en el manejo de información pues no se trata de información estadística común o más o menos datos en un archivo de instrumentos públicos en donde las prescripciones administrativas dan margen para una actuación posterior. La responsabilidad de la administración pública en el caso de la información ambiental, sobretudo en el caso de la información sensible para las cuestiones ya comentadas, debería estar en libre accesibilidad

y sin necesidad de que medie un procedimiento precisamente porque parte de los fines del Estado consiste en el bien común. ¿Qué mejor bien común que uno que permea y afecta positiva o negativamente a cualquier persona sin importar edad, género, creencia, o inclusive su mejor o peor capacidad ciudadana frente al Estado? Los intereses difusos extienden una responsabilidad que permea irremediablemente toda la actuación del Estado y que le traslada e impone el deber de prevención y protección ante los hechos que pueda (o deba por su capacidad) tener mayor y mejor conocimiento que la persona común y por ello una responsabilidad en su manejo y administración.

Así pues, el derecho al acceso a la información pública ambiental no procede o no es un derivado directo del derecho de acceso a la información como no lo es del derecho de divulgar información. En mi opinión este derecho se deriva directamente del derecho subjetivo de vivir y de proteger la vida, así como del derecho al desarrollo, al bienestar, y a la dignidad humana toda vez que el derecho ambiental y aspectos afines se basan en una teoría antropocéntrica y es deber del Derecho y sus aplicaciones proteger y enaltecer a la persona humana. El derecho de acceso a la información ambiental no nace en razón de la necesidad de proteger la libertad de información sino en razón de proteger la vida, la calidad de vida y el bienestar de las personas...o en su caso, si se optare por una postura radical ecocentrista, nace por la convicción ética de proteger los bienes ambientales, también asociados a la dignidad humana y al bienestar considerándonos como parte de la naturaleza y no como meros observadores ni usufructuarios de la misma. Es decir que su filiación es una diferenciada a la del derecho a la información pues el interés que subyace, aunque se refleje en una garantía colectiva basada en intereses difusos, en realidad nace de la necesidad de información para proteger bienes y elementos esenciales para la vida y el bienestar los cuales son íntimos y personales; o en su caso, de la necesidad que nace

intrínsecamente del interés de conocer y proteger los bienes y servicios ambientales por su propio valor.

El derecho al acceso a la información no consiste en una mera “garantía de información” sino una garantía de vida y de bienestar en razón de la importancia, características y necesidades particulares de los bienes ambientales respecto de su inmediatez inherente a la vida humana. El menoscabo o irreversible degradación de escogidos bienes ambientales indispensables o de numerosos bienes ambientales que acumulativa o sinérgicamente producen un daño mayor, puede significar un paralelo y definitivo menoscabo o pérdida de vidas humanas en razón de nuestra dependencia de ellos. De allí que la mera tutela pasiva mediante un allegamiento incierto y posiblemente simulador del acceso a la información no sea suficiente y se requiera de una actitud proactiva, mucho más agresiva por parte del Estado. Sobre todo en el caso de información de alta sensibilidad para la salud, el bienestar y la dignidad, los bienes colectivos de imposible división como el aire, el agua, el suelo, la flora y la fauna en general, o aquellos cuya degradación o menoscabo pueda significar un proceso de tracto sucesivo que no sea susceptible de pararse o revertirse significando un detrimento o pérdida irreversible para las personas y deterioro del ecosistema, en algunos casos con efectos planetarios.

2. Análisis conceptual del acceso a la información ambiental desde la perspectiva internacional

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

“La comprensión acerca de los problemas de la Tierra y de lo que podemos hacer para solucionarlos, debe comenzar con el conocimiento de lo que poseemos: la Tierra misma, base de todo”.

*R.Moore*⁷¹

2.A. Principios ambientales internacionales vinculados con el acceso a la información pública ambiental: reflexiones sobre la Declaración de Río de Janeiro

La Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano fue quizá el antecedente más remoto en cuanto a instrumentos legales no coercibles que introdujo el tema del acceso a la información en relación a la protección ambiental. Sin embargo, aquel instrumento de 1972 no trataba esta temática precisamente desde la misma perspectiva aunque ya reconocía expresamente la importancia de la divulgación de la información ambiental. El principio diecinueve de aquel instrumento establecía entre otras cosas, que “...Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.”⁷² De esta manera reconocía la importancia de la difusión de la información a través de medios públicos y masivos como parte de la función educadora de los mismos. Lamentablemente los medios de difusión masivos suelen centrarse en la actualidad en aspectos más lúdicos y de diversión y entretenimiento que de cultura y educación, dejando de largo su responsabilidad social. Asimismo, con frecuencia suelen confundir su responsabilidad social en el manejo de la información con un amarillismo descarnado que hace escarnio de los vicios que laceran a nuestras sociedades contemporáneas.

En otro aspecto, el principio veinte establecía además que “...A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencia sobre la transferencia debe ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas

⁷¹ Tomado de *Paráfrasis ambiental*, p. 38.

⁷² Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano en Adede p. 463- 469.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en unas condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituyan una carga económica para esos países.”⁷³ Este otro principio vinculaba más a la información como un ejercicio o vehículo para la transferencia de tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo. En ninguno de los dos casos se daba a la información o al acceso a la información particularmente ambiental un lugar preponderante para el ejercicio o la protección de diversos derechos subjetivos.

Veinte años después de Estocolmo, Suecia, en la Cumbre de Río de Janeiro, Brasil, se establece un segundo instrumento no coercible consistente en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, mejor conocida como la Declaración de Río de Janeiro el cual es de medular importancia. A lo largo del mismo, se reiteraron numerosos aspectos que habían sido introducidos dos décadas atrás en la Declaración de Estocolmo pero se volvieron a discutir y también perfeccionaron, de alguna manera reinventándolos, muchos principios que vinieron a permear la posterior escena política, económica y jurídica de los años por venir.

El Principio 10 de la Declaración de Río establece que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.⁷⁴

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Adede, p. 479-484.

Las profundas implicaciones que el Principio 10 de la Declaración de Río tiene sobre el desarrollo sostenible habitualmente se reflejan en áreas que pueden tener gran influencia (y pueden ser parcialmente inducidas) en y por el Derecho. Los tres principios imbuídos en el principal, considerando el acceso a la información ambiental, el acceso a los procesos de toma de decisiones y el acceso a justicia ambiental mediante recursos legales y en su caso la reparación del daño son la base de la democracia ambiental así como herramientas importantes para la erradicación de la pobreza y mejora de la calidad de vida de las poblaciones. Aunque los bienes ambientales no se consideren parte de la riqueza de los grupos marginados y personas en situación de pobreza, los bienes ambientales y los servicios que proveen son especialmente importantes para las personas que viven en estas condiciones ya que buena parte de estos grupos sociales (aún más en poblaciones rurales) obtienen gran parte del sustento a partir de bosques, pastizales, pesquerías, actividad minera o extractiva del suelo, o actividades agrícolas. De hecho, estos bienes y servicios ambientales colectivos son su primera y probablemente única posesión de hecho. Así, su economía y calidad de vida puede tener una dependencia importante de bienes y servicios ambientales, aunque no se encuentren dentro de su patrimonio desde el punto de vista del derecho civil. En el mismo sentido, la población en pobreza tiende a residir en áreas con recursos ambientales bajo estrés o de menor calidad que en otras áreas tales como aquellas áreas de vivienda con declive de tierra o pendiente pronunciada como laderas de cerros, lechos secos de ríos o márgenes de ríos que al inundarse representan un riesgo mayor, y finalmente áreas contaminadas a las que ningún otro sector de la población con mayor educación, y mejor poder de decisión incluyendo un mayor poder económico, elegiría como lugar para vivir. El mejoramiento de los bienes ambientales de baja calidad es una meta

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

indirecta de las políticas para erradicar la pobreza.⁷⁵ En términos de la Organización Mundial de la Salud según cita del Banco Mundial (WB), los cuatro principales factores de riesgo a la salud en los países en desarrollo consisten en 1) desnutrición, 2) sexo sin protección, 3) agua en malas condiciones y falta de higiene y servicios sanitarios y, 4) humo en interiores por uso de combustibles sólidos.

La persistencia de la desnutrición se asocia a la comida insegura así como condiciones ambientales antihigiénicas, especialmente entre los niños.⁷⁶ De esta manera, la reducción de los factores de los riesgos ambientales tales como el acceso al agua dulce y potable así como el acceso a comida segura, contribuyen al mejoramiento de otros indicadores ejerciendo influencia directa en la calidad de vida e indirecta sobre el aumento de bienes ambientales. Los cambios en el manejo ambiental pueden tener diferentes efectos del corto al mediano plazo. Inicialmente un cambio en la política de manejo ambiental puede transformar los bienes ambientales con un impacto económico concreto incrementando su valor, y en segundo término también puede tener un efecto directo en la calidad ambiental y el mejoramiento de la salud. No obstante, la política pública y la legislación por sí mismas no cambiarán actitudes negativas o indolentes a la protección ambiental. El cuidado y mejoramiento ambiental requiere de un enfoque interactivo entre el Estado y la sociedad en conjunto.

Crear un ambiente político adecuado que habilite la participación de todos los grupos es una obligación del Estado. La rendición de cuentas y transparencia de los procedimientos del Estado promueven y fortalecen la credibilidad induciendo a la participación pública. Además, la accesibilidad de la información más allá de la mera disponibilidad de la

⁷⁵ UNDP, 2005 p. 9-11.

⁷⁶ WB, 2007 p. 26-29.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

información generada o acopiada por el estado debe inducir a la consulta y conocimiento públicos además del escrutinio, fomentando una mayor participación y coparticipación propiciando una corresponsabilidad entre el gobernado y el Estado. Quadri reconoce que la información es el “lubricante” de cualquier transacción o regulación así como el fundamento de cualquier política pública. La falta de información es la causa de incertidumbre y riesgo así como la limitante de la toma de decisiones adecuadas, tanto para el ciudadano común como para el propio Estado. La información se transforma tanto en razón de su origen como por su control, en un bien público y la falta de información o de información real y confiable es consecuentemente un factor de limitación para la creación de política pública efectiva así como para una acción comunitaria efectiva. Sin el acceso a la información pública ambiental resulta improbable que la opinión pública pueda reaccionar y demandar soluciones a problemas comunes que obliguen a los gobiernos a dar soluciones.⁷⁷

Resulta también importante reflexionar en el contenido del Principio Tercero de la Declaración de Río⁷⁸ la cual declara que “el derecho al desarrollo debe satisfacerse para que pueda satisfacer equitativamente las necesidades de desarrollo de las generaciones presentes y las generaciones futuras”. El impacto que este Principio tiene sobre el derecho de acceso a la información ambiental no es sencillo de dilucidar pues subyace en su redacción el principio de equidad intergeneracional (es decir aquellos que comparten históricamente el tiempo y el espacio,” las generaciones presentes”) y el principio de equidad intrageneracional (aquellos que aún no son y previsiblemente podrán llegar, sin importar el tiempo que tomen en hacerlo ni tampoco sus dimensiones o cantidades). Brown

⁷⁷ Quadri: 2006 p. 158-159.

⁷⁸ Declaración de Río, *ibid.*

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

establece con claridad que este compromiso es tanto ético como filosófico y debe actuar como limitante a tomar ventaja sobre el control temporal que tenemos sobre los recursos terrestres y usarlos exclusivamente para nuestro beneficio y sin miramiento sobre lo que dejamos a las generaciones futuras.⁷⁹ Lamentablemente esta ha sido la medida a seguir y que habitualmente rige las decisiones económicas sobre el uso de los recursos naturales.

La noción de la equidad intrageneracional implica tanto derechos como deberes, sobre todo implica que las futuras generaciones también tienen derechos que trascienden fronteras geopolíticas, religiones y culturas. El principio de equidad intrageneracional toma forma en razón de nuestra relación con el ambiente y el entorno natural y en razón de la relación que tenemos con las generaciones venideras. Evidentísimamente no es solamente una cuestión de colectividad respecto de lo intergeneracional sino además una relación de solidaridad y respeto ante quienes aún ni siquiera existen. Claramente, el acceso a la información ambiental para la toma de decisiones adecuadas es un instrumento de medular importancia para el cumplimiento de este Principio en toda su dimensión. En este mismo sentido, es necesario reparar en el hecho de que la equidad es ante todo una cuestión de justicia y en este caso es de justicia social. El concepto de equidad significa que debe existir un nivel mínimo de acceso a los bienes y servicios ambientales así como a una mínima calidad debajo de la cual nadie debe estar. Si se habla de una comunidad, también significa que todos sus integrantes deben tener el mismo acceso a los recursos y oportunidades comunitarios y que no hay individuos o grupos de personas que deban de sobrellevar una carga o gravamen mayor en este sentido que el resto de la comunidad en razón de las decisiones del Estado. Generalmente se interpreta en este sentido que la equidad implica un sentido de justicia (no necesariamente de igualdad) en la distribución de las ganancias y las

⁷⁹ Ver Brown p. 19-21, adaptación libre de la autora.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

pérdidas (sean estas las que fueren, y de la naturaleza que fuere), así como del derecho de todos a tener una calidad y nivel de vida aceptables.⁸⁰ La equidad en este Principio le agrega una interesante nota de individualidad que adjetiva la aplicación del mismo en la práctica, lo cual puede ser fundamental sobretodo para aquellos que de por sí viven ya en condiciones inequitativas como el caso de los grupos vulnerables y marginados.

Otro instrumento no coercible y de indispensable mención en materia de acceso a la información pública ambiental es la Carta de la Tierra, la cual es producto de un diálogo intercultural realizado a lo largo de una década en torno a diversos objetivos en común y valores compartidos. Finalizada el año 2000, y evidentemente influenciada y enriquecida con los anteriores instrumentos comentados, la Comisión de la Carta de la Tierra, originalmente encabezada por las Naciones Unidas y actualmente una entidad internacional independiente pero civil, dio a conocer públicamente la Carta de la Tierra como una carta de los pueblos. Este instrumento establece en la versión finalizada del año 2000 en su capítulo IV, declarativo 13, incisos a) y c) lo siguiente:

“13. Fortalecer las instituciones democráticas en todos los niveles y brindar transparencia y rendimiento de cuentas en la gobernabilidad, participación inclusiva en la toma de decisiones y acceso a la justicia

a. Sostener el derecho de todos a recibir información clara y oportuna sobre asuntos ambientales, al igual que sobre todos los planes y actividades de desarrollo que los pueda afectar o en los que tengan interés...

...c. Proteger los derechos a la libertad de opinión, expresión, reunión pacífica, asociación

⁸⁰ Véase el interesante artículo de Beder en este sentido, quien elabora a profundidad esta idea.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

y disensión...”⁸¹ Se aprecia con claridad una depuración evolutiva en sentido orientado a la información pública ambiental y su importancia para la consecución de los fines de este instrumento y la organización civil que lo promueve, así como una clara y concisa definición de la naturaleza y sentido de la información pública ambiental para la conservación del planeta y sus pueblos.

2.B. Agenda 21 (Programa 21) y el acceso a la información ambiental

La Agenda 21, también conocida como Programa 21 fue uno de los documentos signados en la emblemática y multicitada Cumbre de Río de Janeiro o Cumbre de la Tierra de 1992 en un afán de proporcionar un documento guía razonablemente consensuado entre las partes, que permitiera la consideración diferenciada del ambiente respecto del modelo de desarrollo que se pretendió promover desde entonces, basado desde luego en la sostenibilidad. El capítulo 8 de la Agenda versa sobre la Integración del Ambiente y el Desarrollo en la Toma de Decisiones. Este capítulo comprende diversas áreas de la extensa Agenda, a saber:⁸²

- a. La integración del ambiente y el desarrollo en los niveles de política, planificación, y administración operativa;
- b. La provisión de un marco legal y regulatorio eficiente;
- c. Hacer uso eficiente de los instrumentos económicos, de mercado y de otros incentivos;

⁸¹ Según documento electrónico de La Carta de la Tierra accedido en <http://earthcharterinaction.org/contenido/pages/La-Carta-de-la-Tierra.html>, el 20 de enero de 2012.

⁸² Agenda 21, capítulo 8, recuperado el 10 de diciembre 2010 en <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=52&ArticleID=56&l=en> ; traducción y adaptación libre del autor.

d. Establecer sistemas integrados de contabilidad y rendición de cuentas ambientales y económicas.

Además de estas áreas o temáticas generales identificadas, parte de las acciones enumeradas para el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones consisten en el aseguramiento o garantía de transparencia en la contabilidad o rendición de cuentas en las implicaciones ambientales de las políticas económicas y sectoriales; así como el garantizar el acceso del público a la información relevante facilitando la recepción de la opinión pública y permitiendo la participación efectiva. Se desprende de este instrumento internacional que el cruzamiento de información y el uso de información confiable aporta claramente a la transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto a la mejora en los sistemas de planificación y administración, el documento menciona de manera expresa la necesidad de “apoyar un enfoque integral a la toma de decisiones, los sistemas de información y métodos de análisis que se utilicen para tal efecto a fin de sustentar los procesos de toma de decisiones que requieran de mejoras”. De modo particular la Agenda señala “el mejoramiento en todas sus etapas de planificación y administración, haciendo un uso sistemático y simultáneo de los datos sociales, económicos, de desarrollo y ambientales; este análisis debe enfatizar las interacciones y sinergias y deben promoverse una amplia gama de métodos a fin de proporcionar diversos puntos de vista;...”.⁸³

En específico, respecto de la información y datos disponibles la Agenda señala que “los países podrían desarrollar sistemas para monitorizar y evaluar el progreso hacia el

⁸³ Idem supra.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

desarrollo sostenible mediante el desarrollo de indicadores que midan los cambios entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales”.⁸⁴

Desde una perspectiva jurídica de instrumentación legal el documento en comento propone entre sus objetivos: “la disseminación de información sobre las innovaciones de marco objetivo y adjetivo en los aspectos de ambiente y desarrollo, incluyendo su mayor aplicación y su aplicación correlativa en los niveles nacional, estatal o provincial y locales;...”.⁸⁵ Parte de las actividades sugeridas para poder cumplir con el anterior objetivo incluyen la promoción pública a través de programas informativos tanto de la existencia como de la necesidad de cumplimiento de la ley, la elaboración y distribución de materiales guía para el cumplimiento, y capacitación específica incluyendo talleres, seminarios, programas educativos y conferencias para funcionarios públicos que diseñen, implementen, den seguimiento y hagan cumplir las leyes y normativa en general.

2.C. El principio del “consentimiento previo informado” o “consentimiento fundamentado previo”

El derecho ambiental obedece a paradigmas y principios actuales que complementan y que no convergen con los principios tradicionales paradigmáticos de la tradición jurídica del derecho civil, e inclusive transgreden también diversos principios de la tradición anglosajona. Un claro ejemplo de lo anterior es la interpretación apegada a un principio de realidad, de que el ambiente es una integralidad y por ello no necesariamente debe responder a rajatabla a los tradicionales principios de soberanía y territorialidad o inclusive al deber de abstención de la aplicación extraterritorial del Derecho toda vez que los bienes ambientales tanto como objeto, como en los beneficios que traen aparejados (derechos

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Idem Agenda 21 capítulo 8, sección de “Objetivos”.

subjetivos), contribuyen a un bienestar difuso que recae sobre colectividades originalmente ajenas a los mismos y con frecuencia desvinculadas del sitio donde se ubican los bienes o se originaron los servicios ambientales. Este fenómeno de rompimiento de paradigmas o “trasgresión” toma importancia desde el punto de vista del acceso a la información pública ambiental en el ámbito internacional al reparar en lo particular en el Principio diecinueve de la Declaración de Río de Janeiro. Si bien gran parte de las disposiciones jurídicas tienden a la prevención, en una disciplina como el derecho ambiental, el conocimiento previo de circunstancias objetivas es indispensable para la prevención, y en su caso para la mitigación de los eventuales efectos. Dadas las características del daño ambiental (al igual que en el daño en las personas) las disposiciones deben aplicarse e interpretarse bajo un principio de prevención y precaución totalmente previsor y anticipado pues de lo contrario la materia jurídica ambiental pierde eficacia y su propia razón de ser, pues además de ser compleja y remota la posibilidad de compensación económica de un daño dada la dificultad de su valoración y tasación, el resarcimiento del daño refiriéndome a una reparación en sentido estricto sería imposible en la mayoría de los daños pues no es factible retornar los bienes ambientales o el estado y condición de las personas a su estado original antes que el daño o evento trastornador ocurriese o se consumase. Las características del daño ambiental hacen necesaria la pronta y oportuna intervención y aplicación del Derecho y esta intervención oportuna para decidir y aplicar medidas preventivas de contención o mitigación solo puede ocurrir con acceso activo a la información debidamente enfocada y canalizada a los interesados. El Principio mencionado establece:

“Principio 19

Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.”⁸⁶

Este principio también conocido como de “consentimiento informado previo” ha sido ya extensamente recogido y explorado a través de instrumentos internacionales como el caso del *Convenio de Rotterdam sobre la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Productos Químicos Objeto de Comercio Internacional* (procedimiento denominado PIC por ser “*prior informed consent*” su denominación en inglés, aunque el acrónimo de la Convención es “POPs” o “COPs” en razón de recaer sobre los contaminantes orgánicos persistentes (*persistent organic pollutants*)).

La Convención crea obligaciones vinculantes sobre la implementación del procedimiento del Consentimiento Previo Informado (procedimiento PIC). Se basó en el procedimiento PIC que se implementó inicialmente por el Programa de las UN para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Mundial para la Alimentación y Agricultura (FAO) desde 1989 y hasta febrero de 2006. Este instrumento legal tiene dos objetivos principales: la promoción de la responsabilidad compartida y esfuerzos de cooperación internacional entre las Partes involucradas en el comercio de ciertos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el ambiente de daños potenciales; el segundo objetivo es contribuir al uso ambientalmente responsable de dichos químicos mediante el intercambio de la información disponible sobre sus características mediante la creación de un proceso de toma de

⁸⁶ Principio 19 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Adede.

decisiones a nivel nacional cuando se hayan de importar o exportar y mediante la divulgación de estas decisiones a las Partes.

La responsabilidad compartida, el intercambio de información y el proceso de toma de decisiones y su divulgación coadyuvan a prevenir y en su caso mitigar los daños potenciales sobre el ambiente y sus elementos. La realización de acciones de comercio internacional que recaigan sobre químicos cuyo efecto de contaminación o degradación pueda ser de gravedad, en este caso efecto transfronterizo dada la actividad comercial, continuará. El esfuerzo de la Convención cobra valor en las acciones preventivas basadas en la comunicación a través de la información selectiva proporcionada de manera previa.⁸⁷

La aplicación del Principio obliga a que las partes del Convenio deban informar a los Estados afectados inclusive por el tránsito de ciertos productos químicos por su territorio a fin de que autoricen y en su caso asuman las medidas pertinentes de prevención en caso de una contingencia ambiental.

⁸⁷ La Convención cubre pesticidas y químicos industriales que han sido prohibidos o severamente restringidos por las Partes en razón de sus efectos sobre la salud o ambientales, y que las Partes los han identificado y notificado al resto para su inclusión en el procedimiento PIC. Una notificación de una de dos de las Partes requiere la consideración de adición de un químico al Anexo III de la Convención el cual consiste en fórmulas de pesticidas severamente peligrosas las cuales representan un riesgo en condiciones normales de uso en países en desarrollo o en países cuyas economías en transición también pueden ser susceptibles de incluirse en el Anexo III.

La Convención enlista 39 químicos en el Anexo III los cuales se sujetan al procedimiento PIC incluyendo a 24 pesticidas, cuatro fórmulas de pesticidas severamente peligrosas, y 11 químicos industriales. Se espera que se agreguen muchos químicos más en el futuro. La Conferencia de las Partes es quien decide la integración de nuevos químicos a los anexos.

Una vez que se ha incluido un químico en el Anexo III se circula entre las Partes un “documento guía para la toma de decisiones” (*decision guidance document- DGD*) conteniendo la información sobre el químico y las decisiones regulatorias de prohibirlo o restringirlo severamente por las razones antes anotadas. Las Partes tienen nueve meses para elaborar una respuesta sobre la futura importación del químico. Esta respuesta puede consistir en una decisión final de permitir o prohibir la importación del químico bajo condiciones que se especifiquen, o bien una respuesta temporal. Las decisiones que permitan la importación deben de ser neutrales en términos comerciales, es decir aplicarse de la misma manera a la producción doméstica para el uso local que a la producción de importación o de cualquier otra fuente. Estas decisiones se circulan y las Partes exportadoras del químico se encuentran obligadas a tomar las medidas adecuadas para que los exportadores dentro de su jurisdicción cumplan con los términos de la Convención y las decisiones de las contrapartes. Síntesis propia elaborada a partir del texto e información general de la Convención, ver <http://www.pic.int> , sitio web oficial de la Convención recuperado el 03 de Enero de 2011.

El deber de circular información se traduce en diversas obligaciones concretas:

- el requisito de informarse entre las Partes sobre las prohibiciones o restricciones severas del uso o producción de un químico,
- la posibilidad específica y diferenciada de que una Parte que sea un país en desarrollo o en transición informe al resto de las Partes que está teniendo problemas causados por fórmulas peligrosas de pesticidas en razón de las condiciones de uso dentro de su territorio,
- el requerimiento de que un país potencial exportador de un químico peligroso que ha sido prohibido o severamente restringido en su territorio pueda informar antes de que el primer embarque salga al país importador, y anualmente a partir de entonces,
- el requisito de que una Parte exportadora asegure que se envía una hoja de seguridad actualizada sobre las características del químico al importador, para efectos ocupacionales, y,
- el cumplimiento de requerimientos de etiquetado para la exportación de químicos incluidos en el procedimiento PIC, así como de otros químicos prohibidos o severamente restringidos en el país exportador.

El Principio de Consentimiento Informado Previo recogido en esta Convención se basa en un deber elemental de información previa para la toma de decisiones que debe respetarse entre los integrantes del concierto de naciones, reconociendo la responsabilidad compartida y solidaria de protección a los elementos ambientales planetarios. La vinculación que guarda este razonamiento con el derecho de acceso a la información es estrecha toda vez que este instrumento internacional obliga a los Estados a una actividad en cuanto a la

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

divulgación de la información (acceso activo en oposición a pasivo), que debe ser proporcionada abiertamente y de manera previa a los potenciales afectados.

Es de importancia resaltar los elementos de este Principio: que la información sea oportuna, es decir previa al hecho para asegurar la posibilidad de tomar decisiones informadas o bien llegar a consensos mutuos con elementos de certeza; también debe ser veraz, completa u actualizada pues de lo contrario no puede llamarse “información” ya que entonces no informarían sino desorientarían los datos que no tengan estas cualidades; finalmente, el hecho de que esta información se considere indispensable para la toma de decisiones fundamentadas, haciendo a todas las partes copartícipes activas y expresas de la responsabilidad solidaria de la prevención y cuidado de los elementos ambientales y la salud humana. Sin la oportunidad, certeza e incorporación de la información en la toma de decisiones no es posible hablar del “consentimiento previo e informado” o “fundamentado previo” garantizando además esta coparticipación responsable entre los involucrados.

2.D. La importancia del acceso a la información ambiental para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio o Metas del Milenio

En septiembre de 2000, los Estados del mundo adoptaron la Declaración del Milenio⁸⁸ la cual se enfoca en la reducción de la extrema pobreza así como con otras siete metas que se proponen cumplir a más tardar en el año 2015. También conocidas como las Metas de Desarrollo del Milenio, estos objetivos se orientan de manera general a la promoción del desarrollo a través de la erradicación de la pobreza extrema, el mejoramiento de las condiciones sociales tales como la protección de los derechos humanos, la erradicación del hambre y la enfermedad, la promoción de la paz y la protección del ambiente a través de la cooperación global. Del 14 al 16 de septiembre de 2000 se dieron cita en la Sede de las

⁸⁸ UN:2000.

Naciones Unidas en Nueva York y más de 170 Jefes de Estado y de Gobierno reconocidos por las Naciones Unidas, para aprobar un documento denominado la “Declaración del Milenio”. Basada en al menos una decena de conferencias y cumbres de las NU, la Declaración compromete a sus signatarios a una alianza mundial, en esta ocasión con el fin de reducir los niveles de extrema pobreza a través del cumplimiento de ocho objetivos sujetos a un plazo de cumplimiento establecido en el año 2015. En la Cumbre Mundial de 2005 se adoptaron decisiones sobre desarrollo, seguridad, derechos humanos y reforma de las Naciones Unidas. Este programa de erradicación de la pobreza se basó en un conjunto de objetivos identificados por el entonces Secretario General Kofi Annan en un informe denominado “Un concepto más amplio de la libertad” presentado en marzo de 2005. Lo expresado en aquel informe delineaba ya lo que iban a ser más tarde los objetivos reconocidos como las Metas del Milenio. La meta siete resulta de particular importancia para nuestro objeto de estudio en razón de consistir en “Asegurar la sostenibilidad ambiental”, y esta a su vez se divide en tres áreas de enfoque: a) la integración de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas de los países y reversión de la pérdida de los recursos naturales; b) la reducción por mitad del número de personas sin acceso sostenible al agua potable inocua y a servicios sanitarios básicos para el año 2015, y c) el alcance de una mejora significativa en las vidas de al menos 100 millones de personas que viven en cinturones de miseria o tugurios para el año 2020.

Por su parte, las llamadas “Metas del Milenio” identifican diversos objetivos, algunos de ellos en clara convergencia con la necesidad de reconocimiento e implementación del derecho de acceso a la información:⁸⁹

⁸⁹ Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/55/L.2)] 55/2. Declaración del Milenio, recuperado de <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html> el 12

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- Velar por que todos puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, conforme a las recomendaciones formuladas en la Declaración Ministerial 2000 del Consejo Económico y Social.
- Garantizar el libre acceso a la información sobre la secuencia del genoma humano.
- Garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información.

En materia de educación ambiental vinculada con el acceso a la información, el reporte *In Larger Freedom* de las UN considera otros aspectos de relevancia para nuestro objeto de estudio:

“El incrementar la capacidad de ciencia y tecnología en la población indígena, incluyendo la tecnología de la comunicación e información, los gobiernos deben establecer cuerpos consultivos, promover la infraestructura como oportunidad para el aprendizaje tecnológico, expandir las facultades de ciencia y tecnología y enfatizar las aplicaciones de desarrollo y negocios en las materias de ciencia y tecnología.”⁹⁰

Asimismo, se sugiere la “continuación de la formulación y el fortalecimiento, en los foros pertinentes, de los regímenes reguladores internacionales para mejorar las condiciones de seguridad, difusión de información, la responsabilidad, la protección y los regímenes de indemnización en relación con el transporte seguro de material radiactivo.”⁹¹ Este aspecto cobra particular importancia al conocer y analizar las acciones que en materia de acceso a la información sobretodo activa, que pueda tenerse en caso de un desastre radiactivo. En

de Diciembre 2010.

⁹⁰ NU A/59/2005, “*In larger freedom...*”. p 15

⁹¹ Idem.

tiempos recientes el mundo se ha conmocionado con los devastadores efectos del sismo más fuerte que haya conocido la humanidad en los tiempos modernos. Lo anterior no tendría relevancia alguna para esta investigación si este lamentable desastre natural no hubiese tenido repercusiones que se especula pueden tener dimensiones regionales y en algunos casos mundiales. El terrible desastre del sismo en la prefectura de Fukushima, Japón y particularmente los devastadores efectos del *tsunami* que le sucedió sobre los reactores nucleares que alimentan de energía gran parte del archipiélago, empezando por sus grandes ciudades, no afectan de manera contundente solamente al Japón sino que corren riesgo de propagar sus devastadores efectos de contaminación radiactiva accidental a través de las aguas del mar, pudiendo inclusive afectar las especies migratorias. A la fecha de cierre del presente trabajo se desconocen certeramente los efectos de la contaminación radiactiva fugitiva de los reactores dañados sobre el propio suelo y población japoneses y no hay manera por el momento de saber tampoco los daños que pueden sufrir el mar y poblaciones de fauna migratoria del área tanto por la incertidumbre de la información al momento, lo cual se antoja natural, como por el hermetismo de las autoridades nucleares en Japón y de la administración de esta planta nuclear de energía ubicada en Fukushima. Ciertamente la intervención de organismos internacionales se ha vuelto indispensable para dar certeza tanto a la población local como al resto del concierto de naciones en razón de la incertidumbre de la información. No obstante, es un hecho que la población tiene de hecho mayor información y educación que otras que también tienen plantas nucleares, como el caso de México y la planta de energía nuclear ubicada en Laguna Verde en Veracruz. Así, la información y medidas de contención inmediatas son conocidas y fueron de hecho seguidas por la población japonesa, sin embargo la oportunidad y certeza de la información siguen siendo escasas y ambiguas. De igual manera lamentable, en la medida en que los

meses pasan, el hecho deja de ser noticia por no ser hecho de actualidad y la circulación activa de la información decrece a pesar de ser un tema de interés mundial tanto por la solidaridad internacional en razón de la tragedia como por los devastadores efectos que pueda tener en el ambiente regional y la economía mundial al afectar numerosos productos japoneses de interés mundial que se obtienen a partir de su mar territorial.⁹² La información certera y oportuna previene o en su caso reduce y ayuda a la mitigación de la vulnerabilidad de la población afectada.

En el mismo sentido comentado perseguido por las Metas del Milenio, Duraiappah identifica diez componentes para el mejoramiento del bienestar y la reducción de la pobreza, ampliamente vinculados con las Metas del Milenio, y posiblemente en una importante medida con el acceso a la información.⁹³

- “1. Estar adecuadamente alimentado.
2. Tener la capacidad de evitar enfermedades previsibles.
3. Poder habitar una vivienda ambientalmente limpia y segura.
4. Poder tener agua adecuada y limpia para beber.
5. Poder tener aire limpio.
6. Poder tener energía para mantenerse en temperatura adecuada y cocinar.
7. Poder utilizar medicina tradicional.

⁹² Tristemente lo mismo ocurrió con la tragedia de Bhopal, India o con la de San Juan Ixhuatepec, México (conocido como “San Juanico”), casualmente ambas en 1984 cuando en estos casos por errores humanos ocurrieron tragedias por fuga de gases en el primer ejemplo y por explosiones en el segundo. La memoria histórica es escueta, la memoria ambiental es amplia y profunda aún a nuestros días pero de difícil recuperación, y la memoria social es aún más efímera tanto por falta de cultura como por una escasa información ante hechos que es necesario divulgar y estudiar para aprender de ellos y prevenir futuros con menor grado de incertidumbre y peligro. Ahora solamente recuerdan y le importan a los directamente afectados, no al resto del país...o del planeta.

⁹³ Duraiappah, 2004 p. 4

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

8. Poder continuar utilizando elementos encontrados en los ecosistemas para prácticas tradicionales culturales y espirituales.
9. Poder lidiar con eventos naturales extremos incluyendo inundaciones, tormentas tropicales y deslaves.
10. Poder tomar decisiones de manejo sostenible que respeten los recursos naturales y permitan lograr el flujo de un ingreso sostenible.”⁹⁴

Estos componentes claramente descansan y dependen de aspectos de participación pública.

El “acceso a la información concerniente al ambiente en poder de las autoridades públicas” según se establece en el Principio 10 de Río, claramente puede influir en el cumplimiento de los componentes dos, tres, cuatro y cinco de los diez identificados por Duraiappah.

Respecto del componente segundo, la garantía del acceso a la información implica varios aspectos, entre otros, la posibilidad de tener conocimiento oportuno y certero en cuanto a los lugares en donde hay o han surgido enfermedades ya sean estas vinculadas a factores ambientales o de contaminación o no, así como la información adecuada para la prevención de la enfermedad. Las personas deben tener la oportunidad de estar informadas de las situaciones de riesgo respecto de las emergencias de salud, las emergencias ambientales que puedan amenazar la salud humana, así como de estar informadas y orientadas sobre la prevención de la enfermedad. La vinculación para lograr las condiciones de bienestar basadas en este componente descansan en procesos de acceso a información activos y debidamente enfocados (es decir, la provisión de información concreta y orientada por parte del Estado en oposición a la solicitud o posibilidad de acceso pasivo) a fin de prevenir

⁹⁴ Traducción libre del autor. En 2004, estos mismos componentes fueron incluidos en el documento “*Exploring the Links, Human well-being, poverty and ecosystem services*” publicado por el *United Nations Environmental Programme*, p. 5.

las peores situaciones o posibilidades de agravio en caso de enfermedad, así como para combatir y erradicar esta última si la prevención no fuera posible o se hubiere sobrepasado esa fase.

Respecto del tercer componente enumerado por Duraiappah, la posibilidad de vivir en una vivienda limpia y segura puede a su vez condicionarse por la información disponible para el público, sobretodo en aquellos sitios que puedan ser objeto de emergencias en cuanto a que estén expuestos a condiciones ambientales abruptas, como los desastres naturales (terremotos, inundaciones, fallas geológicas e inclusive propensión a incendios), o inclusive a causas antropogénicas tales como emergencias o desastres causados por el desarrollo y/o la exposición a actividades peligrosas tales como los pasivos ambientales ya identificados en razón de contaminación antropogénica o exposición permanente a actividades peligrosas. En este caso, se requiere el acceso activo a la información y se identifica como la “comunicación del riesgo”, el cual no siempre es una obligación legal en todas partes. El acceso a información oportuna (habitualmente preventiva), certera y fácilmente disponible es vital para la preservación de la vida y para la calidad de las condiciones ambientales en razón de que hay un gran número de factores que pueden o no haber sido divulgados activa, clara y oportunamente a la población afectada o con potencialidad de afectarse. Claramente el desastre de Japón es un vivo ejemplo de la posibilidad de mejor atención ante un desastre inminente: la información y en su caso educación y comunicación del riesgo son un claro factor que es determinante para una mejor y más pronta recuperación.

En términos del cuarto componente, el acceso a la información evidentemente no proporcionará agua limpia y segura, mas la información disponible puede alertar sobre la calidad del recurso que se ponga a disposición a la población afectada, especialmente

cuando la calidad no es adecuada para la preservación de la salud, la calidad de vida, o inclusive la preservación de la vida misma. A fin de preservar las condiciones mínimas adecuadas para la vida y el bienestar, así como en consideración del efecto inmediato que el agua puede tener en la salud humana o el ambiente, también se requiere un enfoque activo de acceso a la información que resulte clave para asegurar todo lo anterior. El acceso al agua adecuada y limpia para la vida también depende de una información oportuna y certera para la población que usará dicho recurso a fin de prevenir enfermedades en caso de una emergencia que tenga que ver con contaminación del agua. Sin afán de redundar, se reitera el caso Japonés ya citado pues una de las primeras problemáticas abiertamente reconocidas y activamente divulgadas en la crisis de contaminación radiactiva recayó precisamente en el agua disponible para beber para la población afectada de damnificados por el desastre en la región.

El quinto constituyente se basa en el hecho de tener “aire limpio”. En efecto, la información tampoco en este caso hará una diferencia en la calidad del recurso, pero como en el caso del comentario anterior, el acceso a la información en materia de calidad del aire y de emergencias o contingencias en relativas a la contaminación del aire le darán al receptor la posibilidad de prevenir daños o enfermedades en su persona e inclusive la posibilidad de actuar y contribuir con acciones para reducir los efectos inmediatos de la contaminación en el aire, mejorando de esa manera su calidad local inmediata.

En cuanto al componente noveno, la habilidad de lidiar con eventos naturales extremos como el caso de inundaciones, tormentas tropicales y deslaves también podrá incrementarse o mitigarse parcialmente a través del acceso a información certera y oportuna, evidentemente a través de una estrategia de acceso activo a la información dirigido a la población potencialmente afectada. Además, la prevención y la planificación futura

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

dependen del acceso a la información adecuada para la toma de decisiones. La potencialidad del riesgo, ya sea riesgo ambiental o riesgo a la población basado en condiciones geográficas, geológicas, u otras condiciones naturales, debería de divulgarse por parte del Estado al menos de manera pasiva poniendo la información certera y mínima indispensable al alcance de quien pueda buscarla o solicitarla, a fin de hacer posible el manejo adecuado del riesgo. Tanto la disponibilidad de la información como la divulgación y comunicación de la misma son aún un problema a resolver.

Algunos instrumentos internacionales también identifican y reconocen el vínculo existente entre el ambiente y el desarrollo con la pobreza. En el caso de la Propuesta de Acuerdo Internacional sobre Ambiente y Desarrollo, aunque no se trata aún de un instrumento sancionado por el derecho internacional, es un documento ampliamente consultado y aceptado sobre ambiente y desarrollo. Este acuerdo establece en su artículo 12.3 que: “Las Partes deberán asegurar que todas las personas, sin que requieran acreditar interés alguno, tienen el derecho a buscar, recibir y divulgar información respecto del ambiente, sujetas solamente a las restricciones establecidas por el derecho y que son necesarias para el respeto de los derechos de los demás, o para la protección del ambiente”.⁹⁵ Así, los Estados deberán garantizar al menos el acceso pasivo a la información respecto del ambiente.

La Propuesta de Acuerdo Internacional sobre Ambiente y Desarrollo identifica vinculaciones entre aspectos de desarrollo relativos a la protección ambiental y el acceso a la información enfatizando la importancia de la participación pública así como el papel del Estado en garantizar al menos el acceso pasivo a la información. Lo anterior permitirá a los particulares el tomar decisiones informadas para su desarrollo y bienestar únicamente

⁹⁵ IUCN, 2004 p. 4

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

cuando se encuentran conscientes de esta posibilidad, cuando tengan los medios materiales e intelectuales para acceder y allegarse de ella, y también cuando esta información se encuentre a la libre disposición de las personas.

2.E. El deber autoritario de informar de la autoridad y el *right to know* de los ciudadanos

El acceso a la información habilita a los interesados a tomar decisiones informadas mejorando el desempeño ambiental de las sociedades. Este principio subyacente en el de acceso a la información impone a los gobiernos la tarea de recolectar, dar a conocer y diseminar la información. En caso de requerimientos o solicitudes específicas este hecho se conoce como acceso pasivo a la información mientras que si la información se difunde por parte del Estado sin requerimiento alguno, el hecho se conocerá como “acceso activo a la información”.⁹⁶ El acceso activo a la información permite que ciertas poblaciones de enfoque o de interés específico para el Estado (por situaciones de riesgo, vulnerabilidad o discriminación) reciban información puntual y certera y de esa manera tomen decisiones informadas, así como que fomenten un sentido de alerta y conocimiento en la población en general.⁹⁷

El acceso oportuno a información relevante y certera permite a los individuos una mayor y mejor toma de decisiones, así como la toma de decisiones informadas que permiten la prevención y la planificación de su futuro inmediato y en algunos casos, inclusive toma de

⁹⁶ Sand: 2003

⁹⁷ Un notabilísimo ejemplo de este acceso activo a la información fortaleciendo la teoría del derecho a saber de la población y siendo uno de los primeros ejemplos de la práctica jurídica consiste en el instrumento norteamericano del Decreto de Planificación de Emergencia y el Derecho a Saber de la Comunidad (*Emergency Planning and Community Right to Know Act- EPCRA*) de 1986, el cual establece la obligación de que las empresas provean a la autoridad local información detallada sobre el uso de cualesquiera de varios cientos de substancias tóxicas y la necesidad de reportar anualmente las cantidades de dichos químicos que se liberen al ambiente. El Decreto creó un inventario nacional de descargas tóxicas (*Toxic Release Inventory-TRI*) que deberán ponerse a disposición del público utilizando a la información como instrumento de presión para la movilización del público a fin de reducir las emisiones tóxicas.

decisiones informadas a largo plazo que promueven la corresponsabilidad en la planeación y fortalecen la gobernabilidad y gobernanza que toda democracia persigue. La información es de vital importancia para la cultura de la precaución y por lo tanto de la prevención. La información tardía, sin importar cuan certera y precisa pueda ser, ya no será útil en razón de que la oportunidad de prevenir (por ejemplo al daño al ambiente o daño a la salud) haya devenido imposible e irreversible. Desafortunadamente, la información certera y oportuna suele ser costosa y el Estado puede no estar aún en posibilidad de actuar bajo este imperativo de oportunidad, inmediatez y certeza.⁹⁸ La falta de información o inclusive el acceso a información poco certera o inadecuada no solamente limita la posibilidad de decidir sino que inclusive puede orientar a la mala toma de decisiones de los individuos pudiendo afectar a la política pública. Lo anterior se vuelve especialmente significativo en caso de emergencias o contingencias ambientales y desastres naturales. El daño causado por estas emergencias o desastres puede ser minimizado cuando se conocen con anticipación o puede prevenirse razonablemente el grado de daño con educación y conciencia previas, producto de la información. Cuando la emergencia ya se encuentra en proceso la información certera y oportuna a través del desastre otorgará a los individuos la posibilidad de tomar mejores decisiones, eligiendo mejor sus opciones sobre a dónde dirigirse o qué hacer en cada caso. La información *ex post* de la emergencia o desastre habilita la posibilidad a las personas de aprender de la experiencia y desarrollar una mayor prevención en caso de futuros escenarios adversos. En el caso del Estado, el seguimiento *ex post* así como la evaluación de los hechos permite la posibilidad de evaluar el daño (en

⁹⁸ Por ejemplo, conocer en tiempo real la calidad del aire en ciertas áreas requiere la implementación de un método de análisis sistemático de la calidad del aire, así como la tecnología para ordenar la información, interpretarla y finalmente hacerla del conocimiento (comunicar el riesgo) a la población potencialmente afectada. Un ejemplo reciente y muy significativo a la fecha de cierre de este trabajo continúa siendo el caso de la planta de generación de energía nuclear de Fukushima, Japón ya comentado y la contingencia nuclear ocasionada por el desastre natural del terremoto y *tsunami* provocados por éste.

caso de que exista información de la situación previa al desastre o emergencia) así como la posibilidad de aprender y prevenir e inclusive planificar sobre desastres y emergencias futuras o potenciales.

La directriz de acceso a la información contenida en el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro debe interpretarse en el más amplio sentido posible, tanto en términos de rendición de cuentas como en términos de la calidad de la información disponible. A fin de cumplir los objetivos anteriormente especificados, la calidad de la información es el primer paso significativo para el cumplimiento del principio. El mandato del Estado de generar la información y ponerla a disposición es solamente una primera etapa, mas la funcionalidad y utilidad de la información implica una segunda fase en la aplicación del principio.⁹⁹

La información debe ponerse a disposición en el sentido de que debe ser posible acceder a ella en caso de ser solicitada, o bien de sencillo acceso en caso de que sea divulgada a través de medios electrónicos o mediante publicaciones a las que los individuos puedan acceder.¹⁰⁰ La información debe ser oportuna, refiriéndonos a que debe estar disponible cuando se le solicite o a la brevedad posible en caso de emergencias, a fin de poder prevenir mayores y peores daños o menoscabo ambiental o de salud. Debe ser precisa a fin de asegurar la confiabilidad y la posibilidad de utilizarla para otros efectos. Debe ser suficiente en el sentido de resultar comprensible en sí misma, así como clara y entendible para aquellos que puedan tener interés específico en ella.¹⁰¹ Debe ser regular o periódica en el sentido en que debe ser sistemática, organizada y monitorizada a fin de tener la posibilidad de compararla y en su caso concluir algo a partir de su análisis. Sin todas estas

⁹⁹ En algunos casos el problema no es la falta de información en si misma, si no el exceso de información técnica desorganizada que no contiene o representa significado alguno para el ciudadano común o inclusive el Estado, en razón de una falta de interpretación sistemática.

¹⁰⁰ Haight y Fox: 2007

¹⁰¹ Kiss *et.al.*: 2007

características anteriores la información puede ser inútil, aún en el caso de que se ponga a disposición de las personas e inclusive si se divulga activamente por el Estado.

En el caso del acceso a la toma de decisiones, el principio se traduce en la posibilidad de que los ciudadanos comunes puedan interactuar con el gobierno a fin de contribuir en el proceso de toma de decisiones de aspectos ambientales que les afecten de manera positiva o negativa incluyendo procesos diversos de evaluación e inclusive la elaboración indirecta de la política pública ambiental. Lo anterior puede ocurrir para proyectos específicos o para la elaboración de política pública ambiental en general. El beneficio de esta interacción consiste en la posibilidad de integrar el conocimiento empírico de la población así como un consenso implícito haciéndola más efectiva y eficiente o en el caso de proyectos particulares, obteniendo la aprobación social de los grupos o individuos directamente afectados. Un buen ejemplo de lo anterior es la consulta pública y el proceso de planeación estratégica que debe ocurrir antes de que los proyectos de alto impacto ambiental ocurran. Desafortunadamente, también como ejemplo excepcional, el derecho ambiental mexicano en general no requiere obligatoriamente la participación activa de los ciudadanos involucrados (como en el caso de un proceso de consulta pública para integrar a los positiva o negativamente afectados potenciales) a fin de completar una evaluación de impacto ambiental. Ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) ni reglamento alguno de naturaleza ambiental requieren la participación de la población potencialmente afectada. La consulta pública puede ocurrir en caso de que cualquier persona lo requiera. No obstante aparentar ser una legislación altamente inclusiva, los ciudadanos escasamente solicitarán la realización de una consulta pública por parte del Estado cuando no hayan sido informados (personalmente o no) de cualquier daño

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

potencial o implicación material que pueda afectarles.¹⁰² Por desgracia, bajo la legislación Mexicana, la consulta pública todavía tiende a ser una herramienta de aplicación discrecional por parte de la autoridad. Además, no existe obligación de que se de seguimiento a observación o sugerencia alguna de algún particular cuando no sea presentada por escrito, limitando de esta manera la participación pública abierta así como el propio acceso a la información en el caso de poblaciones remotas o ciudadanos con capacidades diferentes o en situación de marginación (aquellos que no hablen español, que no sepan leer o escribir, o en su caso que no puedan expresarse por sí mismos).

La participación pública como premisa de la sustentabilidad es de hecho un acercamiento comprensivo de las dos primeras partes del Principio 10: el acceso a la información así

¹⁰² Como ejemplo concreto de carácter estratégico cito al procedimiento de EIA mexicano regulado bajo la LGEEPA. Aunque el expediente de EIA suele ser posible consultarlo por cualquier persona (siempre y cuando no se haya solicitado su reserva por el promovente en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), el artículo 34 de la LGEEPA establece en su párrafo tercero que “Una vez que la Secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente a que se refiere el artículo 35, pondrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.

Los promoventes de la obra o actividad podrán requerir que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente y que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial que aporte el interesado.

La Secretaría, **a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate**, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:

I.- La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica. Asimismo, el promovente deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la Secretaría;

II.- Cualquier ciudadano, dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto en los términos antes referidos, podrá solicitar a la Secretaría ponga a disposición del público en la entidad federativa que corresponda, la manifestación de impacto ambiental;

III.- Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con lo que señale el reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate;

IV.- Cualquier interesado, dentro del plazo de veinte días contados a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes, y

V.- La Secretaría agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado. (Énfasis añadido por el autor).

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

como el acceso a la toma de decisiones en razón de que el segundo no puede ser ejercido de manera racional y consciente sin el primero pues la toma de decisiones consiste en un acto de volición, no de adivinación o suerte. Juntos, comprenden las dos posibilidades principales que habilitan a los individuos la interacción con el Estado y de esta manera participar e influenciar de antemano la política pública, la planificación y en procesos de toma de decisiones sobre asuntos o recursos ambientales en general.

2.F. La importancia del acceso a la información ambiental para la protección de los derechos fundamentales y la vinculación entre derechos subjetivos

Los derechos fundamentales han sido definidos de diversas maneras por la teoría jurídica y tal vez la definición más aceptada es la que los identifica como aquellos derechos subjetivos garantizados por jerarquía constitucional, esenciales en dicho sistema político y que están vinculados a la dignidad de la persona humana.¹⁰³

Ferrajoli sostiene que dichos derechos se encuentran adscritos universalmente a todos en cuanto personas o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por lo tanto indisponibles e inalienables”.¹⁰⁴ Complementa señalando que desde la perspectiva del derecho positivo, son aquellos que han sido reconocidos dogmáticamente como indisponibles o inalienables ya sea por la Constitución respectiva o en su caso por el Derecho Internacional. Sugiere este autor tres criterios axiológicos constitucionales e internacionales: el primero consiste en todos los derechos vitales cuya garantía es necesaria para la paz como es el caso de la vida y la integridad personal, los derechos civiles y políticos, los derechos de libertad y los derechos sociales para la supervivencia; el segundo

¹⁰³ Ferrajoli, p. 115-116

¹⁰⁴ Ferrajoli, p. 117

criterio es el del nexo entre derechos e igualdad como es la igualdad en los derechos de libertad garantizando el igual valor de todas las diferencias personales como el caso de nacionalidad, género, lengua, religión, opinión política, condiciones personales y sociales,¹⁰⁵ así como los propios derechos sociales refiriéndose a los que garantizan la reducción de la desigualdad económica y social; y el tercer criterio el de aquellos que protegen al más débil, refiriéndose al derecho a la vida, el derecho de inmunidad y libertad, y los derechos sociales dentro de los cuales se incluye la protección al ambiente.

En este orden de ideas, la Unión Europea ha suscrito la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en donde recoge en un único texto el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos y residentes de la Unión agrupándolos en seis rubros consistentes en derechos que protegen la dignidad, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia.¹⁰⁶ Dentro del capítulo denominado “solidaridad” el artículo 37 de dicho instrumento recoge activamente el derecho de “protección del medio ambiente” y establece que “las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.” En el mismo tenor, es pertinente hacer hincapié que el mismo instrumento reconoce expresamente el derecho fundamental a la seguridad en su artículo 6, y el derecho de acceso a los documentos en el artículo 42. Según veremos, la correlación entre éstos resulta indispensable para comprender la integralidad del derecho que es nuestro objeto de estudio.

¹⁰⁵ Agrega una notable cita de la Constitución Italiana: “que hacen de cada persona un individuo diferente a todos los demás y de cada individuo una persona igual a todas las otras”, Idem. p.118

¹⁰⁶ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (2000/C 364/01), Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 18 de diciembre de 2000, recuperado el 10 de enero de 2011.

Por otra parte, la acepción del derecho (o derechos) subjetivos dentro de la doctrina jurídica, ha sufrido de abusos en el sentido de que esta terminología suele ser utilizada para pretensiones que no necesariamente se encuentran jurídicamente tuteladas o no encuentran permisión o abstención justificadas al amparo de la norma legal o fuente jurídica en sentido amplio. Un derecho subjetivo consiste en la permisividad de realizar o en su caso de abstenerse de cierta conducta o de reclamar determinado goce que sin la intervención expresa de la norma jurídica no hubiese existido. La existencia de la norma jurídica es una condición de existencia para los derechos subjetivos. Asimismo, los derechos subjetivos representan una ventaja normativa para su titular o titulares en razón de la potestad que le confiere la norma jurídica para defender la ejecución del mismo. Sin esta posibilidad de defensa o protección la norma es ineficaz y el derecho o potestad permitida quedan en desamparo: imperfectos. El derecho al acceso a un ambiente sano¹⁰⁷ se antoja en la actualidad lógico e indiscutible, mas no pudo considerarse un derecho subjetivo en tanto no fue integrado expresamente en el derecho positivo. El primer logro jurídico para lograr la protección ambiental fue la inclusión en las diversas constituciones del concierto de naciones toda vez que el derecho internacional ya reconocía este derecho en instrumentos no vinculantes (del llamado “*soft law*”) desde hacía muchas décadas atrás, según hemos

¹⁰⁷ El artículo cuarto constitucional mexicano hablaba hasta hace muy poco del ambiente “adecuado” para el desarrollo y bienestar y al entrar en vigor la más reciente reforma de nuestra muy parchada Constitución Política ahora reza en sus modificados y adicionados párrafos quinto y sexto actuales: ” Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.” Las reformas no afectan de manera específica el objeto de estudio de este trabajo, pero es significativo el planteamiento en términos aplicativos, según se ha comentado.

visto con anterioridad en instrumentos como la “Declaración de Estocolmo” y la “Declaración de Río de Janeiro”, por citar a algunos.¹⁰⁸

El reconocimiento del derecho al ambiente sano como derecho fundamental (en el caso mexicano como derecho humano) y consecuentemente como derecho subjetivo en diversas constituciones del mundo fue un reconfortante y esperanzador logro jurídico pues representó la posibilidad, al menos abstracta, de defender los elementos ambientales y con ellos otros derechos subjetivos también fundamentales, como el del derecho a la vida, o el derecho a la integridad física y el derecho a la salud. No puede concebirse de manera aislada a estos tres anteriores sin reconocer que en la actualidad resulta indispensable también la existencia e integridad suficiente de los elementos ambientales (recursos naturales y servicios ambientales) para poder proteger los anteriores. Como mero ejemplo, recalco que resultaría ocioso proteger el derecho a la vida si la mayor amenaza a la misma puede ser en determinados lugares un asesino silente, colectivo, invisible, y además impune pues tiende a ser intangible, refiriéndome tanto a ciertos tipos de contaminación en el aire, agua o suelo, o inclusive a severas formas de degradación ambiental que no solamente menoscaban la calidad de vida y la dignidad humana sino inclusive a posibilidad misma de vivir. Atendiendo a la más reciente reforma constitucional mexicana resulta muy significativa la modificación del actual artículo quinto y adición del sexto pues en el primero el Estado es quien debe garantizar el acceso al ambiente sano, lo cual lleva implícita la responsabilidad de establecer los mecanismos legales que puedan protegerlo y asegurarlo para todos. En otro sentido el siguiente párrafo que se adicionó en su totalidad se refiere al acceso al agua e integra la necesidad de que se integren y participen por una

¹⁰⁸ En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se integró por vez primera en 1999 como el “derecho al acceso a un ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar”, sin que el artículo cuarto agregase nada más, hasta la actual y muy reciente reforma.

parte los ciudadanos, aunque en sentido amplio deberían entenderse las personas. He señalado ya con puntualidad la necesidad de la información certera, veraz y oportuna para poder integrarse en la participación pública de manera responsable y equitativa.

Siguiendo la reflexión anteriormente planteada sobre los derechos fundamentales, pero ahora planteada respecto del derecho al acceso a la información ambiental en sentido amplio, estamos hablando de una problemática que podríamos identificar según la doctrina administrativa ambiental como “de segunda generación” toda vez que la “primera generación” se ocupó preponderantemente de intentar resolver o mitigar mediante la creación y aplicación de las normas jurídicas administrativas la regulación de las causas obvias de los daños al ambiente como serían el control de la contaminación “al final del tubo” o “hacia la tumba”.¹⁰⁹ Esto refiere a la regulación de límites máximos permisibles (o mínimos desde una perspectiva biótica) de contaminación al aire, al agua o al suelo. En el caso de los problemas de “segunda generación” son aquellos que se consideran adyacentes o paralelos y con una visión más integral para contribuir a la solución como serían siguiendo estos ejemplos anteriores, las políticas de protección de la masa forestal para mitigar los efectos de la contaminación a la atmósfera, la protección integral de cuerpos de agua y cuencas así como las políticas para el tratamiento de aguas contaminadas, o las políticas y disposiciones concretas que regulan o limitan los usos del suelo de acuerdo a su vocación y a una visión a largo plazo. La problemática del acceso a la información pública ambiental no resolverá un problema ambiental por sí sola, pero resulta indispensable para que la adecuada protección de los elementos naturales y de las personas y la integridad de las mismas que dependemos de dichos elementos pueda consumarse, de allí que sea un problema de “segunda generación” en materia ambiental administrativa.

¹⁰⁹ Ver Crawford p. 68 y sigs..

En el sentido de los derechos fundamentales y los derechos subjetivos que nacen a partir de ellos, tan importantes son los derechos de protección al ambiente como la protección y fortalecimiento del acceso a la información ambiental pues si no hay manera de conocer el estado de la cuestión, ¿cómo se pueden implementar medidas de protección, prevención o mitigación? Retomando el ejemplo de la contaminación invisible y su posibilidad de ocasionar la muerte como ejemplo contundente e irrefutable, la posibilidad de conocer esta amenaza a la vida y a la salud es indispensable para poderla prevenir. El derecho a un ambiente sano para el desarrollo y bienestar de la persona humana requiere para su integral aplicación y ejecución de un depurado acceso a la información ambiental que lo haga eficiente, de no ser así, serían meras disposiciones imperfectas que no logran satisfacer su fin último respecto de la sociedad: proteger la calidad y cantidad de los elementos ambientales para proteger a su vez la vida, su calidad y la dignidad humanas.

3. El acceso a la información pública ambiental en el derecho comparado

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

*“Aunque tenemos mucho que aprender todavía de cómo gestionar nuestro pequeño y frágil planeta,
y aunque nos falta crear las instituciones para hacerlo,
disponemos del testimonio y experiencias de los últimos treinta años
para mostrarnos la necesidad de una gestión más sabia.”*

*W. Clark*¹¹⁰

3.A.1 El acceso a la información pública ambiental en el derecho comparado

Según se ha observado, la información pública y el acceso a la misma han evolucionado conceptualmente muy rápidamente en las últimas décadas atendiendo a la necesidad sobretodo política y democrática de las sociedades. Sin perjuicio de lo anterior, es un hecho que ha evolucionado más en lo general desarrollo y consolidación del acceso a la información pública que el aspecto específico de lo ambiental que lo adjetiva en nuestro objeto de estudio. La coletilla de lo “ambiental” no es un mero calificativo sino la identificación de una necesidad de protección integral de un ámbito hasta antes del siglo veinte, prácticamente desatendido y desconocido por el Derecho para efectos de protección pues en realidad siempre fue conocido para el Derecho y otras ciencias para su aprovechamiento y explotación en algunos casos hasta llegar a su agotamiento o extinción. Al paso del tiempo, se ha detectado por diversas sociedades, sobretodo las más participativas, la necesidad de conocer a fondo su realidad desde la perspectiva del Estado e integrar sus propios conocimientos y saberes para poder aspirar a un mejor modo de vida (ciertamente un mejoramiento de la calidad). Esta sección realiza un breve pero específico análisis comparado del tratamiento que ha recibido el derecho de acceso a la información ambiental en la última parte del siglo veinte en tres regiones significativas del mundo: Estados Unidos de América, la Unión Europea deteniéndose particularmente en el caso

¹¹⁰ Tomado de *Paráfrasis ambiental*, p. 140.

español, y los Estados Unidos Mexicanos por ser el enfoque específico del presente análisis.

3.A.2 Estados Unidos de América

El vecino norteamericano inmediato de México resulta un referente obligado al hablar del derecho de acceso a la información ambiental en razón de ser pionero en el abordamiento del tema como de ser precursor de la protección de numerosos derechos ambientales o asociados a lo ambiental en la historia moderna. Si bien este país no eligió (como a mi saber ningún otro lo ha hecho) abrir una brecha aún no transitada en la materia, fue inevitable que la definición más concreta del derecho al acceso a la información ambiental ocurriese allí en razón de diversos acontecimientos históricos en el pasado siglo. Rachel Carson publicó en su país natal la obra *Primavera Silenciosa* en 1962 al principio de una década en donde la juventud de una nación entera se oponía al silencio. La obra antes de ser publicada, había presentado avances importantes en publicaciones por entregas en un reconocido diario de Estados Unidos, recibiendo las primeras críticas y ataques, calificándola de “alarmista”, “desinformada” e “histérica” haciendo además alusión a la descalificación por género a pesar de haberse publicado por una científica, apoyada en el trabajo de otros, hombres y mujeres, igualmente serios y valientes. A pesar de los intentos fútiles de descalificación de la obra en razón de las enormes implicaciones de salud pública y económicas, además de haber sido escrita por una mujer en tiempos en donde el feminismo era aún bandera contra el machismo recalcitrante, la *Primavera Silenciosa* de Carson retumbó tan estruendosamente y de tal manera en la historia del conservacionismo y posteriormente del ambientalismo, que ahora lo reconocemos como un hito en la historia. Carson no hizo sino difundir la verdad científica, la información que ella personalmente había indagado y corroborado profesionalmente y que logró transformar las actuaciones políticas de su

tiempo y posteriores llamando la atención al tema de medular importancia: la protección y conservación de los recursos naturales para la propia conservación de la vida de los humanos, ahora conocido mundialmente como “ambientalismo”. Hasta la publicación de aquella obra, el ambiente no era objeto de la política pública de los Estados Unidos de América sino de manera anecdótica y en todo caso por razones de salud pública. El grito desesperado de la Dra. Carson exponía debidamente documentado (es decir que “divulgaba”), el uso indiscriminado de diversos insecticidas y pesticidas que estaban creando por una parte una resistencia inadecuada entre ciertas especies y representaban peligro para diversas otras de la cadena alimenticia, principalmente aves. Eso respecto del ambiente, pero en razón de salud pública, el uso de las sustancias mencionadas, principalmente el Dicloro Trifenil Tricloroetano o “DDT”, el cual actualmente se ha asociado con certeza como causa de cáncer en los humanos haciéndolo altamente peligroso. El DDT es un compuesto sintético que fue comúnmente utilizado como insecticida en el siglo XX, es incoloro, cristalino, muy soluble en las grasas y disolventes orgánicos por lo que su acumulación en los seres vivos es casi inevitable una vez habiéndolo ingerido o habiendo tenido contacto con él, y es prácticamente indisoluble en el agua. La Dra. Carson realizó un estudio científico evidenciando los daños que el uso, principalmente del DDT estaba consumando sobre diversas poblaciones de animales, plantas, y por supuesto entonces considerados efectos potenciales sobre los humanos. La Dra. Carson hizo uso de su derecho de allegarse de información, informarse, generar información y divulgarla a través de su libertad de información y de imprenta, pero a su vez, creó un hito en la historia del ambientalismo científico con esta obra en particular pues puso en alerta a la población común, a los lectores no científicos, de las posibilidades y necesidades de saber lo que no se informa o se divulga por parte del Estado. La Dra. Carson había trabajado muchos años

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

para el servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos de América (*Fish and Wildlife Service*) antes de la creación de la actual Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés) en 1970. Irónicamente falleció en 1964 de cáncer de seno, presumiblemente por exposición incidental a sustancias carcinogénicas. Así pues, el uso del derecho a la información ambiental fue uno de los precursores respecto de las vertientes que de este derecho se reconocerían en 1966 en Estados Unidos de América, entre otros, por el estrépito escandaloso de la *Primavera Silenciosa*.¹¹¹

3.B.1 Antecedentes

El debate sobre el acceso público a la información en posesión del gobierno en los Estados Unidos de América no surgió de manera importante sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial en razón del reciente incremento en el interés por las armas nucleares tanto por parte de la prensa como impulsado por ciudadanos comunes. La importancia de la confidencialidad en el tema era para la época (y seguramente lo seguirá siendo por muchos días después de los nuestros) de importancia suficiente como para considerarlo seguridad nacional. El Congreso de los Estados Unidos intentó balancear la necesidad de información con aquella de la protección de la seguridad nacional en 1946 al aprobar el Decreto de Procedimiento Administrativo (*Administrative Procedure Act-APA* en lo sucesivo, por sus siglas en inglés) el cual contenía ciertas disposiciones en materia de divulgación de la información. En los términos del APA, la información podría considerarse confidencial si se relacionaba con “cualquier función de los Estados Unidos que requiriera de la confidencialidad por interés público.” Si la información caía fuera de esta consideración pero constituía un “asunto de archivo oficial” solamente podría ser proporcionada a las

¹¹¹ Carson, R. (1962), *Silent Spring*, Houghton Mifflin Company, Estados Unidos de América.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

“personas adecuadas y directamente interesadas” en su contenido. Así, el Decreto era más conocido por su cualidad de impedir el acceso a la información que por su intención de divulgación.

Para 1966, el Estado norteamericano reconoció que el balance entre el acceso a la información y la confidencialidad gubernamental se inclinaba irremediablemente hacia el ocultamiento de información. El Congreso norteamericano intentó remediar la situación a través de la promulgación del “Decreto de los Estados Unidos sobre la Libertad de Información”, también conocido como el *U.S. Freedom of Information Act* o bien por el acrónimo FOIA por sus siglas en inglés. El FOIA incrementó substancialmente la cantidad de información que se encontraba públicamente disponible en términos del APA, otorgando al público el derecho de acceso a la información. Cierta información que había sido clasificada o reservada en términos del APA sería inspeccionada públicamente. No obstante, el FOIA contiene nueve excepciones para determinar la necesidad de divulgar o conservar en reserva. Asimismo, el FOIA integró además el derecho de apelación a la Corte Federal de Distrito correspondiente en caso de información denegada.

El control y administración sobre la información ambiental en Estados Unidos de América (EUA) no puede entenderse integralmente sin la interpretación concurrente del “Decreto de Planificación de Emergencia y el Derecho a Saber de la Comunidad” conocido por su acrónimo inglés EPCRA (*Emergency Planning and Community Right to Know*) promulgado en 1986, y el cual se centra de manera particular en los químicos peligrosos o “tóxicos”, según su definición en la legislación aplicable, precisamente dos años después de la lamentable tragedia de Bhopal, India en donde una nube mortal de un gas tóxico liberado

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

accidentalmente por la compañía de pesticidas agrícolas Union Carbide mató nocturna y silenciosamente a millares de personas.¹¹²

El EPCRA nace como parte de las primeras reformas al llamado “Decreto Superfondo y de Reautorización” (conocido comúnmente como el decreto *Superfund*) el cual fue diseñado para mejorar el acceso a la información de la comunidad sobre riesgos químicos y facilitar el desarrollo de planes de respuesta a emergencias por parte de gobiernos de los estados o en su caso tribales. Las reformas del Decreto del Superfondo consistentes en el EPCRA requirieron la creación de comisiones estatales o tribales de respuesta a emergencias, las cuales tienen la responsabilidad de coordinar las actividades de respuesta a emergencias y de designar a los comités locales. En 1990 el Congreso de los EUA aprobó el Decreto de Prevención de la Contaminación (*Pollution Prevention Act*) el cual establece la obligación de que las instalaciones industriales o de servicios reporten datos adicionales sobre el manejo de sus residuos y la reducción de los mismos en los términos del Programa del Inventario de Descargas Tóxicas que será comentado más adelante. La meta de este programa es proveer a las comunidades y público en general, de información sobre descargas de químicos tóxicos y actividades de manejo de residuos así como el apoyo en la toma de decisiones informada en todos los niveles: industrial, de gobierno, organizaciones no gubernamentales y ciudadanas, así como al público interesado en general.

La intención primaria del EPCRA es la de informar a la comunidad y a los ciudadanos de los peligros químicos potencialmente existentes en las áreas donde habitan. La sección 313 del EPCRA requiere que la EPA y los estados, recuperen anualmente información sobre

¹¹² Aunque los verdaderos daños se consumaron en las semanas posteriores con muertos, personas con secuelas, contaminación ambiental y mortandad y afectación de cabezas de ganado ascendiendo a un total de 600,000 afectados aproximados, calculando un aproximado de 18,000 muertos directamente por la tragedia. Comentario del autor a partir de fuentes informativas múltiples.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

las descargas y trasferencias de ciertos químicos tóxicos generados por instalaciones industriales, y poner a disposición esta información al público a través de un instrumento denominado el Inventario de Descargas Tóxicas (*Toxics Release Inventory*) por sus siglas en inglés TRI. El Programa TRI recopila y ordena la información proporcionada anualmente por los establecimientos regulados en razón de su generación o uso de químicos tóxicos y la pone a libre consulta y disposición de cualquier persona sin necesidad de solicitud alguna.¹¹³

Existen diversas acciones a seguir en cumplimiento de EPCRA que forman parte del Programa:

- La sección 302 de EPCRA establece la obligación de que las instalaciones notifiquen a los comités la presencia de una sustancia “extremadamente peligrosa” cuando se encuentre sobre los umbrales establecidos en la cantidad planificada según se enlistan en el Código Federal de Regulaciones (40 CFR parte 355, Apéndices A y B), y exige que el generador designe a un coordinador de respuesta a emergencias.
- En caso de una emergencia, la sección 304 de EPCRA requiere la notificación a los comités en caso de una fuga que exceda el umbral de reporte de una sustancia peligrosa susceptible de reporte en términos del CERCLA o de una sustancia extremadamente peligrosa en términos de EPCRA.

¹¹³ Señalan Beierle y Cahil que la *Internet* “promete algo nuevo para la gobernanza administrativa. Como lo ha puesto de manifiesto el acceso en línea de la base de datos de la Agencia de Protección Ambiental de los EUA Toxics Release Inventory (TRI), *Internet* puede poner a disposición información detallada, ubicada, y ordenada de acuerdo a necesidades de manera que antes, para todos los fines prácticos, eran imposibles. Al eliminar las barreras geográficas, también tiene el potencial de permitir al gobierno a acercarse y saber de personas que normalmente no participarían en persona. Con sus capacidades de trabajo en red, la *Internet* también puede conectar a los ciudadanos entre sí, facilitando la posibilidad de organización y actuación en preocupaciones comunes”. Ver 2000, Beierle y Cahill p. 2.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- Las secciones 311-312 de EPCRA son aplicables a cualquier instalación en los que cualquier químico peligroso (en los términos del Decreto de Seguridad y Salud Ocupacional, por sus siglas en inglés OSHA) se encuentre presente en una cantidad que sobrepase un determinado umbral. Estas instalaciones deberán remitir a los comités y al Departamento local de bomberos unas hojas de seguridad e inventario a fin de facilitar la capacidad de respuesta ante una emergencia.
- Finalmente, la sección 313 de EPCRA requiere a las instalaciones productivas que remitan un reporte anual de las sustancias tóxicas que descarguen si tuvieren 10 empleados o más, o bien si manufacturan, procesan, o utilizan químicos específicos en cantidades mayores a los umbrales establecidos en la norma. Los formatos de reporte permiten a la autoridad ambiental compilar la base de datos consistente en el Inventario de Descargas Tóxicas o TRI.

Toda la información reportada en términos del EPCRA es de acceso público salvo en el caso de estar protegida en términos de las leyes de propiedad industrial.

3.B.2. Naturaleza y objetivos del FOIA

El FOIA consiste en un decreto que asegura el acceso público a los archivos del gobierno de los EUA. El FOIA se basa en una premisa de apertura y divulgación, la carga recae en el Estado, no en el administrado, al negarse a proporcionar la información solicitada. Es decir, se presume la necesidad de transparencia, deber de informar y de rendición de cuentas además del derecho subjetivo a saber o “*right to know*”. Una vez habiendo sido solicitada por escrito en los términos del propio decreto, las agencias o “sujetos obligados” deben dar a conocer la información existente, salvo que caigan en uno de los nueve

supuestos de exención en los términos del FOIA. Este derecho de acceso a la información puede ser defendido de ser necesario en una Corte Federal de Distrito.

Históricamente al redactar el FOIA, el Congreso de los Estados Unidos de América reconoció la dificultad de equilibrar los intereses y conflictos potenciales, así como los valores que se pretendió y pretenden proteger aún en la actualidad. La política en la integración del FOIA se basa en diversos principios que buscan la más amplia divulgación de la información posible sin desproteger los intereses tanto públicos como individuales incluyendo el derecho a la privacidad aún cuando la información se contenga en archivos públicos. En el mismo sentido, el FOIA reconoce las necesidades de confidencialidad sobre cierta información, y de protección sobre ciertos individuos que provean determinados ciertos tipos de información. El FOIA reconoce la posibilidad de que la divulgación de alguna información pueda dañar la reputación de personas o compañías antes de que puedan probar su inocencia. Finalmente, la divulgación indiscriminada de cualquier información puede dar pie a que los sujetos de la gestión ambiental puedan encubrir o destruir información o desincentivar a ciertos testigos de colaborar en investigaciones. Por esas razones, entre otras, el FOIA provee diversos instrumentos para equilibrar los intereses: la permanente intención de divulgar la información existente, nueve categorías o supuestos generales de excepción para proporcionar la información, la notificación al sujeto de la información que será proporcionada otorgándole la posibilidad de solicitar a una autoridad jurisdiccional que bloquee la divulgación a través de la llamada “demanda inversa FOIA”. En esta “demanda inversa” la Corte considera si la decisión de divulgar la información por parte de la dependencia conducente fue “arbitraria, caprichosa, un abuso de discrecionalidad, o en cualquier sentido contraria a derecho”.

Los principios básicos del FOIA consisten en los siguientes:

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- El FOIA establece reglas para el acceso a la información en poder del gobierno de los Estados Unidos.

- El FOIA es aplicable a archivos del Poder Ejecutivo del gobierno Federal de los Estados Unidos de América, incluyendo a la Agencia de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency* (EPA)).

- El FOIA no es aplicable a los archivos en poder de:

1. Gobiernos estatales (la información que poseen estas entidades puede accederse en base a legislación estatal similar al FOIA),
2. 1 Congreso de los EUA;
3. las cortes;
4. la industria privada; y
5. los ciudadanos en calidad de civiles.

- El lenguaje simple y llano del FOIA ha sido trabajado y adjetivado de manera considerable mediante los reglamentos y por diversas resoluciones de las Cortes Federales de los Estados Unidos de América sobre la provisión o denegación de información.

- La obligación del Estado o del gobierno en los términos del FOIA es la de proporcionar la información existente en respuesta a un requerimiento, en el formato en que la información sea mantenida por el gobierno.

Es importante hacer notar que la autoridad no tiene la obligación de analizar o interpretar la información ni tampoco de generar información o datos que no existan al momento de ser solicitados.

Otro rasgo que distingue notablemente el objetivo del FOIA es que éste se utiliza por el público para obtener documentos que no se encuentren disponibles de manera natural.

Dentro del sistema jurídico ambiental norteamericano alguna información debe ponerse a

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

disposición de los administrados¹¹⁴ por mandato de ley. Esta “información activamente proporcionada” incluye: partes públicas de archivos de elaboración o debate de leyes como el caso de los “*dockets*” o periódicos oficiales,¹¹⁵ datos sobre descargas y emisiones,¹¹⁶ y el Inventario de Descargas Tóxicas (TRI). En el caso de éstos últimos, las Reformas de Reautorización del Superfondo¹¹⁷ requieren a la EPA recolectar y poner a disposición del público ciertos datos sobre las descargas tóxicas de la industria privada a través del TRI. Estos datos se compilan anualmente a través de las propias empresas generadoras de la contaminación. Esta herramienta sirve para que tanto las industrias como los ciudadanos tengan conocimiento del tipo de tóxicos que las industrias utilizan y transportan.

Cada dependencia o “sujeto obligado” de proporcionar información será responsable de publicar:¹¹⁸

- la descripción de su propia organización, métodos, y lugares en los cuales el público puede solicitar información,
- la declaración del curso normal de sus operaciones incluyendo la naturaleza formal e informal de sus procedimientos,
- las reglas de los procedimientos aplicables al público así como los formatos y los lugares en donde pueden obtenerse, las instrucciones y alcance de todas las

¹¹⁴ Público en general sin importar ciudadanía, vecindad o residencia, ni afectación.

¹¹⁵ Información “administrativa” en los términos identificados y citados por Fuenmayor.

¹¹⁶ Información “general” siguiendo la taxonomía citada por Fuenmayor ya comentada anteriormente.

¹¹⁷ El Decreto Comprensivo de Respuesta Ambiental, Compensación, y Responsabilidad de 1980 (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act- CERCLA*) establece un estricto sistema de responsabilidad por la liberación o descarga de sustancias peligrosas y crea un “superfondo”(*Superfund*) para financiar las acciones de remediación de los efectos de dichas descargas. Este fue modificado en 1986 por las “Reformas del Superfondo y el Decreto de Reautorización” (*Superfund Amendments and Reauthorization Act –SARA*), el cual incrementa el monto del fideicomiso del superfondo, impone metas numéricas y términos para la remediación de los “sitios superfondo”, así como estándares y procedimientos para determinar el grado de remediación.

¹¹⁸ Síntesis de elaboración propia a partir de *The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 As Amended By Public Law No. 110-175, 121 Stat. 2524*; recuperado el 12 de Diciembre 2010 de <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia.html> , traducción y adaptación libre del autor.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

promociones, reportes, y análisis o exámenes,

- las reglas sustantivas de aplicación general autorizadas por el Estado así como criterios generales de interpretación asumidos por la dependencia,
- así como cualquier reforma, revisión o revocación de los anteriores.

Cada dependencia o sujeto obligado tendrá la responsabilidad de poner a disposición del público para su inspección o copia:

- a. las opiniones finales, incluyendo las opiniones a favor y en contra, así como las órdenes, en la adjudicación de los casos que sean de su competencia y no necesariamente jurisdiccionales,
- b. las declaraciones de política e interpretaciones que hubieren sido asumidas por la dependencia y que no hubieren sido publicadas en el Registro Federal,¹¹⁹
- c. los manuales e instrucciones administrativos aplicables al personal que puedan afectar a cualquier miembro del público o interesado en general,
- d. las copias de todos los registros, sin importar la forma o formato en que hubieren sido proporcionados a cualquier persona en términos de los párrafos anteriores, y que en razón de su temática, la dependencia determine que se han vuelto o pueden ser sujetos a solicitudes subsecuentes de la misma información substancial; y
- e. un índice general de la información referida en el párrafo anterior, salvo que los materiales hubieren sido debidamente publicados y hubiere copias a la venta.

¹¹⁹ El “Registro Federal” o “*Federal Register*” es el instrumento público publicitario utilizado en los EUA para la publicación y divulgación de la legislación y normativa.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

Además de otras disposiciones referentes a las cuotas de recuperación aplicables para la obtención de la información solicitada, existen algunas disposiciones de excepción en el Decreto.

3.B.3. Excepciones generales para proporcionar información

Una dependencia, o parte de ella, que sea un elemento de la comunidad de inteligencia (según se define en la sección 3(4) del Decreto de Seguridad Nacional (*National Security Act* de 1947 (50 U.S.C. 401a(4)) no podrá poner a disposición ninguna información a ningún gobierno o entidad diverso a un estado, *commonwealth*, o distrito de los EUA, cualquier subdivisión de los mismos o bien un representante o entidad de gobierno descrita en la cláusula (i) del Decreto.

En sentido general operan las siguientes excepciones para el acceso a la información:

- aquella información que hubiere sido autorizada bajo criterios específicos por una orden del Ejecutivo a mantenerse en secreto en razón de la seguridad nacional o política exterior y sean plenamente clasificables en seguimiento de dicha reserva,
- aquella que competa de manera exclusiva al personal interno y prácticas internas de la dependencia,
- aquella que por disposición de ley deba mantenerse en secreto y que no quepa lugar a dudas respecto de este resguardo y no se preste a discrecionalidad,
- los secretos industriales y comerciales, y de información financiera que se obtengan de una persona y puedan ser privilegiados o confidenciales,
- los memorandae o cartas entre dependencias que no estarían a disposición por ley para cualquier persona salvo en el caso de que hubiere litigio entre dependencias,

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- expedientes de personal o médicos y otros similares cuya divulgación pueda constituir una clara invasión y vulneración de la garantía de privacidad personal,
- la información compilada para fines de aplicación de la ley pero solo al efecto de que la generación de tal información o archivos pudiesen razonablemente interferir con el procedimiento de aplicación de la ley, pudieran privar a una persona del derecho a un juicio justo o a una adjudicación imparcial, pudieran razonablemente constituir una invasión no garantizada de la privacidad personal, pudiesen razonablemente identificar la identidad de una fuente confidencial incluyendo un Estado, o dependencia local o externa o una autoridad de cualquier institución privada que proveyó información de manera confidencial, y en el caso de una autoridad judicial que proveyó información compilada en el curso de un procedimiento o averiguación de carácter penal, o por una dependencia realizando una investigación legal de inteligencia de carácter de seguridad nacional, información proporcionada por una fuente confidencial, que la información divulgase técnicas y procedimientos para investigaciones o persecuciones judiciales o divulgase directrices para técnicas y procedimientos de investigaciones o persecuciones judiciales, si tal divulgación pudiese razonablemente poner en riesgo el cumplimiento de la ley o si pudiese razonablemente poner en peligro la integridad física o la vida de cualquier persona,
- información contenida en o relacionada a los análisis, operación o reportes del estado elaborados por, o a nombre de, una dependencia responsable de la regulación o supervisión de instituciones financieras; o
- información y datos geológicos y geofísicos incluyendo mapas que incluyan yacimientos.

Cualquier información razonablemente segregable de un archivo podrá proveerse a cualquier persona una vez que se borren las porciones que se exentan en los términos de lo

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

anteriormente señalado. La cantidad de información suprimida así como la causal bajo la cual se borró, deberán darse a conocer, salvo que este hecho menoscabe lo anteriormente señalado.

No obstante dichas excepciones permitidas en la ley, los funcionarios de gobierno tienen la facultad discrecional de proporcionar documentos aunque legalmente tengan la posibilidad de no proporcionarlos.

3.B.4. Excepciones particulares en materia ambiental

Las exclusiones particulares del decreto FOIA en razón de algunas exenciones aplicables al ámbito ambiental consisten en las siguientes solicitudes de información:

1. información proporcionada por la industria privada, incluyendo aquella obtenida en el curso de las inspecciones de verificación;
2. documentos de fondo a partir de la elaboración de normas que no forman parte de la publicación oficial;
3. partes confidenciales de los diarios de debates;¹²⁰
4. gacetas oficiales paralelas realizadas a la vez que los diarios oficiales públicos;
5. memorandos internos;
6. opiniones jurídicas de la oficina legal de la EPA (Oficina del Consejo General);
7. memorandos pre-decisivos que llevan a una decisión de la EPA;
8. archivos generados en la identificación de sitios contaminados para remediación (sitios Superfondo) y partes potencialmente responsables;
9. comentarios y revisiones por la Mesa Científica Consultiva de la EPA;

¹²⁰ En la traducción libre de autor he interpretado “*rulemaking docket*” como el diario de debates que debe existir en las legislaturas.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

10. documentos vinculados a la función de investigación y desarrollo de la EPA; y
11. la información concerniente a concursos tanto exitosos como no exitosos de contratos de la EPA (por ejemplo, cuando un concursante perdedor desea la información de quién ganó y porqué).

La autoridad obligada es quien tendrá la carga de demostrar que su decisión de no divulgar la información fue apegada a derecho y apropiada. Si la autoridad determinase que una solicitud de información cae dentro de algún supuesto de excepción su decisión puede apelarse por el solicitante ante una Corte Federal de Distrito de los Estados Unidos. La desobediencia dolosa o violación de un funcionario de las disposiciones del FOIA puede resultar en penas severas.

Los siguientes pueden ser solicitantes de información en términos del FOIA:

1. ciudadanos de los EUA,
2. personas que no sean ciudadanos de EUA,
3. industria privada,
4. asociaciones tales como sindicatos y asociaciones de comercio,
5. instituciones educativas incluyendo universidades,
6. gobiernos locales, estatales, y foráneos, y
7. otras organizaciones no gubernamentales (ONGs), incluyendo grupos ambientalistas de interés público e inclusive organizaciones extranjeras, que pretendan incidir en la integración de política regulatoria en estados tempranos de un procedimiento, cuando es más efectiva la participación.

Puede solicitarse información que exista en los siguientes formatos:

1. documentos escritos:
2. fotografías;
3. grabaciones auditivas, y
4. records computarizados o correo electrónico.

Una solicitud de información debe describir razonablemente los archivos que se requieren en un lenguaje lo suficientemente específico para permitir a un empleado profesional de la agencia, alguien familiarizado con el tema, ubicar la información en un periodo razonable de tiempo. Asimismo, una solicitud de información que no sea planteada en términos correctos debe al menos ser lo suficientemente clara y específica respecto del sentido o uso de la información buscada a efectos de que el funcionario pueda ubicar lo conducente.

Las solicitudes de archivos o materiales en poder de la EPA se remiten a la oficina responsable del seguimiento de FOIA en la región a donde vive el solicitante. Una vez habiendo recibido la solicitud, el solicitante recibirá una confirmación de la fecha en la cual se recibió la solicitud en la oficina con un Número de Identificación del Solicitante a fin de facilitar su seguimiento de la solicitud. La EPA tiene veinte días hábiles a partir de esta fecha para responder antes de que el solicitante pueda reclamar que no ha habido respuesta de la dependencia e iniciar procedimiento de apelación en una Corte Federal de Distrito.

Una dependencia federal estará obligada, bajo el FOIA, a proporcionar la información o registros existentes para satisfacer una solicitud de información. Una agencia no se encuentra legalmente obligada a crear un nuevo registro, recabar información que no posea o realizar investigación para analizar la información para el solicitante.

3.C. Unión Europea (régimen comunitario)

Según doctrina comunitaria europea el acceso a la información se integra a la vez por un derecho subjetivo perfecto del ciudadano a requerir que se le facilite determinada información, así como la facilitación de dicha información mediante el acopio y tratamiento de la misma a través de fuentes públicas de acceso. Señala Moreno que el derecho de acceso a la información ambiental fue desarrollado por una directiva en 1990,¹²¹ misma que será analizada con posterioridad. No obstante, la Convención de Espoo, Finlandia (1991) sobre evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo y el Convenio de Helsinki de 1992 sobre prevención de accidentes industriales en su contexto transfronterizo son instrumentos internacionales de aplicación europea que orientaron en algún sentido la regulación del derecho de acceso a la información pública, aunque con objetivos diversos. Aún con estos antecedentes razonablemente claros, el verdadero precedente del acceso a la información ambiental europea tiene un trasfondo de comunicación de riesgo antes que la protección ambiental propiamente dicha según se analizará con puntualidad.

3.C.1. Acceso a documentos oficiales. Recomendación 2002(2) adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 21 de Febrero 2002 y memorándum explicativo.¹²²

Si bien una Recomendación no tiene la jerarquía suficiente para insertarse formalmente en el derecho de integración Europeo en razón de carecer de coercitividad, estos instrumentos tienen una jerarquía menor y pueden permear el sistema jurídico y en su caso el derecho

¹²¹ Moreno (2006), p. 240-241.

¹²² Consejo de Europa (2003), Dirección General de Derechos Humanos, Consejo de Europa, Estrasburgo. Disponible en http://www.coe.int/human_rights/ consultada el 20 de enero de 2012.

positivo doméstico de los Estados miembros pues como su nombre lo indica son recomendaciones y su cumplimiento es voluntario. El caso de la Recomendación 2002(2) que se cita es importante para el objeto de estudio que se trabaja pues es un claro antecedente no vinculante de la Convención sobre el Acceso a Documentos Oficiales adoptada por el Consejo de Europa que será comentada con posterioridad. Esta recomendación sugiere a los gobiernos miembros que se guíen en su Derecho y prácticas por los principios establecidos en ella.

La Recomendación 2002 (2) define a las “autoridades públicas” como el gobierno y administración nacional, regional o local, así como a las personas naturales (físicas) o jurídicas en tanto desarrollen funciones públicas o ejerzan autoridad administrativa según se establezca en el derecho nacional. En este orden de ideas la Recomendación define “documento oficial” como la información registrada en cualquier modo obtenida o recibida y en poder de las autoridades públicas y vinculada a cualquier función pública o administrativa, con la excepción de los documentos cuya elaboración se encuentra en curso.

Como se observa, la definición de autoridad se identifica claramente con el desarrollo de una función pública incluyendo las administrativas y no vincula expresamente a la identificación del poseedor de información con el ejercicio de un presupuesto, sino con la naturaleza de su actuación. El memorándum explicativo señala que se integran en esta concepción de autoridad tanto las autoridades políticas como administrativas. También es relevante para nuestra consideración la ponderación de los documentos que serán oficiales en razón de haberse obtenido o recibido por las citadas autoridades obligadas, excluyendo aquello que aún no estuviere concluido. El carácter de ser oficiales puede dárseles la mera posesión (acopio) en razón de la naturaleza de su recepción, es decir, la vinculación a la

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

función que se realiza. El propio memorándum explicativo establece que la información oficial puede constar de documentos de terceros proporcionados por los individuos. Esto también es relevante pues en ocasiones las autoridades pueden estar en posesión de documentos generados por terceros, que no son elaborados por la autoridad, no necesariamente constituyen un documento personal o con información o datos personales, pero fueron solicitados por la autoridad para la consecución o desarrollo de un procedimiento o trámite administrativo y por ello, la autoridad tiene conocimiento y utiliza esa información para su propia toma de decisiones.

El alcance de la recomendación señalada comprende los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas pero cada Estado tuvo libertad de analizar si debería de ser aplicable a las autoridades legislativas o judiciales. Asimismo, la Recomendación aclara que su contenido no afecta en ningún sentido la Convención de Protección a Individuos respecto del Procesamiento Automático de los Datos Personales.

Esta Recomendación establece como principio general el acceso a los documentos oficiales para cualquier individuo, mediante una solicitud, a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas. Este principio deberá aplicarse sin discriminación alguna. Es importante hacer notar en que si bien el principio tiende a ser de máxima apertura, no necesariamente es el de máxima divulgación pues debe mediar la solicitud del individuo para acceder a la información. El acceso será libre en la medida en que el individuo solicite y cumpla con el procedimiento de solicitud sugerido en la propia solicitud. Así, considero que el acceso a la información de origen puede limitarse al sujetarse a un pedimento específico, no obstante, la obligación claramente establecida de la autoridad es

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

proporcionarla, si no cayere dentro de las excepciones también identificadas en la Recomendación que se comenta.

Las excepciones que puede aducir la autoridad oficial para el acceso a la información deben identificarse claramente y la Recomendación señala que estas limitaciones son necesarias en una sociedad democrática (muy claramente en consonancia con el derecho a la privacidad y la intimidad) y deberán ser proporcionadas en el ánimo de proteger: a) la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales, b) la seguridad pública, c) la prevención, investigación y persecución de las actividades criminales, d) los intereses comerciales y otros intereses económicos sean éstos públicos o privados, e) la igualdad de las partes respecto de procesos judiciales, f) la naturaleza, g) la inspección, control y supervisión de las autoridades públicas, h) las políticas económicas, monetarias y de tipo de cambio del Estado, i) la confidencialidad de las deliberaciones entre autoridades públicas en la deliberación de un asunto. El acceso a los documentos puede negarse si la divulgación de la información contenida en un documento oficial podría dañar o claramente dañaría cualquiera de los intereses enunciados, salvo que hubiere un mayor interés público en su divulgación. Este aspecto es importantísimo para nuestras consideraciones toda vez que identifica con gran claridad la necesidad de la prueba de daño o en su caso de mayor interés público pues está reconociendo implícitamente la prevalencia de este interés público de la colectividad por sobre cualquier otro interés privado o público (refiriéndonos a una colectividad menor, o de intereses de menor importancia en comparación con el común de la misma). La Recomendación también señala que la limitación de acceso, aún basada en las excepciones previstas, debe tener una limitación de tiempo para darle la certeza jurídica al ciudadano.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

Además de lo anterior, la Recomendación establece el procedimiento sugerido para regular el acceso a la información. Finalmente, también objeto de estudio del presente, establece ciertas medidas complementarias tanto para los Estados miembros como para las autoridades públicas. En el caso de los Estados, los principios sugeridos al implementar la recomendación señalan que deberán implementar las medidas necesarias para informar al público sobre sus derechos de acceso a los documentos oficiales y sobre cómo deben ejercerlos, asegurar que los funcionarios públicos estén debidamente capacitados e informados de sus propios derechos y obligaciones, y asegurarse de que los solicitantes puedan ejercer este derecho. En cuanto a las autoridades públicas, estas deberán de manejar eficientemente sus archivos públicos para asegurar que estos puedan ser accesibles, deberán aplicar reglas previamente establecidas para el manejo, conservación y eventual destrucción de los archivos, y en la medida de lo posible poner a disposición de los particulares las listas o clasificaciones de la información que puedan tener en su poder.

La Recomendación tiene aún más información general de interés respecto de la implementación del acceso a documentos oficiales y el procedimiento de acceso recomendado, sin embargo esta a mi juicio es la más relevante para el objeto de estudio que se trabaja pues define a la autoridad pública, define la información que deberá tener acceso a la información, y da ciertos lineamientos para regular este derecho. Ciertamente las reflexiones que ya he vertido, dan cierta luz para la mejor aplicación e interpretación del derecho de acceso a la información, que puede además aplicarse de manera diferenciada a la información pública ambiental.

3.C.2. Convención sobre el Acceso a documentos oficiales, Consejo de Europa¹²³

Adoptada por el Comité de Ministros el 27 de noviembre de 2008 en la reunión 1042 *bis* de los Diputación de Ministros, el Consejo de Europa aprobó en esta fecha la Convención sobre el Acceso a Documentos Oficiales.

El preámbulo del instrumento establece el basamento del mismo en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos sexto, octavo y décimo de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales¹²⁴, la “Convención de Aarhus”, de la cual se hablará con profundidad más adelante, y la Convención para la Protección de las personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal del 28 de enero de 1981;¹²⁵ la Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la Libertad de Expresión e Información adoptada el 29 de abril de 1982, así como las recomendaciones de protección y acceso en su caso, de datos personales, y la recomendación No. R (2000) 13 sobre una política europea sobre el acceso a los archivos y la [Rec\(2002\)2](#) sobre el acceso a documentos oficiales.¹²⁶

¹²³ Disponible en versión electrónica en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> consultada el 26 de noviembre de 2011. Traducción libre del autor al no existir versión oficial en español del instrumento al momento.

¹²⁴ El cual se relaciona con el presente documento en lo que respecta a la libertad de expresión y de pensamiento, pero sin guardar relación directa con el acceso a la información. Consulta realizada en documento electrónico en http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/ESP_CONV.pdf según consulta realizada el 23 de Noviembre de 2011.

¹²⁵ Conocido también como “Convenio 108” sus disposiciones se refieren en particular a la distribución justa y legal recopilación y tratamiento de los datos personales: la recolección de los datos personales únicamente con objetivo específico y fines legítimos, que excluye el tratamiento de los datos para otros fines, incompatibles con aquellos para los que los datos han sido recolectados, la limitación del tiempo para el tratamiento de los datos después de lograr los fines estipulados, entre otros. El objetivo del Convenio 108 es fortalecer la protección de datos personales relativos a personas específicas y su tratamiento automatizado, por lo que no es de interés primario para el objeto de estudio de este documento. Adoptado el 28 de enero de 1981, según consulta el 20 de Noviembre de 2011 en https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/legislacion/union_europea/convenios/common/pdfs/convenio_108_consejo_europa.pdf

¹²⁶ Disponible en http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf%282003%29003_en.pdf según consulta realizada el 23 de Noviembre de 2011. Este documento enfatiza, entre otros aspectos “la posibilidad de que los ciudadanos se formen una opinión crítica de estado de las sociedades en las que viven y de su gobierno”, “promueve una administración eficaz y eficiente”, “contribuye a afirmar la legitimación y confianza en la administración”. Traducción libre del autor.

La Convención en comento considera la importancia del acceso a la información en una sociedad pluralista y democrática de transparencia de la autoridades públicas. Establece que el ejercicio de un derecho de acceso a la información a documentos oficiales:

- proporciona una fuente de información para el público,
- auxilia al público a hacerse de una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas,
- promueve la integridad, eficiencia, efectividad y rendición de cuentas de las autoridades públicas reafirmando su legitimidad.

También establece en el preámbulo que todos los documentos oficiales son públicos por principio y pueden ser retenidos solamente al sujetarse a la protección de otros derechos e intereses legítimos.

Para efectos de esta Convención “autoridad pública“ significa:

1. gobierno y administración a un nivel nacional, regional y local;
2. cuerpos legislativos y autoridades judiciales en tanto desarrollen actividades judiciales, o funciones administrativas en términos de su derecho interno;
3. personas físicas o jurídicas en tanto estén en ejercicio de autoridad administrativa.

Según considerase conveniente cada Parte podrá declarar que la definición de “autoridad pública” también incluye a cuerpos legislativos respecto de sus otras actividades, autoridades judiciales respecto de sus otras actividades, personas físicas o jurídicas en tanto desarrollen funciones públicas u bien operen con fondos públicos en términos del derecho interno. La Convención define los “documentos oficiales” como toda la información conservada de cualquier manera, obtenida o recibida y en posesión de las autoridades públicas.

Cada parte signataria debe garantizar el acceso a la información de todos, sin discriminación, al acceso a documentos públicos en poder de autoridades públicas, según su solicitud. Cada parte deberá de ver lo necesario para que lo anterior sea garantizado por la legislación doméstica. Solamente podrá haber algunas limitaciones al acceso a la información contenida en documentos oficiales a fin de proteger:

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- a. la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales;
- b. la seguridad pública;
- c. la prevención, investigación, y persecución de actividades criminales,
- d. las investigaciones disciplinarias;
- e. la inspección, control y supervisión de las autoridades públicas;
- f. la privacidad y otros intereses privados legítimos;
- g. los intereses comerciales y económicos;
- h. las políticas económicas, monetarias y de cambio del Estado;
- i. la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la eficacia en la administración de la justicia;
- j. el ambiente; o
- k. las deliberaciones dentro o entre las autoridades públicas concernientes al análisis de alguna cuestión .

Se podrá negar el acceso a la información bajo cualquiera de los supuestos anteriores salvo que exista un interés público mayor para su divulgación. Cada signatario considerará la mejor manera de integrar estas disposiciones a su sistema jurídico.

Por su parte, el procedimiento de acceso a la información constituido en este instrumento establece disposiciones generales: a) el solicitante de un documento oficial no estará obligado a dar razones para desear tener acceso al mismo, b) los signatarios podrán dar a los solicitantes el derecho de permanecer anónimos excepto cuando la revelación de la identidad sea esencial para poder procesar la solicitud, c) las formalidades de las solicitudes no excederán lo que sea esencial a fin de poder procesar el requerimiento.

Algunos aspectos del procedimiento regulado revisten interés para nuestro objeto de estudio. El artículo quinto describe el procedimiento que se pretende se regule por cada signatario:

1. La autoridad pública auxiliará al solicitante hasta donde le sea posible, a identificar el documento oficial requerido.
2. Una solicitud de acceso a un documento oficial deberá ser atendida por una autoridad pública que tenga en poder el documento. Si la autoridad pública no lo tuviere o no estuviere autorizada a procesar la solicitud, deberá cuando sea posible, referir la solicitud o al solicitante a la autoridad pública competente.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

3. Las solicitudes para el acceso a documentos públicos deberán atenderse equitativamente.
4. Una solicitud de acceso a un documento oficial deberá atenderse debidamente. La decisión deberá tomarse, comunicarse y ejecutarse a la brevedad posible o dentro de un término razonable que haya sido especificado con anterioridad.
5. Puede denegarse una solicitud de acceso a un documento oficial cuando:
 - a. Si a pesar de la asistencia de la autoridad pública la solicitud continúa siendo vaga para permitir la identificación del documento oficial; o
 - b. Si la solicitud es manifiestamente poco razonable.
6. Una autoridad pública que niegue el acceso a un documento oficial en su todo o en parte deberá dar las razones para su negativa. El solicitante tiene el derecho de recibir a su solicitud una justificación por escrito de la autoridad pública, en razón de la negativa.

El artículo sexto establece las disposiciones de las formas de acceso a los documentos oficiales y dispone ciertos aspectos de interés tales como el hecho de poder elegir entre inspeccionar el original o una copia, o bien recibir una copia del mismo en cualquier forma o formato disponible salvo que la preferencia que se exprese sea poco razonable. Asimismo, se establece que si existieren limitaciones de acceso a la información, se deberá conceder el acceso al resto del documento indicando con claridad las omisiones. Si la parte restante de información susceptible de acceso o consulta careciese de sentido con las limitaciones de información, o bien si establece una carga manifiestamente poco razonable para la autoridad para poner a disposición el resto del documento, este puede ser negado.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

La autoridad pública también puede dar acceso a la información al referir al solicitante a medios alternativos simples de acceso.

La consulta de documentos públicos oficiales en las propias instalaciones de la autoridad pública serán gratuitas. No obstante, los signatarios podrán establecer cargos por los servicios proporcionados por archivos y museos en este sentido. Pueden cobrarse aranceles razonables al solicitante por copias del documento oficial, mismas que no deberán de exceder los costos de reproducción y entrega del documento. Se publicarán las tarifas de dichas cuotas.

Este instrumento también establece en caso de negativa de solicitud de acceso a un documento oficial el derecho de un recurso de revisión ya sea ante una corte o tribunal o bien ante un órgano imparcial.

Las “medidas complementarias” dispuestas en el artículo noveno establecen que los signatarios deberán informar al público sobre su derecho de acceso a los documentos oficiales y sobre cómo pueden ejercerlo, tomando además las medidas necesarias para educar a las autoridades públicas en sus derechos y obligaciones, proporcionar información sobre los asuntos y aspectos de los cuales sean responsables, manejar eficientemente sus documentos para que sean de sencillo acceso, y aplicar reglas claras y establecidas para la preservación y destrucción de sus documentos.

El artículo décimo es de especial interés para nuestro objeto de estudio y se denomina “Documentos hechos públicos por iniciativa de las autoridades públicas”, es decir que se refiere a lo que hemos denominado a lo largo de este trabajo el acceso activo a la información. Esta disposición establece que “por su propia iniciativa” una autoridad

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

pública deberá tomar las medidas necesarias para hacer públicos los documentos oficiales que tenga en su poder en aras de promover la transparencia y eficiencia de la administración pública, así como para promover la participación informada por parte del público en aspectos de interés general.

Otro aspecto de interés de esta Convención consiste en la integración de un grupo de expertos en materia de acceso a la información, que deberá reunirse al menos una vez al año. La finalidad de la reunión será entre otras, la de reportar la aplicación de la Convención y discutir sobre aspectos de interés tales como elaborar propuestas que faciliten o mejoren la implementación y funcionamiento del instrumento así como la identificación de cualquier problema en su aplicación; el intercambio de información y reporte de desarrollos significantes en materia jurídica, de políticas o tecnológicos; la elaboración de propuestas para consulta de los signatarios para la reforma o enmienda de la Convención. En el mismo artículo se establece que este grupo de expertos podrá solicitar información y opiniones de la propia sociedad civil.

Además de los anteriores este instrumento contiene disposiciones generales sobre la firma, adhesión y reservas de la Convención, entre otras.

La importancia de este instrumento es de consideraciones múltiples. Primeramente, la consideración diferenciada del acceso a la información de “documentos oficiales” distinguiendo del resto de la información que no cae bajo esta categoría. En segundo sentido, se observa en diversas disposiciones una importante similitud con instrumentos afines en materia de regulación de solicitud y limitaciones en acceso a la información pública, pero se agrega la necesidad de que en caso de negativa exista un recurso ante una corte u órgano que sea imparcial, lo cual en la actualidad no siempre resulta ser efectivo pues en ocasiones, podría revisar sencillamente el órgano superior jerárquico sin que se

garantice la imparcialidad de la decisión que se confirme o rectifique. En tercer sentido considero de importante significación que se pueda, si fuere posible, elegir por parte del solicitante si desea consulta de un documento original o sus copias pues inclusive el documento mismo puede revestir un interés para el particular y proporcionarle información en sí mismo.

Atendiendo directamente al objeto de estudio que me compete, la decisión de la autoridad de divulgar documentos públicos mediante un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, puede tener repercusiones importantes en materia de acceso a la información pública ambiental pues más allá de la rendición de cuentas económicas o financieras y el ejercicio del gasto público, el desempeño a través de la administración de los recursos que las autoridades ambientales deben proteger, preservar y hacer crecer puede y debe ser monitorizado por la población en general. El conocimiento de esta eficiencia o no del ejercicio de las administraciones públicas sería un paso importantísimo en la consolidación de una verdadera democracia ambiental al fomentar mediante el conocimiento y la información una mayor corresponsabilidad y participación pública. Finalmente, el órgano de expertos que debe constituirse es también una importante aportación en la materia pues considero permitirá verificar no solamente la observancia de la Convención sino impulsar mayores avances en materia jurídica y de política pública informativa además de considerar los adelantos tecnológicos promoviendo la congruencia del instrumento con las posibilidades y necesidades de su aplicación en la práctica.

3.C.3. Convención de Espoo sobre evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo y Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica en un Contexto Transfronterizo

En el caso de la Convención de Espoo, este se inspiró en el principio 21 de la Declaración

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

de Estocolmo en el cual se persigue la responsabilidad de los Estados parte de asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daño al ambiente de otros Estados o en áreas más allá de su jurisdicción nacional, claramente buscando la aplicación especializada de la Teoría del Derecho Ambiental en oposición a la tradicional Teoría Civil que reconoce límites territoriales o geopolíticos a la jurisdicción.

En el Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa desarrollada en Helsinki (1975) previa a la citada Convención de Espoo, se desarrolló una sección dedicada a la Cooperación Europea respecto del mejoramiento de la circulación, acceso e intercambio de información reconociendo la importancia estratégica que tiene la importancia de la divulgación de la información entre los Estados participantes, la importancia en la familiarización entre los Estados de esta información y enfatizando en este sentido el papel de enorme influencia de la prensa escrita, la radio, la televisión, el cine y las agencias de noticias así como de los periodistas trabajando en ellas. También se reconoce la importancia de la divulgación oral de la información a través de charlas, seminarios, talleres o similares. En este sentido, el Acta reconoce al acceso a la información como un área de oportunidad para la cooperación y la seguridad entre los miembros de la otrora Comunidad, ahora Unión Europea. Sin embargo, no se trató al acceso a la información ambiental de manera particular, aunque por separado a su vez se reconoce la necesidad de intervenir y atajar en los problemas ambientales transfronterizos. Así, el protocolo de la Convención de Espoo ya mencionada, nace como el Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica en un Contexto Transfronterizo (conocido por sus siglas en inglés, SEA), signado en Kiev, Ucrania en 2003.

En este instrumento, si bien no existe un capítulo particular sobre el tratamiento de la información pública o pública ambiental y el acceso a la misma, resulta evidente que el

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

objetivo principal del protocolo consistente en la prevención del ambiente y de la salud en un contexto transfronterizo y éste requiere de la libre circulación de información certera, oportuna y veraz además de extensivos procesos de participación ciudadana incluyendo la consulta pública con acceso a información concreta. Si bien este Protocolo no regula el acceso a la información en sí mismo, resulta evidente que presupone la libre y transparente generación y circulación de la información necesaria, inclusive entre las partes afectadas o potencialmente afectadas, considerando a la colectividad general. El anexo IV del citado instrumento establece ciertas directrices respecto de la información ambiental que debe allegarse entre las partes a fin de poder completar exitosamente el proceso de evaluación estratégica:

1. Los contenidos y objetivos del Plan o Programa y su vínculo con otros planes o programas,
2. Los aspectos relevantes del estado actual que guarda el ambiente incluyendo la salud, y la probable evolución de éstos si el plan o programa no fuese implementado,
3. Las características del ambiente incluyendo la salud, en las áreas que vayan a verse significativamente afectadas,
4. Los problemas ambientales, incluyendo los de salud, que sean relevantes al plan o programa,
5. Los objetivos ambientales, incluyendo a la salud, establecidos a nivel internacional, nacional y a otros niveles que son relevantes para el plan o programa, y las maneras en que éstos objetivos y otras consideraciones ambientales y de salud han sido tomadas en cuenta para su elaboración.
6. Los efectos ambientales probables, incluyendo los de salud, (estos efectos deben

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

incluir los secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, mediano y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos), según se definen en el artículo 2, párrafo séptimo del instrumento.

7. Las medidas preventivas para reducir o mitigar cualquier efecto adverso en el ambiente, incluyendo a la salud, que pueda resultar a partir de la implementación del plan o programa.
8. Un listado esquemático de las razones para elegir las alternativas existentes y una descripción de cómo se realizó la evaluación incluyendo las dificultades en el allegamiento de información que debe incluirse tales como las deficiencias técnicas y la falta de conocimiento.
9. Las medidas proyectadas para la monitorización de los efectos ambientales, incluyendo los de salud, a partir de la implementación del plan o programa.
10. Los efectos significativos transfronterizos probables incluyendo los efectos en la salud.
11. Un resumen ejecutivo de la información, no técnico.

Es necesario recalcar respecto de las características de la información que deba proporcionarse, la importante vinculación que se hace entre los efectos ambientales y la salud humana toda vez que el fin último es la protección de ésta. Resulta evidente que la protección de los elementos ambientales y el entorno no tendrían razón de ser si no fuera en razón de sus claros efectos sobre la salud humana e inclusive el bienestar pues también aportan elementos estéticos que generan bienestar a los individuos. Por una parte garantizan la posibilidad de vida mediante la satisfacción de necesidades básicas y la salud (diferente a la vida) se ve fortalecida y enriquecida por la vinculación con la protección a la

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

salud reconociendo implícitamente un componente que llega a tener efectos en el bienestar. El Protocolo SEA establece un mecanismo de notificación y comunicaciones en general que pretende a un tiempo asegurar la calidad de la información aportada en el proceso de toma de decisiones, la participación tanto ciudadana como autoritaria con márgenes de tiempo razonables para una participación responsable y la necesidad de considerar o en su caso señalar el seguimiento o la no consideración de las observaciones de las partes.

3.C.4. Convención de Helsinki para la Prevención de Accidentes en un Contexto Transfronterizo

En cuanto a la Convención de Helsinki para la Prevención de Accidentes en un Contexto Transfronterizo en 1992, dicho instrumento asegura que se divulgue información en las áreas susceptibles de ser afectadas por accidentes industriales en razón de la realización de actividades altamente riesgosas. Se pretende asegurar la posibilidad de participación de las personas en procedimientos relevantes con el objeto de conocer sus puntos de vista, sus necesidades y preocupaciones particulares, y que su oportunidad de participación en calidad de potenciales afectados sea equivalente a la de la parte(s) potencialmente causantes del daño. Lo anterior no solamente garantiza un sentido de equidad sino sobretodo la posibilidad verdadera de planificar una estrategia integral y consensuada de prevención del riesgo. En este sentido, el acceso a la información cumple la función preventiva para la toma de decisiones a fin de minimizar o en su caso mitigar en la mayor medida posible los efectos de un potencial daño ambiental.

El siguiente y sin duda definitivo salto en materia de acceso a la información pública ambiental en la Unión Europea fue la Convención sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en cuestiones

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

Ambientales signada en Aarhus, Dinamarca. Previo a este ejercicio, la primera conferencia de las partes reconocía en la Declaración de Lucca de 2002 la necesidad de involucramiento y corresponsabilidad del público en general para poder resolver los problemas ambientales a través de una democracia ambiental participativa. Señala la Declaración que la Convención de Aarhus reconoce el papel clave de una sociedad activa y bien informada para lograr y asegurar un desarrollo sostenible y ambientalmente adecuado. La Convención de Aarhus integra aspectos fundamentales que vinculan a los derechos humanos y a la democracia incluyendo aspectos de transparencia gubernamental, y rendición de cuentas y desempeño ante la sociedad.

3.C.5. Convención sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus)

La Convención sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales fue signada en Aarhus, Dinamarca en 1998 y ha constituido un hito aguas respecto del tratamiento de la información pública ambiental en Europa y a la fecha continúa siendo referente en la materia en el resto del mundo. A decir de Moreno,¹²⁷ esta Convención se ocupa de tres aspectos distintos pero unidos entre sí: el acceso a la información ambiental, la participación del público en el proceso de toma de decisiones que se refieran a asuntos ambientales, y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Señala este autor que en el caso de Aarhus, estamos hablando de una doble dimensión: la que se aplica a los Estados miembros y la que se aplica “reflexivamente” a las instituciones de la Unión. Respecto de los Estados miembros a su vez para nuestro objeto de estudio, comprende las mismas

¹²⁷ Moreno:2006 p.242-258.

vertientes antes mencionadas, particularizando en el derecho de acceder a la información ambiental de que disponen las autoridades nacionales. En el caso de la dimensión que afecta a las autoridades comunitarias también se descomponen en los mismos tres vectores, siendo de nuestro particular interés el acceso a la documentación ambiental que obra en poder de los organismos de la Unión Europea (Comisión Europea, Agencia Europea del Medio Ambiente, entre otras). Por ello la ratificación de la Convención de Aarhus por parte de la UE supuso un importante cabildeo y adaptación del andamiaje jurídico.

La exposición de motivos de este instrumento recoge diversos aspectos en materia de acceso a la información ambiental de interés para efectos del presente análisis en razón de no haber sido integrados expresamente en instrumentos anteriores:¹²⁸

- Los ciudadanos deben tener acceso a la información a fin de defender su derecho al ambiente adecuado, la vinculación expresa entre estos dos derechos subjetivos no es común a pesar de ser obvia e indisoluble.
- Un mejor acceso a la información permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, lo cual es obvio, pero el razonamiento no se recogía expresamente en otros instrumentos.
- El acceso a la información medioambiental favorece el respeto del principio de la obligación de rendir cuentas y la transparencia del proceso de toma de decisiones y garantizar un mayor apoyo del público a las decisiones adoptadas

¹²⁸ Síntesis a partir de la exposición de motivos de la versión oficial en español de la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales. ECE/CEP/INFORMAL/1999/1 de 15 de enero de 1999. La Convención fue adoptada en la Conferencia Ministerial "Medio Ambiente para Europa" celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998. En el ámbito europeo se adoptó con posterioridad la Decisión [2005/370/CE](#) del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

sobre el medio ambiente, la vinculación del acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimación en el desempeño fortalecen la justificación del libre y activo acceso en el caso de los Estados que aspiran a una verdadera democracia participativa.

- Reconoce que es deseable que la transparencia reine en todas las ramas de la administración pública, esta transparencia forma parte del acceso activo a la información.
- Reconoce que el público debe tener conocimiento de los procedimientos de participación en la toma de decisiones en asuntos ambientales, tener libre acceso a los mismos y saber cómo utilizarlos, la inclusión de la corresponsabilidad ciudadana en el cuidado medioambiental genera una mayor conciencia de la coparticipación.
- Reconoce que el conocimiento de la información alienta al público en general a estar atento a las decisiones que inciden en el medio ambiente y en el desarrollo sostenible, y a participar en esas decisiones fomentando la conciencia de ser parte de un estado democrático e inclusivo.
- Reconoce que en la toma de decisiones los gobiernos tengan plenamente en cuenta consideraciones relacionadas con el medioambiente y que, por tanto, las autoridades públicas deben disponer de informaciones exactas, detalladas y actualizadas sobre el medio ambiente, mismas que tienen en su poder. Esta reflexión tiende a revertir la carga de la prueba en la administración pública y no en el administrado, lo cual resulta adecuado al tratarse de intereses que son a un tiempo colectivos y difusos pero genéricamente fuera del alcance administrativo del gobernado.

El objetivo de la Convención de Aarhus integra tanto la protección del derecho de cada persona así como el de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, justificando de este modo la necesidad de garantizar los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, entre otros.

En términos definitorios, se aclara quién es una "autoridad pública" reconociéndose a la administración pública a nivel nacional o regional o a cualquier otro nivel; a las personas físicas o morales que ejercen funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios particulares relacionados con el medio ambiente; cualquier otra persona física y moral que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de un órgano o de una persona comprendida dentro de las categorías anteriores; y las instituciones de cualquier organización de integración económica regional como el caso de la Comisión Económica para Europa, así como de los Estados reconocidos con carácter consultivo ante la misma, y de las organizaciones de integración económica regional constituidas por Estados soberanos, miembros de la Comisión Económica para Europa, que les hayan transferido competencia para la materia conducente. Este último caso resulta de importancia y es objeto de comentario en razón de que gran parte de los instrumentos jurídicos ambientales sobretodo de carácter internacional, o disposiciones que impactan al medio ambiente internacional, han nacido en razón de razones y motivos de economía regional o mundial, no para efectos originarios de prevención o protección ambiental. Considero significativo el hecho de que un instrumento de carácter ambiental integre como potencial autoridad pública a estos efectos a instituciones de integración económica regional. Asimismo, es

pertinente aclarar que la definición excluye expresamente a los órganos o instituciones que actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos.

La definición de "información(es) sobre el medio ambiente" consiste en toda información disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otra forma material y que se refiera a:

a) El estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los sitios naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos;

b) Factores tales como las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades o medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente a que hace referencia el apartado a) supra sobre el análisis de costos-beneficios y otros análisis e hipótesis económicas utilizadas en la toma de decisiones en materia ambiental.

c) El estado de salud del hombre, su seguridad y sus condiciones de vida, así como el estado de los sitios culturales y de las construcciones en la medida en que sean o puedan ser alteradas por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de estos elementos, por los factores, actividades o medidas a que hace referencia el apartado b) supra.

Asimismo, merece un comentario sobre el interés jurídico que reconoce la Convención en razón de las definiciones del "público" y "público interesado" ya que por "público" se entiende una o varias personas físicas o morales y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas

personas; y por "público interesado" se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia ambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. Se considerarán con interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno. La amplitud en esta consideración se encuentra en plena concordancia con la teoría del derecho ambiental reconociendo la naturaleza de los intereses colectivos y difusos protegidos así como la naturaleza colectiva de los bienes sobre los cuales tiende a recaer el derecho ambiental.

La Convención aclara que sus disposiciones no serán derogatorias de aquellas que ya induzcan o protejan derechos de acceso a la información y que en ningún caso serán limitativas, debiéndose considerar como mínimos respecto de la protección jurídica de los derechos tutelados.

El artículo cuarto de la Convención establece que cada Parte procurará que las autoridades públicas pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten, en particular, copias de los documentos en que las informaciones se encuentren efectivamente consignadas, independientemente de que estos documentos incluyan o no otras informaciones:

- a) Sin que el público tenga que invocar un interés particular;
- b) En la forma solicitada a menos que sea razonable para la autoridad pública comunicarla en otra forma incluyéndose las razones de esta opción; o que la información ya esté disponible públicamente de otra forma.

El artículo cuarto inciso tres establece las excepciones mediante las cuales puede ser denegada la información:

- a) si la información solicitada no obra en poder de la autoridad,

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- b) cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva y general,
- c) cuando los datos se encuentren en elaboración o cuando se trate de comunicaciones internas, siempre y cuando estén previstas en la costumbre o la costumbre y el interés que pueda tener para el público.

También podrá denegar solicitudes la autoridad si la revelación afecta negativamente a) el secreto previsto por el derecho interno; b) las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública; c) la buena marcha de la justicia o la capacidad de investigación de la autoridad; d) confidencialidad de intereses económicos legítimos cuando se contemple en la legislación; e) los derechos de propiedad intelectual; f) confidencialidad de datos personales cuando se protejan por la ley; g) intereses o protección de terceros que hayan facilitado la información voluntariamente, y h) la protección del ambiente a que se refiere la solicitud como el caso de ubicación de especies raras.

La autoridad deberá atender en sus motivos de denegación al interés público atendido en razón de la divulgación o la denegación.

El artículo quinto de la Convención de Aarhus establece las características de la recogida o recolección y difusión de las informaciones sobre el ambiente. Cada parte procurará:

- a) Que las autoridades públicas posean y tengan al día las informaciones sobre el medio ambiente que sean útiles para el desempeño de sus funciones;
- b) Que se establezcan mecanismos obligatorios para que las autoridades públicas estén debidamente informadas de las actividades propuestas o en marcha que puedan tener efectos importantes sobre el medio ambiente;
- c) Que en caso de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente, ya sea imputable a

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

actividades humanas o debida a causas naturales, todas las informaciones susceptibles de permitir al público tomar medidas para prevenir o limitar los daños eventuales que estén en posesión de una autoridad pública se difundan inmediatamente y sin demora a las personas que puedan resultar afectadas. Esta disposición resulta particularmente significativa pues denota la intención de integrar el acceso activo o divulgación activa de la información medioambiental lo cual es el espíritu del llamado “derecho a saber”.

El artículo continúa estableciendo que cada Parte procurará que las autoridades públicas pongan las informaciones sobre el medio ambiente a disposición del público de manera transparente y que esas informaciones sean realmente accesibles, en particular:

- a) Proporcionando al público informaciones suficientes sobre el tipo y el alcance de las informaciones sobre el medio ambiente que poseen las autoridades públicas competentes, sobre las principales condiciones en que esas informaciones se ponen a su disposición y les son accesibles y sobre el procedimiento que han de seguir para obtenerlas;
- b) Adoptando y manteniendo disposiciones prácticas, por ejemplo:
 - i) elaborando listas, registros o ficheros accesibles al público;
 - ii) obligando a los funcionarios a aportar su concurso al público que trate de tener acceso a informaciones en virtud de la presente Convención;
 - iii) designando puntos de contacto; y
- c) Dando acceso gratuitamente a las informaciones sobre el medio ambiente que figuren en las listas, registros o ficheros mencionados anteriormente.

Los anteriores incisos a), b) y c) del artículo en comento denotan una especial sensibilidad del legislador internacional sobre las necesidades ciudadanas y el sentido de la tutela del derecho de acceso a la información.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

La parte tercera de este artículo establece el privilegio de la divulgación electrónica por sobre otros medios, en congruencia con la tendencia que prevalece en la UE respecto de las comunicaciones por vía electrónica, estableciendo que cada Parte velará por que las informaciones sobre el medio ambiente estén cada vez más disponibles en bases electrónicas de datos a las que el público pueda tener fácilmente acceso por medio de las redes públicas de telecomunicaciones. En particular, deberían estar accesibles en esta forma las informaciones siguientes:

- a) Los informes sobre el estado del medio ambiente a que hace referencia el párrafo 4 infra;
- b) Los textos de las leyes sobre el medio ambiente o relativos al mismo;
- c) En su caso, las políticas, planes y programas sobre el medio ambiente o relativas al medio ambiente y los acuerdos relativos a éste; y
- d) Otras informaciones, en la medida en que la posibilidad de obtenerlas de esta forma facilite la aplicación de la legislación nacional que tenga por objeto aplicar la presente Convención, siempre que esas informaciones ya estén disponibles en forma electrónica.

Cada Parte publicará y difundirá a intervalos regulares que no rebasen los tres o cuatro años un informe nacional sobre el estado del medio ambiente.

Los artículos posteriores, antes del décimo, se ocupan de la participación pública y del acceso a la justicia, por lo que no se hará comentario en razón de no ser directamente relevantes para el objeto de estudio de la presente investigación.

El artículo décimo establece la obligación de las partes de reunirse y de analizar resultados a más tardar a partir de un año posterior a la entrada en vigor de la Convención, y posterior a esto, cada dos años. A partir de este numeral, el instrumento contempla las disposiciones necesarias administrativas para ingresar a la Convención, para el derecho al voto, las condiciones y ejercicio de la Secretaría, entre otros.

Además de las disposiciones comentadas, considero necesario a manera de comparación, conocer el tipo de actividades que se regulan de manera diferenciada respecto del acceso libre a la información que deben proporcionar y que viene regulado en el Anexo I de la Convención y parte integral de la misma, el cual se inserta para comentario:

“1. Sector de la energía:

- refinерías de petróleo y de gas;
- instalaciones de gasificación y licuefacción;
- centrales térmicas y otras instalaciones de combustión de un aporte térmico de por lo menos 50 megawatios (MW);
- hornos de coque;
- centrales nucleares y otros reactores nucleares, inclusive el desmantelamiento o la desactivación de esas centrales o reactores¹²⁹ (con excepción de las instalaciones de investigación para la producción y la transformación de materias físi­les y fértiles, cuya potencia máxima no rebase un KW de carga térmica continua);
- instalaciones para el retratamiento de combustibles nucleares irradiados;
- instalaciones destinadas:
 - a la producción o al enriquecimiento de combustibles nucleares;
 - al tratamiento de combustibles nucleares irradiados o de desechos sumamente radiactivos;
 - a la eliminación definitiva de combustibles nucleares irradiados;
 - exclusivamente a la eliminación definitiva de desechos radiactivos;
 - exclusivamente al almacenamiento (previsto para más de diez años) de combustibles nucleares irradiados o de desechos radiactivos en un sitio diferente del sitio de producción.

2. Producción y transformación de metales:

- instalaciones de tostado o sintetizado de mineral metálico (en particular mineral sulfurado);
- instalaciones para la producción de hierro fundido o de acero (fusión primaria o secundaria), en particular los equipamientos para la fundición continua de una capacidad de más de 2,5 toneladas por hora;
- instalaciones destinadas a la transformación de metales ferrosos:
 - i) por laminado en caliente con una capacidad superior a 20 toneladas de acero bruto por hora;
 - ii) por forjado mediante martillos cuya energía de golpe rebase los 50 kilojulios por martillo y cuando la potencia calorífica aplicada sea superior a 20 MW;
 - iii) aplicación de capas de protección de metal en fusión con una capacidad de tratamiento superior a dos toneladas de acero bruto por hora;
- fundiciones de metales ferrosos de una capacidad de producción superior a 20 toneladas por hora;
- instalaciones:
 - i) destinadas a la producción de metales brutos no ferrosos a partir de minerales, de concentrados o de materias primas secundarias por procedimientos metalúrgicos, químicos o electrolíticos;
 - ii) destinadas a la fusión, incluida la aleación, de metales no ferrosos, con productos de recuperación (afinado, moldeado en fundición), de una capacidad de

¹²⁹ Las centrales nucleares y otros reactores nucleares dejan de ser instalaciones nucleares cuando todos los combustibles nucleares y todos los demás elementos contaminados han sido retirados definitivamente del sitio de implantación.

fusión superior a 4 toneladas por día para el plomo y el cadmio o de 20 toneladas por día para todos los demás metales;

- instalaciones de tratamiento de superficie de metales y materias plásticas utilizando un procedimiento electrolítico o químico, cuando el volumen de las cubas asignadas al tratamiento utilizadas sea superior a 30 m³.

3. Industria mineral:

- instalaciones destinadas a la producción de clínker (cemento) en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 500 toneladas por día, o de cales en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día, o en otros tipos de hornos con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día;

- instalaciones destinadas a la producción de amianto y a la fabricación de productos a base de amianto;

- instalaciones destinadas a la fabricación de vidrio, en particular las destinadas a la producción de fibras de vidrio con una capacidad de fusión superior a 20 toneladas por día;

- instalaciones destinadas a la fusión de materias minerales, incluidas las materias destinadas a la producción de fibras minerales, con una capacidad de fusión superior a 20 toneladas por día;

- instalaciones destinadas a la fabricación de productos cerámicos por cocción, en particular tejas, ladrillos, piedras refractarias, baldosas de gres o de porcelana, con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día, o una capacidad de horno de más de 4 m³ y de más de 300 kg/m³ por horno.

4. Industria química: por producción, en el sentido de las categorías de actividades enumeradas en la presente rúbrica, se entiende la producción en cantidades industriales por transformación química, de las sustancias mencionadas en los apartados a) a g) siguientes:

a) instalaciones químicas destinadas a la fabricación de productos químicos orgánicos de base, tales como:

i) hidrocarburos simples (lineales o cíclicos, saturados o no saturados, alifáticos o aromáticos);

ii) hidrocarburos oxigenados, en particular alcoholes, aldehidos, cetonas, ácidos carboxílicos, ésteres, acetatos, éteres, peróxidos y resinas epóxicas;

iii) hidrocarburos sulfurados;

iv) hidrocarburos azotados, en particular aminas, amidas, compuestos nitrosos, nitrados o nitratados, nitrilos, cianatos e isocianatos;

v) hidrocarburos fosforados;

vi) hidrocarburos halogenados;

vii) compuestos organometálicos;

viii) materias plásticas de base (polímeros, fibras sintéticas, fibras a base de celulosa);

ix) cauchos sintéticos;

x) colorantes y pigmentos;

xi) tensioactivos y agentes de superficie;

b) instalaciones químicas destinadas a la fabricación de productos químicos inorgánicos de base, tales como:

i) gases, en particular amoníaco, cloro y cloruro de hidrógeno, flúor o fluoruro de hidrógeno, óxidos de carbono, compuestos azufrados, óxidos de nitrógeno, hidrógeno, dióxido de azufre, dicloruro de carbonilo;

ii) ácidos, en particular ácido crómico, ácido fluorídico, ácido fosfórico, ácido nítrico, ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, óleum, ácidos sulfurados;

iii) bases, en particular hidróxido de amonio, hidróxido de potasio, hidróxido de sodio;

iv) sales, en particular cloruro de amonio, clorato de potasio, carbonato de potasio, carbonato de sodio, perborato, nitrato de plata;

- v) no metales, óxidos metálicos u otros compuestos inorgánicos, tales como carburo de calcio, silicio, carburo de silicio;
- c) instalaciones químicas destinadas a la fabricación de abonos a base de fósforo, de nitrógeno o de potasio (abonos simples o compuestos);
- d) instalaciones químicas destinadas a la fabricación de productos de base fitosanitarios y de biocidas;
- e) instalaciones que utilizan un procedimiento químico biológico para la fabricación de productos farmacéuticos de base;
- f) instalaciones químicas destinadas a la fabricación de explosivos;
- g) instalaciones químicas en las que se utiliza un tratamiento químico o biológico para producir aditivos proteicos a los alimentos de los animales, de los fermentos y de otras sustancias proteicas.

5. Gestión de desechos:

- instalaciones para la incineración, la valorización, el tratamiento químico y la descarga de desechos peligrosos;
- instalaciones para la incineración de desechos municipales, de una capacidad superior a 3 toneladas por hora;
- instalaciones para la eliminación de desechos no peligrosos, de una capacidad de más de 50 toneladas por día;
- vertederos que reciban más de 10 toneladas por día o de una capacidad total de más de 25.000 toneladas, con exclusión de los vertederos de desechos inertes.

6. Instalaciones de tratamiento de aguas utilizadas de una capacidad superior a 150.000 equivalentes/habitante.

7. Instalaciones industriales destinadas a:

- a) la fabricación de pasta de papel a partir de madera o de otras materias fibrosas;
- b) la fabricación de papel y de cartón, de una producción superior a 20 toneladas por día.

8. a) construcción de vías para el tráfico ferroviario de gran distancia, así como de aeropuertos¹³⁰ dotados de una pista principal de despegue y de aterrizaje de una longitud de 2.100 m como mínimo;

b) construcción de autopistas y de vías rápidas¹³¹;

c) construcción de una nueva carretera de cuatro carriles o más, o alineamiento o ensanche de una carretera existente de dos carriles para hacer una carretera de cuatro carriles o más, cuando la nueva carretera o sección de carretera alineada o ensanchada tenga una longitud ininterrumpida de 10 km como mínimo;

9. a) vías navegables y puertos de navegación interior que permitan el acceso a barcos de más de 1.350 toneladas;

b) puertos de comercio, muelles de carga y de descarga unidos a la tierra y antepuertos (con exclusión de los muelles para transbordadores) accesibles a barcos de más de 1.350 toneladas.

10. Dispositivos de captación o de recarga artificial de aguas subterráneas cuyo volumen anual de aguas a captar o a recargar alcance o rebase los 10 millones de m³.

11. a) obras destinadas al trasvase de recursos hidráulicos entre cuencas fluviales cuando esta operación tenga por objeto prevenir eventuales penurias de agua y cuando el volumen anual de las aguas trasvasadas rebase los 100 millones de m³;

b) en todos los demás casos, las obras destinadas al trasvase de recursos hidráulicos entre cuencas fluviales cuando el caudal anual medio, a lo largo de

¹³⁰ A los efectos de la presente Convención, la noción de "aeropuerto" corresponde a la definición dada en la Convención de Chicago de 1944 sobre la creación de la Organización de Aviación Civil Internacional (anexo 14).

¹³¹ A los efectos de la presente Convención, por "vía rápida" se entiende una carretera que corresponda a la definición dada en el Acuerdo europeo de 15 de noviembre de 1975 sobre las grandes carreteras de tráfico internacional.

varios años, de la cuenca de toma rebase los 2.000 millones de m³ y cuando el volumen de las aguas trasvasadas rebase el 5% de ese caudal.

En los dos casos, quedan excluidos los trasvases de agua potable conducida por canalizaciones.

12. Extracción de petróleo y de gas natural con fines comerciales, cuando las cantidades extraídas rebasen las 500 toneladas de petróleo y los 500.000 m³ de gas por día.

13. Represas y otras instalaciones destinadas a retener las aguas o a almacenarlas de forma permanente cuando el nuevo volumen de agua o un volumen suplementario de agua a retener o a almacenar rebase los 10 millones de m³.

14. Canalizaciones para el transporte de gas, de petróleo o de productos químicos, de un diámetro superior a 800 mm y de una longitud superior a 40 km.

15. Instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves o de cerdos que dispongan de más de:

a) 40.000 plazas para aves;

b) 20.000 plazas para cerdos de producción (de más de 30 kg); o

c) 750 plazas para cerdos de vientre.

16. Canteras y explotaciones mineras a cielo abierto cuando la superficie del sitio rebase las 25 ha o, para las turberas, las 150 ha.

17. Construcción de líneas aéreas de transporte de energía eléctrica de una tensión de 220 Kw o más y de una longitud superior a 15 km.

18. Instalaciones de almacenamiento de petróleo, de productos petroquímicos o de productos químicos, de una capacidad de 200.000 toneladas o más.

19. Otras actividades:

- Instalaciones destinadas al pretratamiento (operaciones de lavado, blanqueo, y mercerización) o para tintura de fibras o de textiles cuya capacidad de tratamiento sea superior a 10 toneladas por día;

- Instalaciones destinadas en el tratamiento de pieles, cuando la capacidad de tratamiento sea superior a 12 toneladas de productos terminados por día;

- a) Mataderos de una capacidad de producción de piezas en canal superior a 50 toneladas por día;

b) Tratamiento y transformación destinados a la fabricación de productos alimentarios a partir de:

i) Materias primas animales (distintas de la leche), de una capacidad de producción de productos terminados superior a 75 toneladas por día;

ii) Materias primas vegetales, de una capacidad de producción de productos terminados superior a 300 toneladas por día (valor medio trimestral);

c) Tratamiento y transformación de la leche, cuando la cantidad de la leche recibida sea superior a 200 toneladas por día (valor medio anual);

- Instalaciones destinadas a la eliminación o al reciclado de piezas en canal y de desechos de animales de una capacidad de tratamiento superior a 10 toneladas por día;

- Instalaciones destinadas al tratamiento de superficie de materias, objetos o productos, y que utilicen disolventes orgánicos, en particular para las operaciones de preparado, impresión, revestimiento, desgrasado, impermeabilización, encolado, pintura, limpieza o impregnación, de una capacidad de consumo de disolvente de más de 150 kg por hora o de más de 200 toneladas por año;

- Instalaciones destinadas a la fabricación de carbón (carbón cocido duro) o de electrografito por combustión o grafitización.

20. Toda actividad no mencionada en los párrafos 1 a 19 supra respecto de la cual la participación del público esté prevista en el marco de un procedimiento de evaluación del impacto sobre medio ambiente conforme a legislación nacional.

21. Las disposiciones del apartado a) del párrafo 1 del artículo 6 de la presente Convención no se aplicarán a ninguna de las actividades mencionadas anteriormente que se emprendan exclusiva o esencialmente para investigar,

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

elaborar o experimentar nuevos métodos o nuevos productos y que no vayan a durar más de dos años a menos que conlleven el riesgo de tener un efecto perjudicial importante sobre el medio ambiente o la salud.

22. Toda modificación o extensión de las actividades que responda en sí a los criterios o umbrales enunciados en el presente anexo se registrará por el apartado a) del párrafo 1 del artículo 6 de la presente Convención.

Cualquier otra modificación o extensión de las actividades se registrará por el apartado b) del párrafo 1 del artículo 6 de la presente Convención.”

Si bien no se encuentra una clara justificación de cada uno de los elementos enumerados en esta taxonomía, resulta claro que el criterio de inclusión puede basarse ya sea en el peligro que las sustancias generadas, obras o actividades, representan para la vida y la salud humanas o la integridad el ecosistema respecto de la integridad y bienestar a futuro de las generaciones presentes y por venir. Este criterio resulta de particular interés toda vez que la contaminación y efectos de degradación ambiental tienden a ser de tracto sucesivo, más allá de sus efectos instantáneos o inmediatos, siendo esta una razón de consideración especial respecto de la potencialidad de daño ambiental en comparación con el principio de prevención habitualmente aplicado en actividades de riesgo creado desde una perspectiva civil.

3.C.6. El Protocolo sobre Liberación de Contaminantes y Transferencia de Registros

El Protocolo sobre Liberación de Contaminantes y Transferencia de Registros fue adoptado en sesión extraordinaria de las partes de la Convención de Aarhus el 21 de Mayo de 2003. Esta reunión ocurrió dentro del marco de la Quinta Conferencia ministerial “Ambiente para Europa” sostenida en Kiev del 21 al 23 de marzo de 2003 y por esta razón a este Protocolo de Aarhus también se le conoce como el Protocolo de Kiev. A la fecha, además de otros Estados, tanto la Comunidad Europea como España en particular son ya signatarios del instrumento.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

El Protocolo es el primer instrumento internacional jurídicamente coercitivo en materia de liberación de contaminantes y transferencia de registros. Su objetivo es el de “mejorar el acceso público a la información a través del establecimiento de registros nacionales coherentes de liberación de contaminantes y registros de transferencias” (PRTRs en lo sucesivo por sus siglas en inglés según la versión oficial de las UN en dicha lengua). Los PRTRs son inventarios de contaminación proveniente de sitios industriales, entre otras fuentes. Aunque regula la información sobre la contaminación y no los índices de contaminación en sí mismos, se pretende que el Protocolo ejerza una presión directa en los niveles de contaminación, toda vez que ninguna gran empresa deseará ser identificada como uno de los grandes contaminadores.¹³²

En los términos establecidos por el artículo cuarto de este Protocolo, se establecen los elementos clave de un sistema de liberación de contaminantes¹³³ y de registro de transferencias:

Cada Parte deberá establecer y mantener un registro nacional de transferencias públicamente accesible que (a) sea específico respecto de la instalación que reporta los puntos de liberación; (b) reciba reportes sobre fuentes difusas; (c) sea específico en cuanto a los contaminantes o residuos, según sea adecuado; (d) sea multimedia, distinguiendo entre las liberaciones al aire, tierra, y agua; (e) incluya información sobre transferencias; (f) se base en reportes periódicos obligatorios; (g) incluya datos estandarizados y oportunos, y los umbrales de reporte estandarizados, si los hubiere, respecto de la confidencialidad; (h)

¹³² Ver sitio web del Protocolo dentro del propio portal web de la Convención de Aarhus: <http://www.unece.org/env/pp/prtr.htm> según consulta el 05 de enero 2011.

¹³³ El Protocolo define a un “contaminante” en los siguientes términos: “Significa una sustancia o grupo de sustancias que pueden ser dañinas al ambiente o a la salud humana considerando sus propiedades y su introducción al ambiente” (traducción libre del autor).

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

es coherente y diseñado para ser amigable con el usuario u públicamente accesible, incluyendo el modo electrónico; (i) permita la participación pública en su desarrollo y modificación; y (j) sea una base de datos o varias bases de datos estructuradas, computarizadas, mantenidas por la autoridad competente.

3.C.7. Directivas sobre acceso a la información medioambiental

En un primer momento, la UE aprobó la Directiva del Consejo 90/313/CEE del 7 de Junio de 1990¹³⁴ sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, la cual supuso un desarrollo pionero en la materia.¹³⁵ Sin embargo, la norma quedó superada con posteriores avances del derecho ambiental europeo, y los más relevantes ya se han comentado previamente. A estos efectos, la UE decide modificar la Directiva citada consolidándose en la Directiva 2003/4/CE del 28 de enero de 2003 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental.¹³⁶ La nueva directiva goza de fuerza derogatoria que substituye por completo a la Directiva de 1990. No obstante, es menester reflexionar en la naturaleza originaria de ambos instrumentos. La Directiva de 1990 señalaba en su artículo primero que su objeto consistía en “garantizar la libertad de acceso a la difusión de la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las autoridades públicas así como establecer los plazos y condiciones básicas en

¹³⁴ DOCE L 158, de 23.6.1990

¹³⁵ La Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (BOE num, 297, de 13 de Diciembre) impuso en España en razón de la Directiva 90/313/CEE del Consejo de 7 de junio de 1990 la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder la información sobre medio ambiente que esté en poder de las Administraciones Públicas sin que para ellos sea obligatorio probar un interés determinado. La Ley 30/1992 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ya reconocía el derecho de los ciudadanos a acceder a archivos y registros, según comentaré más adelante.

¹³⁶ DOCE L 41, de 14.2.2003

que se pondrá a disposición dicha información”. Esta norma hablaba de la “libertad”, no así del “derecho” de acceso a la información. Esta distinción, aunque aparentemente sutil en sentido gramatical, supone otras dificultades ontológicas jurídicas, si en verdad es un derecho entonces se puede exigir al sujeto pasivo una conducta activa de facilitación y transmisión de la información y en caso de denegación injustificada, recurrir a la impartición de justicia en tribunales. En este sentido el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dado por sentada la existencia de derechos que dimanen de la derogada directiva. En el caso de la Directiva de 2003 su exposición de motivos señala que “es necesario que toda persona física o jurídica tenga derecho de acceso a la información medioambiental”.

Me parece también relevante un comentario acerca del Reglamento (CEE) número 1210/90 del Consejo, de 7 de Mayo de 1990, por el que se crea la Agencia Europea del Medio Ambiente y la Red Europea del Medio Ambiente y la Red Europea de Información y de observación sobre el medio ambiente,¹³⁷ el cual si bien no crea disposiciones de acceso a la información en sí mismas, incide de manera transversal e importante en la estructura europea que las ha de soportar al crear la Agencia Europea de Medio ambiente, imponiendo en su artículo segundo entre otras, la obligación de acopiar cierta información ambiental europea además de difundir “información fiable sobre el medio ambiente”, y publicar un informe cada tres años sobre la información en materias del medio ambiente.

Previo al cambio de gobierno del Presidente José Luis Rodríguez Zapatero la estructura del Ministerio del Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino español contaba con una Secretaría General Técnica que a su vez integraba una Subsecretaría General de Información al Ciudadano, Documentación y Publicaciones. Esta dependencia, entre otras

¹³⁷ DOCE L 328, de 29.12.1990.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

funciones, facilitaba el acceso a la información ambiental en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la poseyeran en su nombre, fomentando el uso de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, todo ello al amparo de los compromisos adquiridos con la ratificación de la Convención de Aarhus.

En la actualidad, al cambio de gobierno español con el Presidente Mariano Rajoy, la gran dependencia ambiental es el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del cual se desprenden entre otras, la Secretaría de estado de Medio Ambiente. La actual página electrónica del Ministerio, reconoce expresamente los compromisos internacionales ratificados por España citando específicamente en Convenio de Aarhus, el Real Decreto 208/ 1196, de 9 de febrero, y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. A momento de cierre de la presente, solamente el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre de 2011, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales,¹³⁸ proporciona cierta luz sobre la actual estructura del Ministerio a partir del año 2012. El artículo diez del citado Decreto reconoce al actual ministerio como de “Agricultura, alimentación y medio ambiente” estableciendo que se integra de los siguientes órganos superiores y directivos:

A) La Secretaría de Estado de Medio Ambiente de la que dependen los siguientes órganos directivos:

- 1.º La Oficina Española del Cambio Climático, con rango de dirección general.
- 2.º La Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural.
- 3.º La Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.
- 4.º La Dirección General del Agua.

B) La Subsecretaría de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de la que dependen los siguientes órganos directivos:

¹³⁸ Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre de 2011, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales según consulta en BOE del 31 de diciembre de 2011 en visita realizada el 10 de febrero de 2012 en <http://www.boe.es/boe/dias/2011/12/31/pdfs/BOE-A-2011-20644.pdf>

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- 1.º La Secretaría General Técnica.
- 2.º La Dirección General de Servicios.

C) La Secretaría General de Agricultura y Alimentación de la que dependen los siguientes órganos directivos:

- 1.º La Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios.
- 2.º La Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria.
- 3.º La Dirección General de la Industria Alimentaria.
- 4.º La Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal.

D) La Secretaría General de Pesca de la que dependen los siguientes órganos directivos:

- 1.º La Dirección General de Ordenación Pesquera.
- 2.º La Dirección General de Recursos Pesqueros y Acuicultura.

Secundariamente establece que quedan suprimidos los siguientes órganos directivos:

- a) La Secretaría General de Medio Rural.
- b) La Secretaría General del Mar.
- c) La Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental.
- d) La Dirección General de Medio Natural y Política Forestal.
- e) La Dirección General de Recursos Agrícolas y Ganaderos.
- f) La Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural
- g) La Dirección General de Industrias y Mercados Alimentarios.

La disposición transitoria primera del Decreto en comento establece respecto de la subsistencia de órganos que “sin perjuicio de lo previsto para los órganos directivos creados por este real decreto, los restantes órganos directivos establecidos en el mismo conservarán su estructura y funciones en tanto no se proceda a su modificación.” Aclara a su vez que “los órganos de rango inferior se entenderán subsistentes y mantendrán su actual denominación, estructura y funciones, en tanto no se realicen las oportunas modificaciones orgánicas.” Por esta razón y en tanto que a la fecha de cierre de este trabajo de investigación no se ha publicado otra modificación en denominación, estructura y funciones, es de suponer que la anterior estructura y denominación consistente en la Secretaría General Técnica que a su vez integraba una Subsecretaría General de

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

Información al Ciudadano, Documentación y Publicaciones, subsistan tanto no haya otras modificaciones estructurales o reglamentarias aprobadas y aprobadas.

No obstante lo anterior, es indispensable recuperar y hacer énfasis en el borrador que ha sido aprobado y que se comentada en la sección particular a la legislación española, sobre la Ley de Acceso a la Información Pública española, la cual podrá adjetivar importantemente lo que ocurra en el futuro.

Otra directiva de interés para este objeto de estudio consiste en la 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en la cual se establecen “medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/ CE del Consejo”.¹³⁹ Son relevantes en este sentido las disposiciones del apartado 4, artículo uno en donde se dispone que “pondrán a disposición del público afectado la información recogida con arreglo a otras formas de evaluación mencionadas en la letra a), la información relativa a la decisión sobre dicha excepción y las razones por las cuales ha sido concedida.”, refiriéndose acaso de excepción para la evaluación.

Los apartados 2 y 3 del artículo seis de la Directiva citada fueron modificados para quedar en los siguientes términos:

“2. Se informará al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos cuando se disponga de ellos, de los siguientes asuntos desde una fase temprana de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2 y, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar información:

- a) la solicitud de autorización del proyecto;
- b) la circunstancia de que el proyecto está sujeto a un procedimiento de evaluación del impacto ambiental y, llegado el caso, de que es de aplicación el artículo 7;
- c) datos sobre las autoridades competentes responsables de tomar la decisión, de las que pueda obtenerse información pertinente, de aquéllas a las que puedan presentarse observaciones o formularse preguntas, y de los plazos para la transmisión de tales observaciones o preguntas;

¹³⁹ Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, L/156/17, Diario Oficial de la Unión Europea, publicado en el 25 de junio de 2003.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- d) la naturaleza de las decisiones posibles o, en su caso, del proyecto de decisión;
 - e) una indicación de la disponibilidad de la información recogida con arreglo al artículo 5;
 - f) una indicación de las fechas y los lugares en los que se facilitará la información pertinente, así como los medios empleados para ello; las modalidades de participación pública definidas con arreglo al apartado 5 del presente artículo.
3. Los Estados miembros garantizarán que, dentro de unos plazos razonables, se pongan a disposición del público interesado los elementos siguientes:
- a) toda información recogida en virtud del artículo 5;
 - b) de conformidad con el Derecho nacional, los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes en el momento en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo;
 - c) de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2003/4/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información en materia de medio ambiente, la información distinta de la contemplada en el apartado 2 del presente artículo que sea pertinente para la decisión de conformidad con el artículo 8 y que sólo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo.
4. El público interesado tendrá la posibilidad real de participar desde una fase temprana en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2 y, a tal efecto, tendrá derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las opciones, a la autoridad o a las autoridades competentes antes de que se adopte una decisión sobre la solicitud de autorización del proyecto.
5. Las modalidades de información al público (por ejemplo, mediante la colocación de carteles en un radio determinado, o la publicación de avisos en la prensa local) y de consulta al público interesado (por ejemplo, mediante el envío de notificaciones escritas o mediante una encuesta pública) serán determinadas por los Estados miembros.
6. Se establecerán plazos razonables para las distintas fases que concedan tiempo suficiente para informar al público y para que el público interesado se prepare y participe efectivamente en el proceso de toma de decisiones sobre medio ambiente con arreglo a lo dispuesto en el presente artículo.”

Las modificaciones establecidas en esta Directiva son de gran importancia tanto para la participación pública respecto de las decisiones ambientales como de la calidad de la información (y la temporalidad general) a través de la cual se podrá tener acceso a la información ambiental en materia de evaluaciones. Es importante señalar que en vinculación con el Convenio de Aarhus, la complementación de estas obligaciones establece las bases para una mayor y más informada y calificada participación de las personas, tanto del público en general como de los potencialmente afectados positiva o negativamente por obras o actividades

Por su parte, los objetivos de la Directiva 2003/4 son claros al establecerse en su artículo

primero:

“a) garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre, y establecer las normas y condiciones básicas, así como modalidades prácticas, del ejercicio del mismo, y b) garantizar que, de oficio, la información medioambiental se difunda y se ponga a disposición del público paulatinamente con objeto de lograr una difusión y puesta a disposición del público lo más amplia y sistemática posible de dicha información.

Para este fin, deberá fomentarse, en particular, el uso de la tecnología de telecomunicación y/o electrónica, siempre que pueda disponerse de la misma.”

La importancia de tal redacción es básica toda vez que establece las bases de la garantía de acceso y asimismo asegura que de oficio se difunda amplia y sistemáticamente a través de las diversas tecnologías. Otro aspecto de necesario énfasis consiste en el hecho de que la información se garantice a disposición “de oficio”, paulatina, amplia y sistemáticamente lo cual garantiza un seguimiento, orden y monitorización del particular que asegure la divulgación activa de la información así como su calidad. Deseo además hacer patente en vinculación con los artículos siete y ocho respectivos de la Directiva de cita, la trascendencia de su redacción referente a la “Difusión de la información medioambiental” y la “calidad de la información”.

Respecto de la difusión el artículo siete garantiza la organización, la actualización y la difusión activa y sistemática de la misma, asegurando la pertinencia y razonable oportunidad de la misma. Establece asimismo los mínimos de información a incluir

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

considerando como mínimo a) la legislación ambiental y relacionada, inclusive la local; b) las políticas, programas y planes relacionados con el medio ambiente; c) los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de instrumentos jurídicos y de política ambiental; d) los informes sobre el estado del medio ambiente; e) los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente; f) las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente y los acuerdos en materia de medio ambiente o una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información; g) los estudios sobre el impacto medioambiental y evaluaciones del riesgo relativos a los elementos medioambientales. Asimismo, los Estados asegurarán la publicación de informes nacionales al menos cada cuatro años. Resulta de particular importancia la obligación de divulgación activa y enfocada de la información cuando en caso de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente provocada por actividades humanas o por causas naturales, se difunda inmediatamente y sin demora toda la información que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre que permita al público que pueda resultar afectado la adopción de medidas para prevenir o limitar los daños provocados por la amenaza. Esta obligación, prácticamente sin precedente en la legislación de acceso a la información pone en una situación de amplia y franca responsabilidad a la Administración Pública al ser este el administrador y principal controlador de la información ambiental. Respecto de la calidad de la información medioambiental resulta relevante la obligación de que la información se encuentre actualizada, sea precisa y susceptible de comparación, lo cual implica una armonización o verificación de metodologías a fin de cumplir con esta exigencia. Asimismo, en caso de ser cuestionada la autoridad sobre los métodos de muestreo, medición, análisis o tratamiento de muestras o procedimiento normalizado,

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

deberán de proporcionarla; agregando este hecho otro elemento de valoración y en su caso de confianza y credibilidad a la administración de que se trate. La aplicación concurrente de los artículos primero, siete y ocho otorgan un halo de confiabilidad a la información proporcionada que fortalece la garantía participativa y democrática del administrado en su derecho de acceso a la información.

Asimismo, se define en el inciso 2 del artículo primero a las “autoridades públicas” en los siguientes términos:

“2) *Autoridades públicas:*

a) el Gobierno o cualquier otra Administración pública nacional, regional o local, incluidos los órganos públicos consultivos;

b) las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente; y

c) cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de una entidad o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en las letras a) o b).

Los Estados miembros podrán disponer que esta definición no incluya las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo. Los Estados miembros podrán excluir de dicha definición a tales entidades o instituciones si su ordenamiento constitucional en la fecha de adopción de la presente Directiva no prevé un procedimiento de recurso en el sentido de lo dispuesto en el artículo 6.”

La amplitud dispuesta por el legislador al integrar esta vasta consideración de las autoridades públicas, incluyendo inclusive a personas físicas es loable, debiendo verificarse al transponerse la Directiva al sistema jurídico local que corresponda y a los sistemas jurisdiccionales o competenciales correspondientes.

Siguiendo el análisis del contenido de la Directiva vigente 2003/4 resulta destacable el párrafo octavo de los considerandos en donde el legislador señala la necesidad de garantizar que toda persona física o jurídica tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre sin que dicha persona se vea obligada a declarar un interés determinado, de esta manera

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

fortaleciendo la protección de los intereses difusos, propios de la teoría del derecho ambiental. Este hecho se ve fortalecido en las disposiciones respectivas de la Directiva que definen al “solicitante” y al “público” en donde no requiere acreditarse siquiera nacionalidad o residencia para el caso de solicitud de información. No obstante, lo anterior sería congruente con el espíritu de la norma y la aplicabilidad de las Directivas.

Existen además dos consideraciones de importancia respecto de los defintorios que adjetivan en algún sentido lo que se define como “información” señalando dos posibilidades: “3) *Información que obre en poder de las autoridades públicas*: información medioambiental que dichas autoridades posean y haya sido recibida o elaborada por ellas.”, y la segunda; “4) *Información poseída en nombre de las autoridades públicas*: información sobre el medio ambiente que obra físicamente en poder de una persona jurídica o física en nombre de una autoridad pública.”. Esta reflexión la considero de interés pues no toda la información ambiental puede estar en posesión material de las autoridades públicas, y esta adjetivación amplía la posibilidad de acceso a una mayor cantidad de información de calidad diferenciada.

Los considerandos de la Directiva vigente también toman en cuenta la necesidad de aclaración de la definición de “información medioambiental” a fin de incluir datos, en cualquier forma, sobre el estado del medio ambiente, sobre los factores, medidas o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente o destinados a protegerlo, sobre el análisis de la relación costo-beneficio y otros análisis económicos utilizados en el marco de dichas medidas y actividades y también información sobre el estado de la salud y la seguridad humanas, incluida la contaminación de la cadena alimentaria, sobre las

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

condiciones de la vida humana, los emplazamientos culturales y las construcciones en la medida en que se vean o puedan verse afectados por cualquiera de los mencionados extremos. Actualmente la definición adoptada en el instrumento de cita establece en su artículo 2, inciso 1):

- 1) *Información medioambiental*: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre:
 - a) la situación de elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos;
 - b) factores como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a);
 - c) medidas (incluidas las medidas administrativas) como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos;
 - d) informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental;
 - e) análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de las medidas y actividades citadas en la letra c); y
 - f) el estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, emplazamientos culturales y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).

De manera general el legislador europeo ha identificado diversas categorías de clasificación de la información ambiental, a saber: 1) la situación actual del ambiente, sus elementos y servicios ambientales considerando expresamente los humedales y las zonas marinas y costeras, a diferencia del Convenio de Aarhus, 2) los contaminantes en sentido amplio, incluyendo expresamente los radiactivos al igual que en la Convención de Aarhus, 3) la legislación, normativa y política vigentes así como medidas administrativas que puedan afectar ya sea la situación del ambiente así como a sus contaminantes, 4) informes sobre la ejecución de la legislación, presumiblemente haciendo análisis de cumplimiento y en su caso de su eficacia, 5) análisis de la relación coste-beneficio lo cual indisolublemente irá

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

ligado a la transparencia, rendición de cuentas, e inexorablemente al desempeño, refiriéndome a la eficiencia de la aplicación de la ley en vinculación con su costo de implementación y fin último de la misma, 6) el estado de salud y seguridad de las personas pasando inclusive por el patrimonio cultural vinculando esta categoría con un indicador del aspecto de bienestar.

El artículo tercero de la Directiva establece el procedimiento de solicitud de la información medioambiental así como los términos de respuesta de la autoridad. El artículo cuarto señala los supuestos de excepción para proporcionar la información que ha sido solicitada. Estas excepciones consisten en las siguientes:

- a) si la información solicitada no obra en poder de la autoridad o de otra entidad a su nombre, en cuyo caso deberá derivarla a ésta,
- b) cuando la solicitud sea manifiestamente irrazonable,
- c) cuando sea excesivamente general, en distinción de la causal correlativa en el Convenio de Aarhus donde agrega que es claramente abusiva,
- d) cuando los datos se encuentren en elaboración o inconclusos,
- e) cuando se trate de comunicaciones internas.

También podrá denegar solicitudes la autoridad si la revelación afecta negativamente a) la confidencialidad por ministerio de ley, b) las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública; c) la buena marcha de la justicia o la capacidad de investigación de la autoridad, d) confidencialidad de intereses económicos legítimos cuando se contemple en la legislación, e) los derechos de propiedad intelectual, f) confidencialidad de datos personales cuando se protejan por la ley, g) intereses o protección de terceros que hayan facilitado la información voluntariamente, h) la protección del ambiente a que se refiere la

solicitud, como el caso de ubicación de especies raras. En cualquier caso la autoridad deberá atender en su criterio al interés público atendido por la divulgación o la denegación.

Un Estado miembro podrá establecer un listado públicamente accesible de criterios de excepción. El artículo aclara que podrá proporcionarse información parcial cuando sea posible separar la que cae en los criterios de la que no se encuentre en ellos.

La negativa deberá notificarse por escrito o electrónicamente indicando los motivos de denegación y procedimiento de recurso.

3.D. España

La combinación entre el ambientalismo y el acceso a la información ha sido complejo en España, al igual que en muchos otros países con una tradición alejada de la protección y conservación de la naturaleza.¹⁴⁰ Según señalan diversos estudiosos, el tratamiento del ambientalismo en España se vio ampliamente condicionado por la visión ruralista (de manera similar al caso mexicano), mientras que el ambientalismo y tendencias conservacionistas propiamente dichas son relativamente recientes. El ambientalismo se encontró ausente de las tendencias de desarrollo y se ha integrado al discurso político de manera más o menos novedosa en las últimas décadas.

Por otra parte, la regulación del acceso a la información en España ha sido compleja y tardía, más allá de la cuestión ambiental pues hay que atender a las circunstancias históricas y políticas del espacio. El acceso a la información no ha sido una tarea sencilla de completar para las democracias contemporáneas, menos aún las que como en el caso de

¹⁴⁰ No se aborda en el particular por no ser materia de la presente investigación, no obstante, enfatizo la distinción cultural entre las civilizaciones anglo, sajonas, y orientales; por citar algunas con las más obvias distinciones entre sí, puesto que cada perspectiva del universo y el mundo condiciona el tratamiento ético y moral de las entidades naturales y fenómenos de la naturaleza. A manera de ejemplo, las culturas anglo tienden a tener una marcada inclinación a la observación e integración con la naturaleza, mientras que las orientales tienden a tener un profundo respeto y en algún sentido subordinación a la naturaleza. Estas tendencias y patrones antropológicos e inclusive religiosos han sido ampliamente estudiados y demuestran un tratamiento diversificado en la cultura y consecuentemente en el Derecho y en su caso en la política pública.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

España tienen como antecedente inmediato, una dictadura. La combinación entre el ambientalismo y el acceso a la información ambiental ha sido lento y no se ha consumado del todo aún, según lo veremos.

3.D.1.El acceso a la información ambiental en la Constitución

La Constitución de 1978 en España, promulgada luego de una prolongada y encarnizada dictadura trajo consigo innovaciones positivas como la introducción de la protección al ambiente.

El artículo 45 de la Constitución de España es el que contiene el derecho al acceso a un ambiente adecuado en los siguientes términos:

“Artículo 45.

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”¹⁴¹

El artículo 45 de la Constitución española identifica al ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Así, siendo el “medio

¹⁴¹ Constitución española, 1978, consultada en www.boe.es/boe/consultas/.../ConstitucionCASTELLANO.pdf recuperada el 10 de enero de 2011.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

ambiente” un bien jurídico de beneficios difusos, las responsabilidades que recaen sobre éste son solidarias considerando a su administrador (el Estado) y a sus beneficiarios.

Bajo este razonamiento, cualquier persona goza del derecho subjetivo a exigir a la administración pública que adopte las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente, para disfrutar del derecho a vivir en un medio ambiente sano. Correlativamente, impone a todos la obligación de preservar y respetar ese mismo medio ambiente.

El segundo párrafo del artículo 45 establece la necesidad de que los poderes públicos vigilen la utilización racional de todos los recursos naturales, defenderlos y restaurarlos apoyados en la solidaridad colectiva. Esto establece la obligación de que todas las instancias del Estado asuman actitudes proactivas para lograrlo.

Finalmente, se constitucionaliza la obligación de establecer acciones penales o administrativas, infiriéndose la necesidad de crear la estructura dentro del sistema legal que corresponda a lo anterior.

En el mismo tenor, para que los ciudadanos puedan individual o colectivamente, participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, siendo importantísima la calidad de la participación en el proceso de toma de decisiones públicas. La participación pública, garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos, mas no puede haber participación responsable ni “solidaria” sin un adecuado acceso a la información.

Respecto del acceso a la información, la Carta Magna española se regula en el artículo 20 respecto de la libertad de expresión y de libre circulación de la información de la siguiente manera:

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

“Artículo 20.

1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.”¹⁴²

Resulta interesante además la separación que hace este instrumento de la obligación de la Administración de rendición de cuentas. Sin aludir a terminología como “rendición de cuentas” o en su caso la tan mentada “transparencia”, el artículo 136 de la Constitución establece al Tribunal de Cuentas como órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del Estado y del sector público.¹⁴³ Así, la obligación del Estado de transparentar su actuación y rendir cuentas de los recursos públicos es observada a través de dicho Tribunal y no se presta a mayor confusión en la conceptualización en razón de la diferenciada terminología, separación temática y también ubicación en el instrumento.

¹⁴² Idem, Constitución Española.

¹⁴³ El artículo 136 de la constitución Española establece y refiere al Tribunal de Cuentas en los siguientes términos: “Artículo 136. 1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. 2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido. 3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces. 4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.” Constitución Española de 1978.

3.D.2. Transposición de Directivas relevantes al sistema jurídico

Antes de la entrada en vigor del Convenio de Aarhus en España,¹⁴⁴ el ámbito de ejercicio de los derechos de acceso a la información, de participación en la toma de decisiones ambientales y de acceso a la justicia ambiental, se fortaleció y ensanchó en razón del efecto directo de la transposición de las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE. La Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, debió ser incorporada al derecho interno español antes del 14 de febrero de 2005. Por su parte, la Directiva 2003/35/CE, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE, debió haber sido transpuesta antes del 25 de junio de 2005.

Dentro del sistema jurídico español la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), entró en vigor el 20 de julio de 2006. Sin embargo, las disposiciones del Título IV relativas al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales, y la disposición adicional primera relativa a la tasa por suministro de información ambiental para la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, no entraron en vigor hasta el 19 de octubre de 2006. El objeto de esta ley es, según su preámbulo, “definir un marco jurídico que a la vez responda a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio [de Aarhus]¹⁴⁵ y lleve a cabo la transposición de dichas Directivas al ordenamiento interno”.

¹⁴⁴ España depositó el instrumento de ratificación el 29 de diciembre de 2004. El Convenio se convierte en fuente directa y aplicable del sistema jurídico español a partir de su publicación el 16 de febrero de 2005.

¹⁴⁵ Nota del autor.

Se fundamenta en el artículo 45 de la Constitución ya comentado considerando además la responsabilidad solidaria también ya comentada, además de la necesidad de que las personas puedan participar bien individual o colectivamente en esa tarea de protección de forma real y efectiva mediante el ejercicio de los tres derechos consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río: acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia. El artículo quinto de esta Ley establece las obligaciones generales (de la administración) en materia de información ambiental.¹⁴⁶ Integra diversas obligaciones de interés incluyendo los derechos y las vías para ejercitarlos, la necesidad de una lista de autoridades informativas, públicamente accesible, y que haya una lista unificada por comunidad autónoma. Así como también incluye la necesidad de que las autoridades velen porque la información disponible sea actualizada, precisa y susceptible de comparación. El artículo sexto se refiere a las obligaciones de difusión de la información, es decir a las obligaciones de acceso activo a la información.¹⁴⁷ De manera genérica recae en los mismos

¹⁴⁶ Se cita textualmente el artículo quinto arriba comentado: “Artículo 5. Obligaciones generales en materia de información ambiental. 1. Las Administraciones públicas deberán realizar las siguientes actuaciones: a) Informar al público de manera adecuada sobre los derechos que les otorga la presente Ley, así como de las vías para ejercitar tales derechos. b) Facilitar información para su correcto ejercicio, así como consejo y asesoramiento en la medida en que resulte posible. c) Elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, las cuales se harán públicamente accesibles. A tal efecto, existirá al menos una lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma. d) Garantizar que su personal asista al público cuando trate de acceder a la información ambiental. e) Fomentar el uso de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información. f) Garantizar el principio de agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de información ambiental. 2. Las autoridades públicas velarán porque, en la medida de sus posibilidades, la información recogida por ellas o la recogida en su nombre esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación. 3. Las autoridades públicas adoptarán cuantas medidas sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y, entre ellas, al menos alguna de las que se señala a continuación: a) Designación de unidades responsables de información ambiental. b) Creación y mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada. c) Creación de registros o listas de la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse dicha información. “

¹⁴⁷ Se transcribe el Artículo 6. “Obligaciones específicas en materia de difusión de información ambiental. 1. Las autoridades públicas adoptarán las medidas oportunas para asegurar la paulatina difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible. 2. Las autoridades públicas organizarán y actualizarán la información ambiental relevante para sus funciones que obre en su poder o en el de otra entidad en su nombre con vistas a su difusión activa y sistemática al público, particularmente por medio de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones siempre que

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

términos y condiciones generales establecidos en Aarhus sin que incida en mecanismos específicos de aplicación local. A partir de esto, la Ley 27/2006 recoge las disposiciones de la Convención y la Directiva correspondiente incluyendo obligaciones generales de las características de la información, el procedimiento genérico y la posibilidad de excepciones a la información activa, mas no aporta novedades en cuanto a aplicación o interpretación local del citado instrumento comunitario.

A partir de 2006 el Estado español reguló los derechos de acceso a información ambiental, participación pública, y acceso a la justicia ambiental, y se promulgó un marco jurídico para la aplicación y protección de estos derechos mediante el cumplimiento de los dispuesto por la Convención de Aarhus (Directivas 2003/4/EC y 2003/35/EC). En opinión de Sanchis, el arduo y azaroso proceso legislativo que implicó la recepción de la Convención de Aarhus en España no fue adecuadamente implementado pues no se creó la estructura administrativa para poderlo cumplir como son los supuestos de la asignación de presupuestos, y de personal debidamente capacitado, entre otros. Tampoco se acompañó de actividades de información o capacitación para que el público pudiese hacerlos suyos y estar plenamente informado y consciente de sus responsabilidades administrativas.¹⁴⁸

En el mismo orden de ideas, comento que la concurrencia constitucional de las responsabilidades que en ámbito ambiental administrativo se crearon en los artículos 148 y 149 entre la administración central y las administraciones públicas regionales, es compleja.

pueda disponerse de las mismas. 3. Las autoridades públicas adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la información ambiental se haga disponible paulatinamente en bases de datos electrónicas de fácil acceso al público a través de redes públicas de telecomunicaciones. 4. Las obligaciones relativas a la difusión de la información ambiental por medio de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones se entenderán cumplidas creando enlaces con direcciones electrónicas a través de las cuales pueda accederse a dicha información. 5. La Administración General del Estado deberá mantener actualizado un catálogo de normas y de resoluciones judiciales sobre aspectos claves de la Ley y lo hará públicamente accesible de la manera más amplia y sistemática posible.

¹⁴⁸ Sanchis p. 3 y sigs.

A partir de la Constitución de 1978, el Estado Central tiene la facultad de crear un estándar común mínimo de protección ambiental mientras que cada una de las comunidades autónomas pueden establecer altos niveles de protección siendo responsables dentro de su adscripción territorial de aspectos locales tales como la caza, la pesca, las obras públicas, el transporte, la regulación de puertos no comerciales, la agricultura, la ganadería y el manejo forestal, por citar algunos. Asimismo, la planificación urbanística, el manejo de residuos sólidos urbanos o la autorización del impacto ambiental, son algunas de sus atribuciones expresas.¹⁴⁹ No obstante, no existe una obligación específica del deber activo de informar concreto en las Comunidades Autónomas, tampoco respecto de estas responsabilidades locales, lo cual puede crear disparidades tanto en sentido administrativo al no existir un derecho subjetivo soportado por un deber activo de información, como por el hecho de poder crear situaciones dispares de hecho en cada Comunidad Autónoma, sometiendo a desigualdades de hecho al no poder tener una participación solidaria responsable en razón de no tener información local concreta y diferenciada, y solamente tener este derecho genérico ejecutado por la autoridad administrativa ambiental central.

Por otra parte, la regulación general de aspectos jurídicos de la administración pública como el caso del acceso activo o pasivo de la información pública recae en el Estado.¹⁵⁰ De

¹⁴⁹ El Acta 7/1985 del 2 de Abril regula los fundamentos del sistema básico para gobiernos locales, la cual establece los poderes y atribuciones de los consejos locales.

¹⁵⁰ La Constitución Española establece en el artículo 148 lo siguiente: “Artículo 148. 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1.o Organización de sus instituciones de autogobierno. 2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. 3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. 5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. 6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. 7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. 8. Los montes y aprovechamientos forestales. 9. La gestión en materia de protección del medio ambiente. 10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la

Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. 11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial. 12. Ferias interiores. 13. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. 14. La artesanía. 15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. 16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. 17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. 18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. 19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 20. Asistencia social. 21. Sanidad e higiene. 22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. 2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.” Por su parte el artículo 149 dice a la letra: “Artículo 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. 2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. 3. Relaciones internacionales. 4. Defensa y Fuerzas Armadas. 5. Administración de Justicia. 6. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. 7. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. 8. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial. 9. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial. 10. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior. 11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros. 12. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial. 13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. 14. Hacienda general y Deuda del Estado. 15. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. 16. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos. 17. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. 18. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. 19. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas. 20. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves. 21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación. 22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. 23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. 24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. 25. Bases del régimen minero y energético. 26. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos. 27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas. 28. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. 29. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se

manera sorprendente, no existe una ley especial que regule el acceso a la información en España, tampoco en el aspecto de información ambiental, mas esta situación tiende a cambiar, según lo veremos más adelante con mayor detenimiento.

3.D.3 El tratamiento del derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información y de participación pública se regulan en la Constitución española en los artículos 9 sección 2 y 23 primera sección respectivamente, así como en el 105.¹⁵¹ Las disposiciones del artículo 105 son relevantísimas para nuestro objeto de estudio, no obstante que el derecho de acceso a la información pública por sí mismo no es un derecho fundamental en la Carta Magna española, el derecho a la participación sí lo es, y por ello debe ser facilitado o allanado por las autoridades públicas.

A diferencia del ejemplo comparado hasta ahora, España no tiene a la fecha una ley de transparencia y acceso a la información. El artículo 37 de la Ley 30/1992 es insuficiente y la legislación sectorial no resuelve los problemas en este sentido. Piñar señala que gran parte de las situaciones de corrupción que se producen (sobre todo en el ámbito del urbanismo) se deben a la falta absoluta de transparencia en los sectores afectados, que se escuda a menudo en la legislación de protección de datos, utilizada como excusa para no facilitar la información requerida. Este supuesto es el mismo que en México en donde la

establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. 30. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. 31. Estadística para fines estatales. 32. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.”

¹⁵¹ La Constitución Española establece en el artículo 105 lo siguiente: Artículo 105. La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

facultad de otorgar el uso del suelo recae en el municipio en donde salvo por cuestiones forestales, puede realizarse prácticamente sin limitación alguna y bajo plena obscuridad y contubernio.

No obstante, la situación que comparto podría tender a modificarse pues el pasado 29 de julio de 2011 el Consejo de Ministros de España aprobó en versión preliminar la Ley de transparencia y acceso a la información pública.¹⁵² Sin embargo el actual Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy y su actual gabinete en funciones, no se ha pronunciado expresamente sobre si el proyecto ha de continuarse o no. Según se desprende del propio proyecto consultado, la nueva Ley constaría de diecinueve artículos más las disposiciones complementarias. Entre las obligaciones específicas llaman la atención para nuestro objeto de estudio las siguientes:

- el objeto de la ley que consiste en regular el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública, y promover y reforzar así, y por otros medios previstos en la norma, la transparencia en la actuación administrativa,
- el ámbito de aplicación que recae en la información en poder del Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, La Administración General del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local, así como las entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas a ellas y las entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad; el Congreso de

¹⁵² Según documento electrónico consultado en el Ministerio de la Presidencia de España en http://www.mpr.es/uploads/media/pdf/9/anteproyecto-ley-transparencia_1312191903.pdf el pasado 10 de Febrero de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo; Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas.

- La definición de información pública consistente en la elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones públicas por los sujetos mencionados en el apartado anterior, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión.
- Se excluye expresamente la información en curso de elaboración o en curso de publicación general, la que requiera una actividad de reelaboración, la meramente auxiliar y de apoyo para el ejercicio de la actividad pública, como notas, borradores, opiniones, resúmenes, informes y comunicaciones internas, cuando no exista obligación de que formen parte de un expediente.

Además de lo anterior el proyecto o borrador contempla un capítulo sobre “publicidad activa” que en realidad es plenamente comparable con los deberes de transparencia en el ejercicio de la administración que es común en la actualidad a la mayoría de entidades públicas con legislación de esta naturaleza. No coincide con el sentido que se le ha dado a dicha terminología a lo largo de este documento sino que en realidad corrobora el sentido de “actividad” con un mero sentido de divulgación o publicidad confundiendo o equiparándolo a un sentido excepcional de transparencia que debe permear a todo Estado democrático.

Respecto del objeto de estudio que nos ocupa, la disposición adicional primera del proyecto establece que la ley será de aplicación respecto del acceso a la información ambiental, a la destinada a su reutilización comercial y a la obrante en los archivos históricos de titularidad

pública, en lo no previsto en sus respectivas normativas reguladoras. Según salta a la vista, este proyecto de ley no resulta de medular importancia para el fortalecimiento de acceso a la información pública si no sufre cambios a partir de este borrador. La intención del legislador en todo caso sería la del fortalecimiento a la transparencia, lo cual desde la perspectiva de este análisis también lo considero un tanto modesto y tibio, pero en ningún sentido alteraría de manera substancial el estado del acceso a la información pública ambiental sino en el sentido mismo de que ya existiría una Ley de Acceso a la Información Pública en España, en un sentido parecido al que guarda inclusive la propia ley mexicana; es decir, a través de un procedimiento de solicitud de acceso a la información que consiste en un acceso pasivo.

Las excepciones para denegar información contempladas por este proyecto consisten en aquella información que suponga un perjuicio para la seguridad nacional y la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, el deber de secreto, reserva o confidencialidad previsto por las leyes, la tutela judicial efectiva y las garantías procesales de las partes, la prevención, investigación y sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias, así como la garantía de los derechos constitucionales. También se denegarán las solicitudes que presupongan un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos o comerciales, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, y la vida privada y otros intereses privados legítimos; exceptuando el caso en que concurra un interés público o privado superior que justifique el acceso. Así, quedaría a salvo nuevamente el interés público por sobre el privado, o el privado con un mejor derecho a proteger, no obstante este hecho tampoco hace una diferencia substancial respecto del tratamiento del derecho de acceso a la información o

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

inclusive información pública ambiental al tener las mismas o muy similares características que los instrumentos mexicanos en sentido general.

Según se desprende de este proyecto, si bien España resolvería su problema genérico de carecer de una legislación que habilite el acceso a la información pública, aún quedaría la tarea pendiente de integrar las disposiciones europeas en materia de información pública, así como en su caso hacer una distinción específica en materia de acceso activo de información pública (orientado y focalizado), así como enfocando particularmente la atención en materia de información pública ambiental.

Coincido con Piñar en que es falsa la pretendida contradicción entre seguridad y libertad y entre seguridad y protección de datos. El tratadista señala que:

- Los poderes públicos deben adoptar medidas para garantizar la seguridad pública.
- Las medidas que se adopten deben ser necesarias y proporcionadas.
- Tales medidas deben ser respetuosas con los derechos fundamentales y, en particular, con la protección de datos.
- Deberán respetar los principios configuradores del contenido esencial del derecho a la protección de datos: habilitación legal suficiente, información, finalidad, calidad del dato, seguridad y control independiente.¹⁵³

Ciertamente la divulgación diferenciada de información, protegiendo los datos personales resulta indispensable para la seguridad jurídica y la protección de los derechos fundamentales del individuo; lo anterior no es óbice para que la colectividad tenga protegidos los propios derechos de acceso a la información de cada integrante que la conforma sobretodo considerando que esta información deberá ser selecta y debidamente sistematizada para su adecuada utilización para generar el conocimiento y la toma de

¹⁵³ Piñar: 2009, p.5-6

decisiones informada, fortaleciendo y haciendo posible la participación pública.

Piñar complementa que: “El acceso a los documentos públicos constituye el principio jurídico y la posibilidad de denegación es la excepción. Estas excepciones deben interpretarse y aplicarse de forma estricta, “a la luz del principio del derecho a la información y del principio de proporcionalidad”. De allí que los derechos de una colectividad que persigue la protección de intereses difusos como el caso de los ambientales deba ponderarse diferenciadamente.” El autor citado continúa señalando que la decisión sobre el acceso a los documentos que contengan datos personales debe resultar de una ponderación de los derechos e intereses en juego, fortaleciendo la hipótesis que sostengo y el equilibrio que deba reflejarse en la seguridad jurídica de todos debe reflejarse en excepciones que deberán estar expresamente previstas en la ley.¹⁵⁴

En la actualidad y al tiempo de cerrar esta investigación, España aún no cuenta con una ley de acceso a la información o legislación especial de carácter administrativo en materia de transparencia. Este derecho se encuentra regulado genéricamente en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la 4/1999,¹⁵⁵ el cual establece y regula el “Derecho de Acceso a Archivos y Registros”.¹⁵⁶ A la letra el citado artículo señala en su párrafo primero lo siguiente:

“Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ La cual no modificó el artículo 37 que es el específico que compete al acceso a la información de archivos y registros de la administración pública.

¹⁵⁶ Ley 30/1992, BOE, de 26 de Noviembre de 1992, de Regimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según consulta electrónica del 10 de enero de 2011 en el <http://www.boe.es/boe/dias/1992/11/27/pdfs/A40300-40319.pdf> el 10 de enero de 2011.

de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.” Para efectos de acceso a la información ambiental la legislación en comento podría inhibir importantemente la garantía de acceso pasivo a la información toda vez que gran parte de la información pública ambiental no necesariamente forma parte de expediente alguno sino de registros generales que no tienen una sistematización o un orden. No obstante la disposición genérica interpretada en sentido amplio coincide con las disposiciones genéricas analizadas hasta este momento, considerándola un tanto ambigua en razón de su indefinición y amplitud y por no establecer con claridad que se puede acceder a cualquier tipo de información, sin importar que no sea parte de un expediente. Asimismo, llama la atención que solamente los “ciudadanos” puedan tener acceso a dichos expedientes públicos, limitando el acceso a cualquier otra persona que pudiese tener un interés legítimo y que no tuviese esta calidad.

El párrafo segundo establece disposiciones sobre la intimidad de los datos de las personas, refiriéndose a los datos personales, considerando el supuesto de los expedientes caducos. El párrafo tercero establece una limitante interesante respecto de los expedientes que sin ser nominativos puedan ser del interés legítimo de terceros salvo cuando contengan disposiciones sancionadoras o disciplinarias. El párrafo cuarto también representa un interés especial para nuestro objeto de estudio y por ello se transcribe a la letra:

“4. El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo en estos casos el órgano competente dictar resolución motivada”. Esta disposición establece la posibilidad de negar la información que pueda ser solicitada estableciendo implícitamente la obligación de solicitar

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

el acceso a la información, y no abriendo ni mucho menos estableciendo la obligación de informar por parte de la autoridad en poder de la información.

El párrafo quinto también es de interés particular y establece:

“5. El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes:

- a) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo.
- b) Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.
- c) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.
- d) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.
- e) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.”

Las limitaciones al derecho de acceso son relevantes pues señalan algunos supuestos que observamos ya en el ámbito comparado como el caso de la información que tenga que ver con la seguridad nacional, la información vinculada con investigaciones en curso o aquellas protegidas por el secreto comercial o industrial. No establece limitante expresa ni alguna que de manera natural pueda vincularse con cuestiones ambientales o del salud colectiva.

El párrafo sexto también merece un comentario diferenciado:

“6. Se regirán por sus disposiciones específicas:

- a) El acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas.
- b) El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes.
- c) Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.
- d) Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública.
- e) El Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley.
- f) El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local.
- g) La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.”

Respecto de lo señalado en el párrafo citado es menester enfatizar ciertas coincidencias también respecto de los archivos con legislación especial al observarlo dentro del derecho comparado como son los de datos clasificados, sanitarios o electorales. Llama la atención a la autora del presente de manera particular aquellas que sirvan para fines estadísticos ya que

la información pública ambiental con frecuencia se recaba en diversos sistemas jurídicos precisamente con fines estadísticos y no en *stricto sensu* regulatorios. Es decir que la información pública ambiental podría estar sometida bajo esta interpretación a una regulación especial, lo cual no resultaría adverso si se atendiera a los mejores y más importantes intereses y derechos de la colectividad difusa que suele verse afectada negativamente por la falta de información ambiental.

Los párrafos séptimo y octavo llaman la atención en razón de ser las únicas disposiciones que del procedimiento de solicitud y acceso a la información se encuentran vigentes a la fecha. Estas disposiciones genéricas y por demás ambiguas no solventan adecuadamente la necesidad regulatoria para el adecuado acceso a la información y no garantizan eficazmente el derecho.¹⁵⁷ Debo señalar que encuentro reconfortante la mención específica a los investigadores o aquellos que tengan interés cultural dado lo inusual de esta disposición, probablemente hecha en razón de intereses en archivos y fondos históricos.

Tanto el párrafo décimo como el undécimo del artículo treinta y siete en comento resultan de relevancia para comentario en razón de ser las únicas disposiciones que establecen la obligación de la administración pública del acceso activo a la información señalando la necesidad de publicación periódica la relación de documentos públicos sujetos a un régimen especial de publicidad por “afectar a la colectividad” sin que se aclare certeramente este criterio. Asimismo son útiles pero ambiguas las disposiciones del párrafo

¹⁵⁷ Los respectivos establecen “7. El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose a tal fin formular petición individualizada de los documentos que se deseé consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante. se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas. 8. El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración. previo pago, en su caso. de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.”

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

once toda vez que no establece con claridad el tipo de “instrucciones” o “respuestas a consultas” planteadas prestándose a ambigüedad y haciendo que esta obligación administrativa de información activa se disuelva.¹⁵⁸

Llama poderosamente la atención el hecho que ni el acceso a la información en sí mismo ni el procedimiento específico hayan sido regulados de manera particular dentro del sistema jurídico español. Este hecho ha sido objeto de crítica y tratadistas como Piñar han señalado enfáticamente la necesidad de regular tanto la transparencia como el acceso a la información a través de legislación especial.¹⁵⁹

3.D.4. La regulación del acceso a la información pública ambiental

La regulación del acceso a la información pública ambiental en España no es reciente, pero la recepción de esta figura legal específica fue en muchos sentidos segmentada dificultando su implementación integral para lograr los efectos óptimos en la actualidad incluyendo la posibilidad del acceso activo a la información. Merece la pena mencionar que de manera general encontramos diversas disposiciones vinculadas con la información pública en la legislación española del ambiente aún antes de la transposición y recepción de la Directiva correspondiente a la Convención de Aarhus pero la mayoría de estas disposiciones locales contenían provisiones para la protección de la información en poder de la administración, lo cual resulta común en el derecho comparado, como el caso de los secretos industriales, comerciales o en algunos casos escasos, los datos personales. Hubo notables ejemplos

¹⁵⁸ Los párrafos diez y once ya comentados son los siguientes: “Será objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares. 10. Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración.”.

¹⁵⁹ Ver Piñar p. 45.

sobre la obligación de acceso activo a la información en el caso de instrumentos internacionales suscritos por España (como podría ser el caso del Convenio de Helsinki del 17 de marzo de 1992 sobre protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales ratificado por decisión de la Comisión Europea el 24 de Julio de 1995) el cual establecía la obligación de que los Estados ribereños garantizaran que se facilitara al público la información sobre el estado de las aguas transfronterizas, las medidas adoptadas o previstas para prevenir o controlar los impactos transfronterizos y la eficacia de medidas de contención en el caso de contingencias. Sin embargo, ninguno de los compromisos previos adquiridos en el ámbito internacional motivaron al legislador doméstico a crear obligaciones y deberes administrativos que garantizaran el acceso activo a la información, ni ambiental ni de otro tipo en lo general.

Respecto de nuestro objeto de estudio resulta indispensable analizar a su vez la Ley 27/2006 del 18 de Julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (la cual incorpora las Directivas 2003/4/CE Y 2003/35/CE comentadas con anterioridad).¹⁶⁰ La exposición de motivos del citado instrumento declara:

“El pilar de acceso a la información medioambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Se divide en dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.”

En apariencia, recoge el espíritu del acceso a la información tanto pasivo como activo del documento objeto de las Directivas que finalmente la motivaron. El Título II de la ley en

¹⁶⁰ La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, las cuales suponen, básicamente, la adecuación del derecho comunitario en esta materia al Convenio de Aarhus.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

comento contiene la regulación específica del derecho de acceso a la información ambiental, considerando el acceso activo y pasivo de la información (por cierto, lo llama “suministro” lo cual podría tener una connotación interesante en materia de obligaciones públicas administrativas). Reconoce la obligación autoritaria de informar a los “ciudadanos” sobre los derechos que les reconoce la ley y a ayudarles a la búsqueda de información siendo esta la vertiente pasiva de acceso. Según he comentado con anterioridad, no se crearon obligaciones específicas en el ámbito de la información ambiental a pesar de que si existe una concurrencia diferenciada al comparar la organización administrativa de las Comunidades Autónomas con otras legislaciones europeas.¹⁶¹ Lamentablemente considero que la regulación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente resulta insuficiente para poder garantizar la seguridad ambiental de todas las personas, así como la modernidad en la regulación de los actuales derechos ambientales.

3.D.5. Acerca del Estudio sobre la Calidad de la Información Ambiental Autónoma en la Red

Recientemente se ha publicado en España el *Estudio sobre la Calidad de la Información Ambiental Autónoma en la Red*.¹⁶² El objetivo general de este estudio es el de crear una herramienta orientativa para las administraciones autónomas, dado el alto nivel de competencias ambientales que dichas administraciones poseen por regla general, que

¹⁶¹ Ver Piñar, p.45

¹⁶² Asociación de Ciencias Ambientales (ACA), (2011), *Estudio sobre la Calidad de la Información Ambiental Autónoma en la Red*, Madrid, España.

colabore en la mejora de la información ambiental que suministran vía *internet*¹⁶³. Se han centrado en este medio de comunicación masivo porque consideran que “el acceso de la información por Internet ha pasado de ser un elemento accesorio a convertirse en uno de los canales de información ambiental fundamentales, aunque no único, y lo que puede ser más importante, uno de los primeros canales a los que acude un ciudadano individual para conocer determinada información ambiental. La importancia de ser la punta de la lanza de la información ambiental confiere a dichos espacios una gran responsabilidad para sensibilizar y formar a la ciudadanía en determinados aspectos.”¹⁶⁴

El estudio describe detalladamente la metodología utilizada para medir en cada uno de los sitios web de las comunidades autónomas el tipo, cantidad y calidad de información proporcionada a lo largo del mismo periodo de tiempo. El estudio identifica solamente dos casos de excepción. El primero es que en los temas de caza y pesca continental, en las comunidades autónomas de País Vasco y Canarias, las competencias se asumen por diputaciones forales y cabildos, respectivamente. Por lo tanto, la metodología en este estudio ha tenido en cuenta los aspectos generales de caza y pesca continental pero no se han valorado los indicadores específicos (gestión de la caza, licencias, tipos de cotos de caza o los procedimientos relacionados con ellos). En este mismo tenor, el estudio aclara que se ha procedido con los temas relacionados con montes e incendios forestales en el País Vasco de manera similar ya que las competencias han sido asumidas por las diputaciones forales. Se han analizado los aspectos generales (distribución de competencias, normativa, subvenciones y datos) mientras que aquellos aspectos más específicos no se han analizado (gestión forestal de montes públicos y privados, cartografía, gestión de incendios,

¹⁶³ Ver ACA, p.5.

¹⁶⁴ ACA, p. 4

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

procedimientos relacionados con el fuego y cartografía de riesgos de incendios). Finalmente, el estudio también aclara respecto de su metodología que no se han analizado Ceuta y Melilla dado que al ser ciudades autónomas se entiende que sus ámbitos competenciales, dotación presupuestaria y la extensión territorial que abarcan no posee un nivel comparativo igual a una administración autonómica.

Andalucía, Castilla y León, y Madrid, son las únicas comunidades que abordan todas las temáticas sugeridas mientras que Andalucía, Valencia y País Vasco casi llegan a abordar la totalidad de temáticas consideradas como indicadores. Cantabria es la comunidad que más deficiencias informativas presenta, acompañada de Extremadura, Aragón, Asturias e Islas Baleares¹⁶⁵. También existen comunidades que destacaron frente a otras en temáticas determinadas, tal es el caso de Canarias en biodiversidad y energías renovables, Andalucía en incendios y Castilla y León en voluntariado ambiental y hongos, la Rioja en residuos y Cataluña en fauna.

Según el estudio, ha aumentado el número de comunidades que tienen información completa sobre cartografía siendo éstas Andalucía, Aragón, Castilla y León, Murcia, Navarra, País Vasco, y la Rioja. Asturias es la comunidad que presenta los más pobres resultados en este aspecto.

La valoración global de la información arroja que en ninguna comunidad autónoma se encuentra alguna temática con más del 70% de la información analizada; mientras que existe un 52% de la información analizada en el estudio que se encuentra disponible por lo

¹⁶⁵ El estudio aclara respecto de las Baleares que al momento de realizarse las mediciones exploratorias esta administración estaba cursando por un proceso de migración de información a otro portal web que pudo haber comprometido en parte los resultados obtenidos en él.

que puede observarse que existe una gran cantidad de información que no se integra en los sitios de Internet de las comunidades y podría estar disponible.

Los hongos, la custodia de la tierra, la ecoetiqueta y la rehabilitación energética son temas en la actualidad siguen recibiendo poca atención, aunque no es posible determinar si esto ocurre por existir poca información de origen o porque no son temas que se consideren relevantes para la colectividad.

Llama la atención que uno de los temas con mayor tratamiento es el del cambio climático con un 58% de tratamiento pero este hecho no es congruente respecto de las temáticas que adyacentemente pueden mitigar el cambio climático como son la movilidad sostenible con un 32.8%, las energías renovables con 41.2% o la rehabilitación energética con 32.1%. Finalmente, la contaminación acústica es un tema con un tratamiento dispar que recibe una diferente atención en las comunidades autónomas urbanas, pero en general se considera al tratamiento de este tema como escaso o pobre, sobretodo dada la sensibilidad social que genera.

Finalmente, este estudio que pretende seguirse realizando anualmente, propone ciertos aspectos de mejora en algunos aspectos puntuales:

- la cooperación entre los diversos departamentos de una misma comunidad autónoma, así como entre las diversas administraciones al ocurrir los cambios de gobierno. La dispersión por falta de cooperación y transmisión de información es importante y ante todo requiere comunicación y coordinación entre las diversas administraciones para que la información transversal pueda ser adecuadamente integrada y disponible en todo momento para el ciudadano. Es difícil encontrar la continuidad en la información y la funcionalidad de la misma entre unas y otras. El estudio comentado destaca la ignorancia del ciudadano sobre las competencias

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

ambientales de cada nivel de gobierno, por lo que enfatiza en la necesidad de un apartado en todas las comunidades que explique tal hecho ya que las competencias son diferentes en algunas áreas y esto provoca confusión y a la postre desinformación pues se desconoce donde pueden buscar la información que les resulta relevante.

-el acercamiento de Europa al ciudadano ya que existe una marcada ausencia de información. No existe referencia sobre Directivas, Planes o Programas que en materia del ambiente tiene la Unión Europea. Si bien existen sitios que señalan con claridad la normativa doméstica de las Directivas que han sido traspuestas, no existe alusión a la Directiva y se considera que al ignorarse que es una temática europea, tanto el conocimiento como inclusive el cumplimiento es menor pues se minimiza el impacto que ello puede tener en la vida cotidiana. Este hecho en sí mismo genera una desvinculación entre la Directiva y la normativa local, lo cual se considera poco deseable.

- Existe una pobre actualización de nuevas normativas o en su caso reformas o adiciones a las existentes, o bien a pesar de que la normativa se actualiza, no se actualizan en la misma medida los textos explicativos sobre las normas, haciendo difícil su comprensión por el habitante común. También se ha generalizado en gran medida el hecho de que la normativa se agrupe en un menú permanente. Si bien este hecho facilita en la mayoría de los casos la búsqueda, no exime de la necesidad de que el tema alusivo particular deba remitir a la normativa aplicable para fomentar una mayor y mejor cultura ambiental. Aparentemente la ubicación de la normativa aplicable es todo un tema dentro del estudio referido en razón de la dificultad que le supone al interesado encontrar o conocer las disposiciones sobre la temática que le

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

interesa. También se hace hincapié en que cuando se refiera a instrumentos concretos, se remita mediante hipervínculo a las fuentes primarias, es decir al periódico oficial que la haya publicado a fin de no inducir a errores interpretativos o de redacción. Finalmente en este aspecto, el estudio también enfatiza sobre la necesidad de que se señale cuando no exista normativa autonómica y es aplicable la estatal pues este aspecto también ocasiona confusión y no colabora a la educación ambiental informal.

- La información sobre los trámites administrativos ambientales suele ser poco clara, insuficiente y en algunos casos inclusive confusa. No obstante, existe una marcada tendencia a que las comunidades autónomas que le apuestan al gobierno electrónico, suelen tener un espacio reservado de manera específica al desarrollo de trámites telemáticos o al menos de información de trámites o inclusive seguimiento del estado que guarda determinado trámite. Lo mismo es aplicable para las subvenciones. Sin embargo, si bien este ejercicio resulta recomendable en la actualidad, es necesario reconocer que la “brecha digital” ya sea en algunas comunidades en razón de limitadas posibilidades de comunicación y conectividad a la *internet*, o bien en razón de que ciertas partes de la población no ha permeado la cultura digital ya sea por edad o por limitaciones culturales.

-El estudio hace énfasis en sensibilizar sobre la importancia y necesidad de la información ambiental, tanto por conocimiento como por la corresponsabilidad que cualquiera tenemos para el cuidado del mismo. Se ponen como ejemplo el caso de las especies invasoras que pudiese vincularse informativamente con los de las buenas prácticas ambientales pues el usuario como el caso de los cazadores o el mero observador, pueden ser un vector de transmisión de información hacia la

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

autoridad que pueda coadyuvar a la mejor conservación de las especies. En el caso de la cacería el estudio enfatiza que las comunidades con posibilidades cinegéticas suelen tener apartados sobre las necesidades de cuidado y respeto a la normativa pero no hay una claridad respecto de las especies que no pueden cazarse o sobre las prohibiciones particulares de ellas. Este hecho claramente minimiza el impacto preventivo de la información.

- La participación ciudadana es un ámbito en que el estudio señala que no existe una información relevante ni medios contundentes que fomenten la interacción, o participación del usuario de la información, tanto en los procedimientos que tienen normada la participación como el caso de las evaluaciones de impacto ambiental, como aquellos que no lo tienen. El comentario rescatado del Estudio es relevante pues en el caso de los procedimientos con participación normada, no existe un fomento activo de la participación y se echa de menos esta posibilidad de consulta, participación e inclusive retroalimentación.

-Llama la atención también en un sentido participativo la falta de implicación de las comunidades autonómicas en la utilización de las redes sociales tanto para difundir la información como para que se identifiquen diversas fuentes de la información entre el resto de la ciudadanía.

-El Estudio rescata la necesidad de vinculación de información cartográfica con el resto de la información en virtud de que muchas personas desconocen la existencia de esta información y la posibilidad de enriquecimiento de su propia información con aquella. El Estudio sostiene que el usuario común desconoce tanto la existencia como los usos de la información cartográfica y se desperdicia la riqueza de la misma. En este mismo aspecto han enfatizado la necesidad de implementación de

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

la directiva que obliga a implementar diversos protocolos para efectos de garantizar la interoperabilidad de la información cartográfica.

-En el caso de temáticas emergentes o de reciente proceso la información en las comunidades autonómicas son escasas o inclusive nulas. El Estudio pone por ejemplo el caso de la responsabilidad ambiental o el caso de la custodia del territorio.

Este Estudio que se comenta aporta aspectos de gran interés para el análisis comparado con el ámbito mexicano, y por ello si bien la conclusión no pretende ser simplista, se antoja realmente obvia. En el ámbito mexicano no se ha encontrado a la fecha un estudio similar que abarque la totalidad de las entidades federativas, mucho menos la diversidad de aspectos informados, a través del *internet*. Sin duda resultará un tema a tratar en futuras investigaciones en razón de vastedad de la información comparable y la necesidad de conocer el impacto y divulgación de la información particularmente a través de la red de información en el ámbito mexicano. Los tópicos integrados como indicadores en el estudio se han considerado los trascendentes para España y aunque existen ciertas temáticas de necesaria y obligada repetición en el ámbito mexicano, también resultará indispensable la identificación de ciertos tópicos necesarios de análisis para el ámbito mexicano que denoten tanto nuestras características como nuestras necesidades locales ambientales e inclusive culturales.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

4. El acceso a la información ambiental en México

*“No basta con que la comunidad científica posea información
que afecta el futuro de nuestro medio natural.
Hay que pasar los conocimientos de los científicos al público
y después traducirlos en acción política y legislativa.”*
R. Redford¹⁶⁶

4.A. La regulación del acceso a la información pública ambiental: el marco jurídico y la legislación ambiental en particular

En el caso del sistema jurídico mexicano, la reforma al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo CPEUM) ha marcado un hito que dio a su vez paso a la creación de nuestra propia “ley de acceso a la información” sobre la cual puntualizaré con detalle más adelante. El citado artículo reza a la letra:

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

¹⁶⁶ Tomado de *Paráfrasis ambiental*, p. 314.

A decir de Sáinz Guerrero¹⁶⁷ la citada reforma rompe con las concepciones del hermetismo de la información, confirmándose un principio democrático básico: “Todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público”. Asimismo, complementa sosteniendo que el principio de máxima publicidad orienta la forma de interpretar y aplicar la norma para que en caso de duda razonable se opte por la publicidad de la información.¹⁶⁸ Este doctrinista hace a su vez algunas reflexiones en materia de los órganos de información que son de gran pertinencia para nuestro objeto de estudio. Señala que los órganos u organismos garantes de la información deben de ser especializados, traducándose ello en el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se les presenten. Este tratadista visualiza al derecho de acceso a la información, al igual que la gran mayoría de quienes han tratado este tema en México, como “la obligación de los órganos e instancias del Estado de informar de manera permanente, completa, actualizada, oportuna y pertinente sobre sus actividades, funciones, ejercicio del gasto público y resultados” y agrega sin embargo que la rendición de cuentas no corresponde únicamente a la “supervisión del gasto público, sino también a la actividad administrativa, legislativa, y judicial”. Esta reflexión es de sumo interés pues mas allá de la visión del acceso a la información como actividad vinculada irremediamente a la transparencia, Sáinz reconoce que esta rendición de cuentas también integra la supervisión de las actividades de Estado. No obstante, no llega a reconocer en su reflexión la importancia del acceso a la información para la toma de decisiones y el sostenimiento del bienestar por parte del administrado.

¹⁶⁷ 2008, CEIG, p. 29 y ss.

¹⁶⁸ En este sentido, esta reflexión puede introducirse pertinentemente una correlación con el principio de precautoriedad, el cual resulta básico para la teoría del derecho ambiental. En caso de duda razonable debe optarse por la publicidad de la información, al tiempo de tomar la decisión que permita prevenir la vulneración al ambiente, el ecosistema, y ¿Por qué no?: el bienestar de la colectividad en razón de su naturaleza. Más adelante se reflexionará sobre la verdadera aplicación de estos preceptos pues una ley de acceso a la información solamente debería de operar para pedir aquello que por excepción estuviera fuera de la generalidad.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

Por su parte López González¹⁶⁹ recuerda que los principios propuestos en dicha reforma constitucional Federal fueron entre otros, los siguientes:

- “Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público,
- Acceso a la información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos,
- Un procedimiento expedito para el acceso a la información,
- ...prueba de daño e interés público,
- ...obligación de proporcionar información,
- La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables...”.

Aunado a lo anterior, y en consonancia con nuestro objeto de estudio, la CPEUM también contempla en su artículo cuarto la garantía constitucional (ahora un derecho humano) de que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar” lo cual le da nacimiento a diversos derechos subjetivos:¹⁷⁰

- el de la posibilidad de acceder (y en su caso exigir) un ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar,
- el de la necesidad de velar que haya las garantías para que se cumpla lo anterior, entre otros, que se preserven y en su caso mejoren los elementos ambientales,
- finalmente, este en combinación con la garantía del acceso a la información pública, ya comentado, hace que estos derechos subjetivos tengan un sentido mayor al interpretarse y aplicarse de manera concurrente.

Más allá del fundamento Constitucional especial en materia de acceso a la información, es esencial reconocer que el marco jurídico regulatorio de la información pública ambiental en

¹⁶⁹ 2008, CEIG, p. 56

¹⁷⁰ Anteriormente decía “a un medio ambiente adecuado”. Esta línea fue modificada en el párrafo cuarto del artículo cuarto, así como la inclusión del casi imposible derecho humano al agua que el Estado mexicano está ya obligado a garantizar.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

México es un tanto abigarrado. Parte de los artículos 109 *bis* y 159 *bis* de la LGEEPA¹⁷¹, para complementarse con el capítulo II del Reglamento de la LGEEPA en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) que señala su actualización, la conformación de la información de la base de datos, su operación, lineamientos técnicos, su organización y la difusión de sus datos; y el 21 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera¹⁷².

Vayamos por partes: la LGEEPA contempla desde su primera publicación,¹⁷³ previo a cualquier reforma, disposiciones en materia de acceso a la información que de por sí la hicieron una legislación innovadora considerando los usos jurídicos habituales de su tiempo. Así, de manera específica los artículos 109 y 159 *bis* de la misma fueron innovadores y vanguardistas considerando la pobreza informativa al final de los años noventa en México. Sin embargo a decir de Luna Pla con quien coincido, el hecho de que la Ley señalase la instrumentación jurídica de este derecho a los Congresos de las entidades federativas volvió inoperante este derecho.¹⁷⁴ El Reglamento de la LGEEPA en materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera estableció, al igual que en su correlativo en materia de residuos (el actualmente abrogado Reglamento en materia de Prevención y Control de Residuos Peligrosos),¹⁷⁵ el deber de informar por parte del particular a la autoridad, la cantidad y calidad de la contaminación que generaba a través de las obligaciones de reporte establecidas en los mecanismos y procedimientos de control de

¹⁷¹ La LGEEPA sigue conservando vigentes los artículos que detallan el “derecho a la información ambiental” y que comprenden el artículo 159 bis, 159bis1, 159bis2, 159bis3, 159bis4, 159bis5, y 159bis6.

¹⁷² Este artículo en realidad regula obligación de presentar una Cédula de Operación Anual para los responsables de fuentes fijas, cuya información se integrará al citado RETC.

¹⁷³ Ocurrida en publicación en DOF del 28 de enero de 1988.

¹⁷⁴ Ver Luna Pla, p. 17-18. En efecto, al recaer la instrumentación en las entidades federativas, la falta de capacidad e infraestructura, minuciosidad en el cumplimiento de disposiciones federales, o la falta de voluntad política vinieron a limitar de hecho esta posibilidad dejando al ciudadano en estado de indefensión al seguir este derecho indefinido en su entidad.

¹⁷⁵ Deber que fue retomado por el RLPGIR en 2005.

la contaminación respectiva (ya fueran estas emisiones diversas en el caso del primero, o residuos peligrosos en el caso del segundo). Así la autoridad estableció una obligación de reporte que recayendo en el particular, no le exigía de manera inmediata un deber de información al resto de la población. La autoridad se convirtió en un “acopiador” y en caso necesario, “verificador” de la información proporcionada por el particular en el caso de las fuentes fijas de jurisdicción federal al tratarse de la contaminación a la atmósfera, así como en el caso de los generadores de residuos peligrosos. Años después, se emitió el Reglamento de la LGEEPA en materia de RETC creando un nuevo sistema de registro especializado en emisiones y contaminantes cuya disposición final no ocurriría en el sitio de su generación. Este hecho desagregó la información de las emisiones y residuos peligrosos generados, respecto del resto de la contaminación antropogénica controlada por la SEMARNAT y vigilada por la PROFEPA estableciendo de hecho un régimen diferenciado de acceso a la información para estos datos. Finalmente, en vinculación con esta clase de emisiones contaminantes, se creó el Acuerdo que reguló cuales son las sustancias que se encuentran sujetas a dicha disposición.¹⁷⁶

En el caso de México la ley marco en materia de regulación ambiental, la LGEEPA publicada el 28 de enero de 1988 ha pasado por reformas diversas a partir de su promulgación. En 1996 se adicionó un capítulo completo, el cual a la fecha continúa vigente, sobre el acceso a la información y la participación pública, el cual en diversos sentidos resulta ya anacrónico en razón de la legislación especial para el acceso a la información. No obstante, es necesario analizarlo toda vez que su contenido no ha sido expresamente derogado y por otra parte, no existe contradicción expresa o divergencia clara

¹⁷⁶ Acuerdo por el que se determina el listado de sustancias sujetas a reporte de competencia federal para el registro de emisiones y transferencia de contaminantes, DOF. 31 de Marzo 2005.

de la legislación especial vigente. Por tal razón, su aplicación tiende a crear confusión pues al menos jurídicamente es posible aplicarlos simultáneamente o de manera concurrente siendo el administrado presa de inseguridad jurídica por ambigüedad.

De hecho, la LGEEPA fue una ley pionera en términos de acceso a la información. En términos de participación pública, el artículo 159 de la LGEEPA establece la posibilidad de participación en procesos de toma de decisiones a través de organizaciones ciudadanas (generalmente Consejos) que pueden integrarse por ciudadanos comunes, representantes de instituciones públicas, así como las organizaciones sociales o de negocios. Cuando sea que dichas organizaciones colectivas puedan haber emitido una opinión, el ministerio ambiental mexicano SEMARNAT, deberá expresar las causas de aceptación o negación de las mismas. Desafortunadamente, los mecanismos de participación pública abierta o directa por parte de ciudadanos o inclusive personas comunes, siguen siendo escasos así como resulta escasa la propia participación del público. Asimismo, no existe obligación en la actualidad de dar seguimiento administrativo formal a las opiniones o a las intervenciones en consulta pública, ni de informar al particular participante de la integración o del rechazo de su propuesta u opinión que pueda haber presentado. Tal vez por ello, entre otros factores, el grado de credibilidad que la población tiene en la actuación gubernamental es aún sumamente bajo, igualmente según señalé con anterioridad, los mecanismos que permiten la libre participación sobretodo de ciudadanos o personas no afiliadas a organizaciones ciudadanas son aún sumamente limitados.

En materia de acceso a la información, el artículo 159 *bis* de la LGEEPA establece que la SEMARNAT desarrollará un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales el cual registrará, organizará, actualizará y diseminará la información ambiental nacional. Esta base de datos estará disponible para su consulta. Respecto a las disposiciones

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

en materia de acceso a la información, nuestra legislación especial en dicha materia considera algunas que como señalé anteriormente, han desplazado la aplicación del capítulo mencionado de la Ley. Profundizaré mayormente en este tema y sobre el sistema de información en sí mismo, mas en este punto solamente enfatizaré el hecho de que la Ley solamente establece que la información será “puesta a disposición” para su consulta, con las características arriba mencionadas.

4.B Otras remisiones al derecho al acceso a la información en la legislación ambiental federal mexicana

Además de la LGEEPA, existen otras remisiones concretas al derecho de acceso a la información ambiental en México. A continuación, cito los ejemplos existentes en las leyes y reglamentos federales en vigencia, sin perjuicio de que existan otros ejemplos más en las entidades federativas que no se citan por no ser materia directa de esta investigación.

La Ley General de Cambio Climático (LGCC)¹⁷⁷ establece a partir de su artículo 76 la disposición de integrar un Sistema de Información sobre el Cambio Climático a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía con apego a lo dispuesto por la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía. Los artículos 77 a 79 establecen las disposiciones aplicables a este Sistema que eventualmente generará informes sobre la adaptación y mitigación del cambio climático. De lo anterior se desprende que no toda la información será de libre acceso. Asimismo, el artículo 87 de esta Ley establece que la Secretaría deberá integrar el Registro de emisiones generadas por fuentes fijas y móviles de emisiones que se identifiquen como sujetas a reporte. La propia Ley aclara que deberán reportar aquellas fuentes que las disposiciones reglamentarias de la misma establezcan

¹⁷⁷ Ley promulgada en el DOF el 06 de junio de 2012 y ya en vigor a la fecha, aunque aún sin reglamento.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

refiriéndose a que son fuentes generadoras de Gases Efecto Invernadero diferentes a aquellas que reportan para el RETC antes mencionado. Además de lo anterior, la LGCC tiene un capítulo de transparencia y acceso a la información de los artículos 106 al 108 en donde se establece la obligación de que la Comisión, el Consejo y el Sistema de Información sobre Cambio Climático pongan a disposición de toda persona la información que les sea solicitada en términos de lo previsto por la legislación. También se establece que se desarrollará una página de *internet* que incluya el informe anual del país en la materia. Según se observa, el acceso a la información sigue en general la misma tendencia que el resto de la información ambiental en México, es a solicitud y se divulgará abiertamente por vía electrónica.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable también integra un capítulo sobre el acceso a la información del artículo 149 a 154 de esta legislación se establecen disposiciones en materia de participación social. Particularmente el artículo 149 señala expresamente el derecho a que las autoridades en materia forestal pongan a su disposición la información que les soliciten en los términos previstos por las leyes.

La Ley General de Vida Silvestre señala en su artículo 48 que dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales habrá un Subsistema Nacional de Información sobre la Vida Silvestre que se coordinará con el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad y que estará a disposición de los interesados en términos de los prescrito por la LGEEPA, es decir, a solicitud de información.

La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables señala en su artículo 120, último párrafo que la información que integre el Sistema Nacional de Información de Pesca y Acuicultura deberá ser publicada en la página electrónica de la Secretaría y por los medios impresos a su alcance. En este caso, es poco común que se señale que la información se

publicará en impreso pues la tendencia clara es remitir todo a publicación virtual en la *World Wide Web*.

La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos ¹⁷⁸ contiene en sus artículos 37, 38 y 39 disposiciones en materia de acceso ciudadano a la información ambiental. El primero de ellos establece los lineamientos bajo los cuales se establecerá el Sistema de Información sobre la Gestión Integral de Residuos mientras que los otros dos establecen la obligación general de los tres órdenes de gobierno de elaborar y difundir informes periódicos sobre los “aspectos relevantes” contenidos en los sistemas de información así como de los “inventarios de generación de residuos peligrosos, residuos sólidos urbanos y residuos de manejo especial” de acuerdo a sus atribuciones. También deberán integrar los inventarios de tiraderos de residuos o sitios en donde se han abandonado clandestinamente los residuos de diferente índole en cada entidad conteniendo ubicación, origen, características, y otros elementos de información que sean útiles a las autoridades para evitar o reducir riesgos. No hay disposiciones específicas en materia de acceso ciudadano a la información pero al ser todas actividades de autoridades ambientales en cualquiera de los tres órdenes, son todas sujetos obligados en términos de la legislación vigente.

La Ley de Aguas Nacionales ¹⁷⁹ dispone en el artículo 19 bis que será la Comisión Nacional del Agua la responsable en concurso con los Organismos de Cuenca de realizar los estudios y evaluaciones que profundicen el conocimiento en materia de ocurrencia de agua, los análisis sobre los recursos hídricos, su comportamiento las fuentes, su potencial y sus limitaciones. Así la Comisión será la responsable de difundir en forma amplia y

¹⁷⁸ Ley publicada en el DOF el 8 de octubre de 2003 y su última reforma publicada el 30 de mayo de 2003.

¹⁷⁹ Ley publicada en el DOF el 1ro de diciembre de 1992 y su última reforma publicada el 08 de junio de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

sistemática el conocimiento sobre las aguas nacionales a través de los medios de comunicación apropiados. En el mismo tenor, el artículo 30 dispone que el Registro Público de Derechos de Agua proporcionará el servicio de acceso a la información y difusión de la misma acerca de los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga, así como de los actos jurídicos que conforme a la Ley precisen la fe pública para que surtan sus efectos ante terceros. El Registro es de libre acceso, más adelante se profundizará sobre el particular. La Ley carece de un apartado expreso que se refiera al acceso a la información pública.

En el caso de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados¹⁸⁰ dadas las características de la disposición no es de sorprender que el lector se topa a partir del artículo 70 con un capítulo sobre confidencialidad refiriéndose a que los solicitantes de permisos para la realización de estas actividades en México podrán identificar con claridad la información que deba considerarse como confidencial conforme al régimen de propiedad industrial o de derechos de autor. El artículo 71 dispone en su último párrafo que el acceso a la información se regirá por las disposiciones aplicables en materia de acceso a la información pública gubernamental y no dispone de otra mención sobre el particular en su articulado.

La Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía¹⁸¹ es una Ley bajo vigilancia de la Secretaría de Energía que no compete a la SEMARNAT pero tiene innegables consecuencias ambientales. Esta legislación carece de mención alguna sobre el acceso ciudadano a la información ambiental, aunque la Secretaría de Energía es sujeto obligado en términos de la legislación federal vigente.

¹⁸⁰ Nueva Ley publicada en el DOF el 18 de marzo de 2005.

¹⁸¹ Nueva ley promulgada en el DOF el 28 de noviembre de 2008.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

La Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética promulgada en 2012¹⁸² tampoco es de competencia de la SEMARNAT, pero se aclara que carece de disposición alguna en materia de acceso a la información por parte de los ciudadanos. Sin embargo, la Secretaría de Energía también es sujeto obligado al amparo de la legislación aplicable, aunque la generación de energía es uno de los aspectos reservados exclusivamente al Estado mexicano y suele ser uno de los ámbitos sensibles de información.

En la Ley Minera, al ser un recurso que no es responsabilidad de la autoridad ambiental, no sería una competencia natural el analizarlo en el presente trabajo, pero al considerar que tiene implicaciones ambientales profundas lo hemos hecho y hemos encontrado que no hay una sola mención en materia de acceso a la información pública. Es de destacar que esta Ley data de 1992 y su más reciente reforma es de 2006. Siguiendo esta misma lógica, la Ley que declara reservas mineras nacionales los yacimientos de Uranio, Torio y las demás substancias de las cuales se obtengan Isótopos Hendibles que puedan producir Energía Nuclear¹⁸³ se encuentra en las mismas circunstancias de seguimiento, así como en carencia de disposiciones de acceso a la información. No obstante, la Secretaría de Energía es un sujeto obligado en los términos de la legislación vigente y susceptible de recibir y responder solicitudes de información que a la luz de las políticas actuales, fácilmente podría ser negada por causales diversas ante la sensibilidad del tema. No es sorprendente que la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo¹⁸⁴ y la Ley

¹⁸² Ley publicada el 12 de enero de 2012 en el DOF bajo la competencia de observancia y vigilancia de la Secretaría de Energía.

¹⁸³ Nueva Ley publicada en el DOF el 26 de enero de 1950 con la última reforma el 12 de enero de 1972.

¹⁸⁴ Publicada en el DOF el 29 de noviembre de 1958 y su última reforma fue publicada el 28 de noviembre de 2008.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia Nuclear¹⁸⁵ corran la misma suerte respecto de las disposiciones en materia de acceso a la información pública.

4.C. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: ¿un derecho de petición a la información?

México ha sido reconocido como un ejemplo de éxito en materia de estrategia de acceso a la información pública. El equivalente mexicano del instrumento FOIA de los Estados Unidos de América es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Se promulgó en el 2002 y posteriormente, el gobierno federal tuvo otro enorme acierto con la creación de un órgano Federal que revisa el acceso a la información pública Federal. Dicha dependencia es el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).¹⁸⁶ El IFAI es un organismo autónomo descentralizado de la Administración Federal Mexicana cuya función es dar seguimiento a los recursos promovidos en razón de negaciones de acceso a la información promovidas en contra de los órganos de la Administración Pública Federal sujetos a la LFTAIPG. En la actualidad, todas las entidades federativas de México tienen su propia ‘Ley de Acceso a la Información’ que regula el acceso a la información pública en poder de las agencias gubernamentales de dichas entidades. Comentaré el procedimiento general de solicitud de información del IFAI de manera sintetizada:

- 1) Cualquier persona podrá presentar solicitud ante la Unidad de Enlace mediante un escrito libre o en los formatos aprobados por el IFAI,

¹⁸⁵ Publicada en el DOF el 4 de febrero de 1985 y su última reforma fue publicada el 9 de abril de 2012.

¹⁸⁶ Ver www.ifai.org.mx. Anteriormente el “Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información”, reformado recientemente para quedar con el nombre y atribuciones en materia de protección de datos personales.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- 2) La solicitud debe contener nombre y domicilio u otro medio para recibir la información, así como datos generales del representante en su caso,
- 3) Cualquier dato que propicie la ubicación de la información,
- 4) La modalidad en que prefiera la información (opcional).¹⁸⁷

Las unidades de enlace deberán de ayudar al llenado sobretodo en los casos en los que el solicitante no sepa leer ni escribir.

- 5) Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. El acceso a la información se dará por cumplido cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias.
- 6) En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.
- 7) Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los

¹⁸⁷ Solo se transcribe íntegro el artículo 40 de la LFTAIG que contiene el procedimiento de acceso a la información, los artículos siguientes regulan el procedimiento más allá de los requisitos de solicitud: “Artículo 40. Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener: I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso; II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita; III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio. Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 44. Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente. Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace. En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.”

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

- 8) La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, no mayor de veinte días hábiles, precisando el costo y la modalidad en que será entregada la información. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante. La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquella, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.
- 9) En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, el cual resolverá si confirma la clasificación y niega el acceso, o la revoca y concede el acceso. En caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto.
- 10) Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluyendo la información entregada, serán públicas.

Posterior a estas disposiciones, la LFTAIPG establece un capítulo sobre el recurso que podrá interponerse ante la autoridad para poder obtener la información solicitada.

El más importante comentario respecto de este procedimiento y la propia nomenclatura de nuestra Ley es que si bien es emblemática y “pionera” en un sentido regional

latinoamericano al tratarse del acceso a la información pública en poder de la administración pública, considero que no es una “ley de acceso” sino más bien una “ley de petición” que regula sobretudo las cuestiones adjetivas sobre la solicitud de la información y no la calidad ni la sistematización¹⁸⁸ de la misma. Asimismo, sostengo que no existen a la fecha disposiciones que puedan garantizar el acceso activo sino más bien enfatizan la obligación del administrado no solamente de solicitar la información sino inclusive saber qué clase de información requiere con exactitud (aunque no tenga el conocimiento técnico para solicitarla adecuadamente), además de requerirle que “en la medida de lo posible” señale donde se encuentra la información. Lo anterior es entendible en el caso de datos que históricamente pudieron tener mas de un origen y más de un destino en la actualidad y el particular pueda tener más información sobre el caso concreto pero en el caso de la información que debe recolectarse y sistematizarse por la autoridad administrativa se antoja una disposición por demás ridícula e inclusive irónica. Podemos señalar favorablemente tanto la existencia de la propia Ley así como el hecho de que establezca la posibilidad concreta de obtener información, pero no puedo coincidir en el “vanguardismo” que en materia de acceso a la información ambiental refieren algunos autores por las razones expuestas, además de otras que comentaré más adelante.

No existen en la comentada LFTAIPG mecanismos de acceso activo a la información siendo los que existen mayormente iniciativa de las autoridades que los han creado hasta

¹⁸⁸ Actualmente el artículo 32 de la LFTAIPG establece “Artículo 32. Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.”. No obstante, no existen a la fecha disposiciones concretas que establezcan estos criterios de manera obligatoria, mucho menos existen mecanismos administrativos que garanticen su observancia y cumplimiento por parte de la administración. Se espera que con la nueva Ley Federal de Archivos y su reglamento se solucione parcialmente esta situación. Ver comentarios en la sección correspondiente de este documento.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

ahora. Consecuentemente no existe regulación genérica que obligue al acceso activo a la información en el caso de informaciones sensibles que sean de interés para los administrados al importar su integridad física, la del ecosistema o ambiente del cual dependen en lo general o en lo particular, o simplemente por ser información sobre un recurso de beneficios difusos sobre una gran colectividad, como es el caso de la mayoría de los bienes ambientales.

4.D. Problemática conceptual del derecho de acceso a la “información pública ambiental” en México

El artículo 159 *bis* 3, párrafo segundo de la LGEEPA establece la definición de “información ambiental”:

...Para los efectos de lo dispuesto en el presente ordenamiento, se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos...

Resulta interesante el hecho de que la LFTAIPG no hace mención expresa alguna sobre la información ambiental. De hecho no hay distinción entre la información ambiental o cualquiera otro tipo de información en poder de autoridad federal alguna contemplada bajo la citada legislación federal. Este hecho es de extrema importancia toda vez que la identificación de la información en términos de ser considerada “ambiental” o no, puede ser crucial para su libre acceso o lo contrario.

Además de la definición de “información ambiental”, el artículo tercero de la LGEEPA, la

ley marco ambiental en sentido administrativo en México, define “ambiente” en su primera fracción como “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”. Esta definición es amplia y comprende los elementos naturales y aquellos antropogénicamente introducidos que hacen posible la existencia de los humanos y del resto de los organismos vivientes. Esta definición también resulta de enorme relevancia pues aunque resulta razonablemente clara, la aplicación de esta legislación le compete a la SEMARNAT, sin que ello signifique que dicha Secretaría tenga atribuciones sobre todo aquello reconocido por nuestra ley como “ambiente”. En razón de lo significativamente “ambiental” la definición sigue siendo pobre y escueta. De manera desafortunada a la SEMARNAT le compete en su campo de actuación la mayoría de nuestros recursos y elementos naturales, sin embargo, el petróleo y sus derivados así como las actividades asociadas con la exploración y refinación, así como la generación de la energía eléctrica y la energía nuclear (así como otras formas de energía), caen bajo la esfera administrativa de la Secretaría de Energía (SENER).¹⁸⁹

En el mismo sentido, una gran parte de los recursos naturales- entiéndase específicamente el suelo rural y aquel de propiedad comunitaria bajo el régimen del ejido- y las actividades agrícolas, ganaderas, de apicultura y acuícolas en general, caen dentro de la esfera administrativa de competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y

¹⁸⁹ La Administración Federal Mexicana, en términos de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos según lo establecen los artículos 27 y 28, no considera la exploración y refinación de petróleo o de sus derivados, la industria minera, la generación de energía eléctrica o la generación de energía nuclear como actividades con implicaciones ambientales sino que son consideradas como actividades estratégicas para el Estado mexicano sin tomar en cuenta su trascendencia (e impacto material) en el aspecto ambiental del desarrollo sostenible. Al caer en otras esferas de competencia, no resulta claro si estos recursos naturales o actividades antropogénicas con implicaciones ambientales, deben ser consideradas como parte del ambiente en términos jurídicos, aunque resulte evidente apeándonos a un principio de realidad (y sentido común) que sí lo son.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

Alimentación (SAGARPA). Ciertamente todo lo mencionado son recursos naturales inclusive cuando hubiere intervención humana para su desarrollo, pero la legislación Mexicana establece tratamientos administrativos y competencias diferenciadas, aunque concurrentes, para estos recursos. Este hecho es de enorme importancia pues puede establecer una separación de hecho en aquello que se considera bajo la esfera de lo “ambiental” y de lo que no lo es, generando una limitación en la práctica sobre el acceso a la “información ambiental”, lo cual utilizado adecuadamente puede inclusive representar un tramposo beneficio, según comentaré más adelante.

Adicionalmente, en términos del artículo 115 de la CPEUM el desarrollo urbano se regula y controla o administra de manera local, toda vez que la facultad de reconocer y en su caso modificar el uso de suelo es reservada al ámbito municipal.

El presente comentario se orienta al hecho de que no todos los aspectos que de manera lógica o natural (atendiendo a un principio de realidad e inclusive a un significado semántico) se comprenden bajo la definición de “ambiente” o bajo el concepto de “información ambiental” en términos de la legislación federal mexicana estarán atendidos bajo la misma autoridad federal o en su caso estatal. Por otra parte, “información ambiental” no se encuentra definida en ninguna parte ni aspecto de la legislación ambiental vigente o inclusive en la LFTAIPG o los correlativos de las entidades federativas. La SEMARNAT, la SAGARPA, la SENER y todas las autoridades municipales generan y poseen información pública que afecta o puede afectar el manejo y la administración de diversos recursos; de manera directa el agua, el suelo, la flora y la fauna locales o inclusive de otros recursos o servicios ambientales con impacto ambiental estratégico en ecosistemas regionales que transgreden las atribuciones territoriales e inclusive materiales de las autoridades a las que típicamente estén encomendados. No obstante, las autoridades que no

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

se clasifican como “ambientales” por la propia administración federal o local pueden no considerarse como poseedoras o generadoras de “información ambiental”.¹⁹⁰

Además de este hecho también es cierto que la clara definición conceptual de la “información ambiental” tiene una relevancia más allá de la mera concentración y su divulgación pues los sujetos obligados pueden encontrar razones, aunque absurdas e inaplicables, de ocultamiento. Esta crítica queda claramente evidenciada con problemáticas concretas como la que comparto. El 15 de Agosto de 2011 el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), dio a conocer mediante un boletín de prensa en su sitio de la *internet* que había logrado revertir por medio de un amparo “una decisión del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) que pretendía reservar por doce años información que revela serios problemas de contaminación en la cuenca del Alto Atoyac, la cual está enfermando gravemente a la población que habita en zonas aledañas.”(sic)¹⁹¹ Dentro de sus funciones de litigio y formando parte de un procedimiento, el CEMDA solicitó al Instituto Politécnico Nacional (IPN) el resultado del “Diagnóstico Integral para el Saneamiento de la Cuenca del Alto Atoyac (Zahuapan-Atoyac)” a través del sistema de Infomex¹⁹² mediante

¹⁹⁰ Nava declara sobre el particular diversas reflexiones. Recupero y suscribo algunas acotaciones en razón de compartirlas íntegramente para estos efectos cuando señala que “lo ambiental” es “aquello que tenga repercusiones ambientales evidentes”, lo que “perteneciendo a otros foros de discusión internacional se hayan incorporado con el paso del tiempo a un todo ambiental”, “los preceptos que señalan expresamente cuestiones ambientales, y/o de equilibrio ecológico que se encuentran íntimamente relacionados a la cuestión ambiental”, y “preceptos que se refieren de manera general y/o particular a los recursos naturales”. Ver Nava en Carmona, p.108.

¹⁹¹ Según establece su propio sitio de internet (www.cemda.org), “el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA) es una organización civil apartidista que promueve el derecho a un medio ambiente sano y la protección ambiental, cuyo trabajo- sumado al de muchos otros actores- contribuye a la aplicación efectiva de la legislación, la mejora de políticas públicas, el fortalecimiento de la legalidad y el estado de derecho. Todo esto con el propósito de lograr mejores condiciones de bienestar social en armonía con la naturaleza.” El boletín de prensa fue consultado el propio 15 de agosto de 2011 en el portal citado.

¹⁹² El INFOMEX es el sitio de internet donde pueden presentarse las solicitudes en línea para información en poder del Gobierno Federal (<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>)

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

el cual se requisita información del gobierno Federal Mexicano en línea¹⁹³. Sin embargo, el Comité de Información del IPN se negó a entregarla, señalando que ésta se encontraba clasificada como “Reservada” por un período de 5 años en términos del artículo 13 fracción IV de la LFTAIPG.¹⁹⁴ Al presentar CEMDA un recurso de revisión ante el IFAI, dicho órgano resolvió modificar la clasificación de la información como “secreto comercial” en términos del artículo 14 fracción II de la LFTAIPG,¹⁹⁵ pues desde su punto de vista, ésta debía ser reservada por 12 años en términos del artículo 82 de la Ley de la Propiedad Industrial. Finalmente, al solicitar un amparo CEMDA en contra de la resolución del IFAI, éste le fue otorgado por el Poder Judicial de la Federación pues este último consideró que el resultado de la investigación que efectuó el IPN "de ninguna manera tiene el carácter de secreto comercial al que alude la responsable, pues el *Diagnóstico* elaborado es en realidad el producto de la aplicación de las diversas técnicas o conocimientos propios de dicho Instituto" y calificó la reserva en éstos términos como “ilegal”. Este ejemplo concreto es relevante pues la controversia recayó sobre el carácter de la información solicitada. Considerando que el Alto Atoyac es una de las quince subcuencas de la Región Hidrológica

¹⁹³ www.infomex.gob.mx; es el sitio del actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; anteriormente el “SISI” o Sistema Informatizado de Solicitudes de Información fue el precursor de este servicio virtual pero no era administrado por el IFAI sino por la Secretaría de la Función Pública.

¹⁹⁴ El cual establece que “Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:... **IV.** Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o...”. Lo cual resulta absurdo pues la difusión misma de la información solicitada en este caso de ningún modo pondría en riesgo vida, seguridad o salud, sino mas bien sería necesaria para tomar las decisiones y en su caso medidas de contención del daño ambiental por el peligro al que ya se encuentra expuesta la población.

¹⁹⁵ El artículo en comento establece “También se considerará como información reservada:... **II.** Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;”, mientras que el referido artículo 82 de la Ley de la Propiedad Industrial de México define al “secreto comercial” equiparándolo al secreto industrial” como “a toda información de aplicación industrial o comercial que guarde una persona física o moral con carácter confidencial, que le signifique obtener o mantener una ventaja competitiva o económica frente a terceros en la realización de actividades económicas y respecto de la cual haya adoptado los medios o sistemas suficientes para preservar su confidencialidad y el acceso restringido a la misma.” Ni la naturaleza de la información contenida en el Diagnóstico es de carácter confidencial habiendo sido generada para uso público, y seguramente financiada con recursos públicos, ni debe en sí misma representar una ventaja competitiva de persona física o moral de manera exclusiva pues el Diagnóstico se ha elaborado como un instrumento para la toma de decisiones públicas y no para beneficio de intereses individuales, o comerciales en sentido estricto.

mexicana número 18 Balsas, abarca 22 municipios del estado de Puebla y 51 municipios del estado de Tlaxcala, y tiene una población estimada de más de 3 millones de habitantes, esta información realizada con el objeto de conocer la situación ambiental del sitio debería de ser susceptible de divulgación por su propia naturaleza, aunque sea información científica y no necesariamente aporte de manera natural información útil al ciudadano común. En esta cuenca, el desarrollo industrial ha crecido desordenadamente con un pobre control ambiental y ha experimentado crecimiento en diversas ramas como la de los petroquímicos, textiles, refrescos, metalurgia, automotriz, productos médicos y alimentos, un importante crecimiento urbano provocando a su vez la emisión directa de contaminantes en el aire y descargas al agua; generando problemas de salud humana relacionados con la exposición a compuestos tóxicos en zonas urbanas tales como asma, sangrado nasal, leucopenia, hidrocefalia, dolores agudos de cabeza e inclusive tipos de cáncer así como la contaminación del suelo agrícola. Los niveles de contaminación en la subcuenca del Río Atoyac han sido documentados con datos oficiales de las estaciones de monitoreo de la zona, así como por estudios de instituciones académicas además de ser un tema reconocido por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Ante toda exposición, resulta absurdo que inclusive la autoridad especializada puede carecer del conocimiento necesario para distinguir a un secreto comercial, un secreto industrial, otro producto susceptible de ser protegido por derechos de autor, y finalmente aquella información que por su propia naturaleza debe ser puesta a disposición y en su caso divulgada libremente entre la población interesada, pero particularmente la población afectada. Además de la absurda calificación de la información como “reservada”, resulta también absurdo que la otra causal para restringir su divulgación sea la del riesgo a la salud humana y la población siendo que en este caso la información misma no pone en riesgo a la población pero la ignorancia de la

información ya generada por medios científicos sí puede ponerla. El razonamiento totalmente absurdo e inclusive inverso a la lógica (colectiva) del sujeto obligado, inclusive considerando su carácter de institución educativa, resulta incomprensible además de ser a todas luces jurídicamente improcedente. La cogeneración de la información para entidades públicas mediante la contratación de terceros, sean estos entes privados o públicos como es el caso de la solicitud realizada al IPN en su calidad de sujeto obligado, aún crea confusión en razón de la ambigua regulación de este hecho por la legislación mexicana. Al ser una cogeneración o un producto pagado, se argumenta que la información no puede ser utilizada si no por quien la pagó y es su legítimo propietario, pero ¿y si la información fue generada con recursos públicos?, o bien, la información es ciertamente propiedad del Estado quien tiene la facultad de divulgarla o no, ¿pero es altamente sensible y por ello probablemente de mayor interés para la toma de decisiones o la protección futura de la salud y bienestar de la colectividad como resultó ser el caso de la Cuenca citada? ¿Acaso no debería de ser un criterio natural y evidente para promover su divulgación controlada y mediante una comunicación adecuada del riesgo? No importa cuán sensible pueda ser la información para la toma de decisiones, si la información puede presumirse como “propiedad” de un proveedor de servicios del Estado, puede encontrarse fuera del alcance o escrutinio de los ciudadanos. Así, algunas partes de la información ambiental pueden obtenerse bajo los procedimientos establecidos en las correspondientes leyes de acceso a la información, pero éstas pueden estar incompletas y de esa manera ser ineficientes o carecer de sentido sin ciertas partes de la información que casualmente tienden a ser importantes para la toma de decisiones o bien, pueden tener alguna relación con aspectos de salud o de seguridad ambiental. El derecho mexicano no ha reconocido este hecho relevante: la posible posesión de información ambiental por parte de terceros, inclusive entes privados,

considerando que algunos servicios pueden ser subcontratados a éstos.¹⁹⁶ Típicamente este suele ser el caso del manejo de residuos, ya sean estos peligrosos o no, permitiendo al estado (o al particular tercero) a “conciliar jurídicamente” mediante contratos de servicios con cláusulas generales de confidencialidad o bien específicamente a no divulgar cierto tipo de información.

Asociado al problema de la indefinición o correcta identificación de la información ambiental es el que subyace en la deficiente estructura administrativa y organizacional que de hecho denota una dispersión de la información ambiental generada o compilada, o de aquella información que no siendo específicamente ambiental, pueda ser trascendente e impactar en el manejo o administración de los recursos naturales o de la salud y bienestar de las personas. La recopilación y sistematización homogénea de la información ambiental (en los términos definidos por la legislación vigente ya comentada) que se genera en México resulta problemática pues adolece, según veremos en la siguiente sección, de una gran dispersión, carece de una metodología armonizada para su obtención, organización y consulta,¹⁹⁷ pero sobretodo carece de una visión integradora surgida de la planificación para la toma de decisiones. Hoy por hoy, en México se sigue percibiendo a la información pública ambiental como un medio más de rendición de cuentas y transparencia y no como un instrumento de toma de decisiones vitales para la salud, la seguridad y el desarrollo. Se sigue confundiéndolo con un derecho subjetivo proveniente del derecho de acceso a la información y no como un derecho diferenciado proveniente del derecho a saber o derecho

¹⁹⁶ Hallo, 2001 p. 5.

¹⁹⁷ Al provenir de fuentes diversas y considerar y recaer sobre diferentes recursos, las técnicas, métodos y medios de generar información ambiental son muy variables y difícilmente homogeneizables. Sin embargo resulta un hecho que la armonización mediante una articulación coherente y una sistematización pensada en los mejores mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y sobretodo libre acceso a todas las partes interesadas, debe realizarse para que tanto la divulgación (acceso activo) como la consulta y acceso a la información (acceso pasivo) puedan realizarse sin contratiempo y contribuyendo a un mejoramiento ambiental en razón de poder contribuir a la generación de la cultural y conocimiento ambientales.

a conocer para la toma de decisiones adecuadas, fuertemente sustentado en la propia tutela del derecho a la vida. Las condiciones adecuadas de consulta y acceso a la información pública ambiental generan un mayor y mejor conocimiento ambiental, esto contribuye a la mejor toma de decisiones de vida o en su caso, de negocio; y generan una mayor conciencia ambiental en razón de asociarse de manera directa con la seguridad de la persona (tanto en su integridad física, como económica e inclusive mental). En otro sentido, el acceso activo y pasivo a la información pública ambiental genera un sentimiento de confianza y seguridad que contribuye a la gobernanza en sentido general, y fortalece tanto a ésta como al desarrollo de la democracia ambiental haciendo corresponsables de circunstancias y decisiones a todos aquellos que hayan sido debida y oportunamente informados y estén en condiciones de tomar acciones preventivas o de contención.

Asimismo, la información en materia de emergencias (ya sean éstas desastres naturales, tragedias humanas o emergencias locales) pueden estar concentradas ya sea en dependencias federales o en dependencias locales, dependiendo del impacto o magnitud y en otros casos, del origen de la contingencia o emergencia y su clasificación para efectos jurídicos. Esto contribuye a la dispersión (que no diseminación o divulgación) de la información. Esta dispersión de información en el caso de emergencias o contingencias e inclusive aquella que pueda controlarse para efectos ambientales aunque su procedencia explícita deba mantenerse en confidencialidad por razones de seguridad, debe ser relevante pues puede tener un impacto importantísimo en el ecosistema y por supuesto en la seguridad humana (salud e integridad) de las personas asociadas a ésta. Se consideran bajo este rubro diversos tipos de información:

-la proveniente de desastres naturales y que esté asociada tanto al quebrantamiento de ecosistemas, menoscabo o degradación de especies y recursos y en su caso, la de la

contaminación asociada al hecho desastroso,

- la misma que en el caso anterior pero proveniente de una tragedia o desastre humano.

Además de las habitualmente divulgadas como derrames, accidentes o explosiones, por citar algunos; dentro de esta categoría podrían entrar aspectos relacionados con actividades militares, actividades de control al crimen organizado (podrían ser desde quemaduras controladas de plantíos ilegales, de productos del narcotráfico o de otras actividades como quema de alcohol adulterado, todas ellas a cielo abierto), o bien control de áreas para efectos de rehabilitación por degradación por quema o en razón de monocultivo persistente como el caso de las áreas dedicadas a cultivos ilegales. Toda esta información en México es confidencial y cae claramente en los supuestos previstos por la ley, pero más allá de la necesidad de su reserva y confidencialidad, resulta necesario su acceso para fines de control, investigación y en su caso de mitigación.

Finalmente, debemos considerar que el Estado es de hecho el resguardante de cierta información sensible que a la luz de la actual interpretación, puede o no ser divulgada irónicamente en razón de esta sensibilidad.

4.E. Acceso pasivo a la información ambiental: la información disponible y de libre acceso

Respecto a la información ambiental nacional, la LGEEPA estableció bajo el artículo quinto, fracción XVII, el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN¹⁹⁸), mencionando antes y en vinculación al acceso a la información regulado en el capítulo especial de la LGEEPA. El SNIA fue creado para concentrar y poner a disposición toda la información pública ambiental ya sea concentrada o generada por la

¹⁹⁸ Actualmente denominado informalmente el SNIARN, anteriormente denominado en la literatura de la SEMARNAT y de políticas públicas el SNIA. Se utilizará esta última denominación en lo sucesivo.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

SEMARNAT a fin de ponerla a disposición por medios electrónicos.¹⁹⁹ SNIA compila distintas bases de datos que comprenden gran parte de la práctica de la información pública ambiental en México. Actualmente el SNIARN integra cuatro bases de datos disponibles en línea que se describen a continuación:

A) la Base de Datos Estadísticos denominada “BADESNIARN”²⁰⁰, que integra la información estadística sobre los temas de agua, atmósfera, recursos forestales, suelos, bioseguridad, desastres naturales, impacto ambiental y residuos, entre otros. Esta base de datos comprende información de 2009, 2010 y 2011 a partir de la colaboración con otras dependencias como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la SENER y la SAGARPA. La primera parte de esta base puede consultarse temáticamente a través de archivos electrónicos (en pdf o en excell), mientras que la segunda parte puede consultarse dinámicamente a través de variables más frecuentemente consultadas y otras denominadas “variables nuevas”. Ciertamente es una buena noticia que la página exista pues finalmente en octubre de 2012 se puede consultar luego de un retraso de mas de dos lustros según la obligación de crearla. La información histórica aún no puede ser consultada y la eficiencia en la consulta no ha sido probada fehacientemente. Ninguna de esta información debe publicarse obligatoriamente por otro medio y la página establece con claridad que todo se divulga para fines informativos y sin responsabilidad jurídica alguna.

B) Espacio Digital Geográfico-EDG²⁰¹ el cual muestra en mapas los programas

¹⁹⁹ Ver artículos 159 *bis* al 159 *bis* 6 de la LGEEPA.

²⁰⁰ www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/badesniarn/Pages/badesniarn.aspx# según consulta realizada el 12 de octubre de 2012.

²⁰¹ www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/edg/Paginas/infoteca..aspx según consulta el 12 de octubre de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

ambientales y sociales dedicados al aprovechamiento, protección, restauración y conservación de los ecosistemas naturales de México. Este sitio presenta dos secciones principales, el Espacio Digital Geográfico y la de Productos. Los mapas han sido integrados a partir de información proporcionada por la Comisión Nacional Forestal, el Instituto Nacional de Ecología, el Sistema de Información Geográfica de Agua, la Comisión Nacional para Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el Servicio Meteorológico Nacional, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, la SAGARPA, el Comité Federal de Datos Geográficos (cuya información se encuentra exclusivamente en idioma inglés por ser una dependencia que difunde datos geoespaciales en una base internacional, ubicado y generado en los Estados Unidos de América), y el Centro Nacional de Prevención de Desastres.

C) El Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA)²⁰² que ofrece una visión de los cambios y la situación actual del ambiente y los recursos naturales así como las presiones que lo afectan. Se integra del Conjunto Básico de Indicadores orientados a la evaluación del desempeño ambiental nacional a través de 120 indicadores, los indicadores Clave que ofrece a través de 15 indicadores la visión sintética del país, los indicadores ambientales estatales que a la fecha solamente integran los del estado de Hidalgo (están ausentes 31 entidades federativas y el Distrito Federal), los Indicadores internacionales que corresponden a las iniciativas de organismos internacionales en los cuales participa México como la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC), los indicadores de desarrollo del milenio (centrándose

²⁰² Ver www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/SNIA/Pages/snia.aspx según consulta realizada el 12 de octubre de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

en el objetivo siete), los indicadores ambientales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, y finalmente los Indicadores Regionales que describen la situación ambiental y de los recursos naturales de zonas geográficas y de importancia estratégica o con características particulares.

Aunque aún es prematuro señalarlo, sorprende favorablemente la existencia pública de esta amplia base de datos ambientales. Cabe señalar que la misma no estuvo vigente ni susceptible de consultarse hasta la última parte (de septiembre en parte, y modificándose a lo largo de octubre de 2012) del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, luego de haber estado en una mora en el cumplimiento de la divulgación de la información por más de tres lustros en algunos casos; es decir tardó más de dos sexenios en implementarse esta primera parte. Su evidentísima novedad aún no permite evaluar su eficiencia, sin embargo, resulta evidente que la información histórica es faltante en su mayoría y que la información solamente estará disponible para quienes tengan acceso a *internet*, y a los recursos informáticos necesarios para acceder a ella.

Además de la información que actualmente integra en SNIA, la legislación contempla que debe contener entre otras:

- 1) El Registro de Áreas Naturales Protegidas (RANP),²⁰³ presumiblemente substituido en la actualidad por el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP). Este sistema pretende ser más que un mero registro pues compila diversos tipos de información. Triste y sorprendentemente el SINAP no registra todas las Áreas Naturales Protegidas Federales en México en razón de que han desarrollado los indicadores que

²⁰³ Ver el artículo 74 de la LGEEPA. El Registro de Áreas Naturales Protegidas (RANP), ya no se encuentra vigente aunque su mención en La Ley persiste, y se ha creado el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP). Ver http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/sinap.php, consultada el 12 de octubre de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

integran en conjunto el criterio para el registro los cuales incluyen los siguientes: riqueza de especies, presencia de especies endémicas, presencia de especies de distribución restringida, presencia de especies amenazadas, diferencia de especies al comparársele con otras previamente incorporadas en el SINAP, la diversidad de ecosistemas dentro del área, presencia de ecosistemas relictuales, presencia de ecosistemas de distribución limitada, presencia de fenómenos naturales frágiles, la funcionalidad integral de los ecosistemas, la importancia de los servicios ambientales generados por el área y la viabilidad social de su preservación. Este registro entonces no necesariamente contiene un listado íntegro de todas las ANPs Federales de México hasta el momento sino que la Comisión para Áreas Naturales Protegidas (un órgano interno de consulta y toma de decisiones) analizará estos criterios y decidirá su inclusión o no en el citado Registro. Esta decisión arbitraria y sin fundamento en el Principio de Legalidad de hecho vulnera la capacidad de información y en su caso la calidad de información disponible al público. Si bien esta decisión de registrar o no carece de efecto legal alguno sobre la declaratoria de ANP, el Registro surte efectos de publicidad contra terceros por lo que la exclusión de cualquier área, aún basados en criterios científicos y objetivos, de hecho vulnera las garantías tanto de los administradores del área como del público en general en su papel de administrado o gobernado. Según el sitio consultado a la fecha de cierre de esta investigación, el 53.26% del área nacional bajo protección ha sido registrado. Según la propia información de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas, el objeto de esta “clasificación” (más bien una exclusión de hecho) es el de homogeneizar la información y facilitar la posibilidad de análisis y comparación entre ellas. Sería deseable conocer el destino del resto de la información que sin estar sistematizada u homogeneizada pudiese consultarse libremente también.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- 2) todos los reportes de calidad atmosférica (contaminación del aire),²⁰⁴
- 3) la información recolectada a través del Registro Nacional de Emisiones y Transferencia de Contaminantes,²⁰⁵
- 4) El Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad de México²⁰⁶ cuya función principal es servir como instrumento de toma de decisiones para la SEMARNAT y otras dependencias federales. En la actualidad este Sistema consta de cuatro

²⁰⁴ Ver artículo 112 fracción 6 de la LGEEPA. La mayoría de los reportes en material de calidad del aire se generan por la autoridad local y por ello se compilan y en su caso se diseminan también por la propia autoridad local. Existen docenas de sitios en donde puede consultarse la calidad del aire, casi todos bajo la responsabilidad de la autoridad ambiental local. También hay unos cuantos ejemplos de los esfuerzos conjuntos tales como la Red para la Transferencia de Tecnología o *Net for Technology Transfer* que es sostenida por el Centro de Información sobre Contaminación del Aire para la frontera México-Estados Unidos y que forma parte en la actualidad del Programa Frontera 2012, ver <http://www.epa.gov/ttn/catc1/cica/index.html>. Aunque se han logrado avances substanciales en este sentido, no existe a la fecha una entidad que canalice unificadamente la información sobre la calidad del aire así como que la compile y canalice a un nivel Federal, tampoco existe un protocolo o sistema que pueda aplicarse de manera uniforme y que garantice que la información importante en materia de contaminación del aire o calidad del aire llegue a los ciudadanos y que éstos puedan tener una adecuada prevención o toma de decisiones informada.

²⁰⁵ El *Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC)* puede ser la institución mexicana correlativa más cercana al ‘*Toxic Release Inventory*’ norteamericano (Inventario de Descargas Tóxicas o TRI por sus siglas en inglés), ya que su objetivo es coleccionar la información producida por los generadores de residuos peligrosos registrados, incluyendo la calidad, cantidad, así como el lugar de confinamiento, destrucción o liberación final (como en el caso de las emisiones). Fue creado bajo la LGEEPA pero tiene su propia reglamentación Federal consistente en el *Reglamento de la LGEEPA en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes*. La versión más actualizada del RETC puede ser consultada en <http://app1.semarnat.gob.mx/retc/index.php>. La información disponible en la actualidad consiste en los respectivos informes nacionales de 2004 y 2005 aunque su creación fue presentado oficialmente en el año 2008. A la fecha de consulta del presente el 12 de octubre de 2012, aparece un recuadro que reza “RETC Final 2010” que no contiene información alguna. Posiblemente parte de esta información se contenga ya en el SNIA sin que haya sido factible verificarlo en razón de la organización de la información.

²⁰⁶ Ver artículo 80 fracción X de la LGEEPA. Se conoce como el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad de México por sus siglas SNIB, ver <http://www.conabio.gob.mx/institucion/snib/doctos/acerca.html>. Anteriormente (según consulta realizada en 2011) tenía una política interna para el acceso a la información que puede sintetizarse de la siguiente manera: Los criterios especificados en los acuerdos específicos entre la Comisión Nacional para la Biodiversidad en materia de acceso a la información, así como los criterios jurídicos en los términos de la Ley Federal de Derechos de Autor así como cualquier otra reglamentación aplicable al tipo específico de información debiera ser respetado en sus términos. Aparte de ello toda la información sería pública salvo que hubieren restricciones por el proveedor o generador de la información, en el uso de cualquier información o datos se daría el crédito correspondiente al autor o al propietario de la información, los usuarios o beneficiarios de la información tendrán conocimiento en todo momento de la necesidad de citar la fuente original de información así como de la prohibición de redistribuir la información sin tener la autorización específica, así como de la restricción de utilizarla en actividades que fueran en detrimento de la biodiversidad. A partir de 2008 diversas actividades se encaminaron a crear el SNIB.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

secciones: la de “Proyectos” que consiste en la digitalización u obtención de los datos de ejemplares de colecciones científicas biológicas de mas de 190 colecciones nacionales y 240 del extranjero²⁰⁷, la de la planeación y puesta en marcha de un programa de repatriación de información de ejemplares mexicanos depositados en colecciones en el extranjero. Algunos de estos resultados se encuentran en la Red Mundial de Información sobre Biodiversidad²⁰⁸ que consiste en una red interinstitucional de información biológica. La tercera actividad que integra el SNIB consistente en el inventario sobre la actividad taxonómica mexicana y denominado “Colecciones científicas”²⁰⁹ actualizado según información de 1998, el establecimiento de un programa de monitoreo de ecosistemas mediante técnicas de percepción remota el cual fue actualizado por última vez en 2009,²¹⁰ y la sección denominada “Redes de información y conocimiento” a la cual en la fecha de cierre de la presente investigación no se tenía acceso alguno.

- 5) El Subsistema Nacional de Información sobre la Vida Silvestre,²¹¹ del cual se desconoce información sobre su integración en la actualidad.
- 6) El Sistema Nacional de Información sobre la Gestión Integral de Residuos²¹² el

²⁰⁷ Véase www.conabio.gob.mx/institucion/proyectos/doctos/proyectos.html que señala su última actualización en 2010 según consulta realizada el 12 de octubre de 2012.

²⁰⁸ Véase www.conabio.gob.mx/remib/doctos/remib_esp.html según búsqueda realizada el 20 de octubre de 2012.

²⁰⁹ Véase www.conabio.gob.mx/informacion/acttax/doctos/colecciones_cientificas.html según búsqueda realizada el 20 de octubre de 2012.

²¹⁰ Véase www.conabio.gob.mx/conocimiento/cambios_veg/doctos/cambios_vegetacion.html según búsqueda realizada el 2 de noviembre de 2012.

²¹¹ Ver artículo 48 de la Ley General de Vida Silvestre publicada el 3 de julio de 2000. A la fecha del cierre de este trabajo no existe un sitio web o vínculo alguno que indique que el sitio puede estar en construcción o en labor de realizarse.

²¹² Ver artículo 37 de la Ley General para la Prevención y Manejo Integral de los Residuos publicada el 8 de octubre de 2003. A la fecha de conclusión y entrega de la presente, no existe información concreta o indicio de que el haya un sitio web en construcción o bien otro medio para consultar dicho Sistema Nacional de

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

cual integrará la información sobre la situación local del manejo de residuos, inventarios locales de residuos, e infraestructura local para el manejo de los residuos, así como información sobre los sitios no autorizados en donde se ha identificado se depositan o almacenan residuos peligrosos. La extrema novedad del SNIA no permite identificar con claridad el avance que este rubro tiene en la actualidad pues a través de una búsqueda simple no es posible acceder a la información en la *internet* dentro del propio sistema.

Según el artículo 109 de la LGEEPA, toda la información contenida en el SNIA será pública y podrá ser solicitada a través de los procedimientos establecidos en la ley. Gran parte de esta información se obtiene a través de los diversos mecanismos de reporte a los cuales están sujetos de manera obligatoria los administrados que realizan actividades de aprovechamiento o manejo de recursos naturales, ecosistemas, o en su caso de residuos²¹³, otra parte importante se obtiene en razón de los acuerdos de colaboración y cooperación suscritos entre México y otros países u organizaciones. Por lo tanto, sobretodo en el caso de la información proveniente de fuentes privadas, gran parte de esta información no necesariamente es verificada por la SEMARNAT. Además, aunque la SEMARNAT es la entidad administrativa, esta información se compila a través de diversas dependencias

Información en materia de residuos. Es importante destacar que la información disponible en materia de residuos puede ser accedida mediante solicitudes específicas y también por *internet* en sitios especializados, pero esta última se encuentra actualizada según los lugares o autoridades consultados, hasta 2008 aproximadamente.

²¹³ Estas obligaciones de reporte se concretan a través de la Cédula de Operación Anual (COA) la cual se presenta entre enero y abril de cada año para recoger la información del año calendario inmediato anterior y es obligatoria para aquellos que desarrollen actividades que tienen más de un aspecto de impacto o contaminación susceptibles de autorizarse o vigilarse por la autoridad ambiental federal. Algunas entidades federativas ya gozan de la capacidad técnica y jurídica (delegada por la autoridad) para otorgar su propia Licencia Ambiental Única estatal y recibir la Cédula de Operación Anual. Esto facilita el cumplimiento de obligaciones al administrado sin embargo dificulta el acopio, seguimiento y en su caso la interpretación de información pues ésta tiende a dispersarse en tanto no exista obligación de vigilarla, cotejarla, o bien ordenarla de manera específica para efectos de consulta.

ambientales especializadas, todas ellas parte de SEMARNAT (desconcentradas casi todas) como es el caso de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Basados en el hecho de que la SEMARNAT no posee o concentra toda la “información ambiental”, SNIA será un instrumento presumiblemente exitoso para concentrar la mayor parte de la información. Sin embargo a la fecha su integración ha resultado por demás lenta, a todas luces incompleta y en algunos sentidos poco organizada y por ello perfectible. Si bien grandes partes se encuentran ya accesibles para su consulta, el cruzamiento de datos es aún complejo y sobre todo, aunque es información “disponible”, ni corresponde con los parámetros comentados de los sistemas de información, ni está recibiendo la máxima divulgación posible considerando la reducida parte de la población que tiene acceso a internet.

Además del SNIA, existen otras bases de datos que contienen información ambiental en México:

- 1) El Sistema Nacional de Información de Pesca y Acuicultura, y el Registro Nacional de Pesca y Acuicultura administrados por SAGARPA²¹⁴, así como la Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuicultura, esta última administrada por el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA) todos ellos paralelos e independientes al SNIA. Además, existe también el Sistema Nacional de Información

²¹⁴ Ver artículo 2 fracción XII de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, promulgada el 24 de julio de 2007, así como los artículos 29 y 31, publicada en el Diario Oficial de la Federación de México. La Red Nacional de Información e Investigación sobre Pesca y Acuicultura fue creada en cumplimiento con estas obligaciones coordinada por el Instituto Nacional de Pesca de la SAGARPA. La mayoría de los comités de operación regional fueron creados en 2011. Esta red de información solamente puede ser consultada luego de un registro previo a través de <http://www.registro.inapesca.gob.mx/>, según consulta realizada el 02 de noviembre de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

del Sector Agroalimentario y Pesquero también dependiente de la SAGARPA²¹⁵, y claramente conteniendo o pudiendo contener “información ambiental” toda vez que recae sobre recursos naturales, servicios ambientales, o servicios que recaen e impactan ambientalmente en uno varios recursos pudiendo afectar tanto ecosistemas como la salud y bienestar de la colectividad. Según comenté con anterioridad, la SAGARPA es otra Secretaría Federal que también tiene ciertas atribuciones ambientales sobre algunos recursos como los de la pesca o la ganadería.

- 2) El Registro Público de Derechos de Agua²¹⁶ contiene datos sobre concesiones y permisos de descargas en cuerpos de aguas nacionales, entre otros tipos de información. Esta información se compila y administra por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la cual también es parte de la SEMARNAT,
- 3) El Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua también realizado y administrado por la CONAGUA e integrado a través de la información de los administrados. Actualmente existe información en la *internet* sobre la integración que tendrá este sistema, sin embargo el sistema en sí mismo aún no posee información alguna.²¹⁷ Esta información podría ser de importancia crítica para muchas personas, y de gran importancia para el común de

²¹⁵ Ver el Sistema Nacional de Información del Sector Agroalimentario y Pesquero la cual actualmente solo consiste en boletines informativos e infogramas que están disponibles en <http://www.siap.sagarpa.gob.mx/> según consulta realizada el 02 de noviembre de 2012.

²¹⁶ Ver artículo 3 de la *Ley de Aguas Nacionales*, publicada el 1ro de Diciembre de 1992. En la actualidad este registro cuenta con cinco bases de datos, la primera es general, la segunda es de disponibilidad, vedas y reservas, la tercera es de información estadística, la cuarta se denomina localizador de aprovechamientos y la quinta consiste en reportes de avances y resultados sustantivos. Puede accederse a las bases que se comenta a través de www.cna.gob.mx/REPDA.aspx?n1=37&n3=115 según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012.

²¹⁷ Ver información general sobre el funcionamiento que tenderá a tener este sistema en un futuro en <http://www.cna.gob.mx/Contenido.aspx?n1=3&n2=60&n3=86> según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012. A esa fecha el sistema carecía de información concreta en la materia y señalaba estar actualizado al 16 de agosto de 2010.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

las personas en razón de sus características y el recurso sobre el cual recogerá información pero no hay aún información confiable sobre el particular.

- 4) El Sistema Nacional de Información sobre Bioseguridad²¹⁸ y el Registro Nacional de los Organismos Genéticamente Modificados, administrada por la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM).²¹⁹

Merece la pena comentar en este aspecto que la Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados, además de lo anterior, contiene también un capítulo sobre confidencialidad respecto de los permisos de liberación de OGMs y en el artículo 70 establece que “los interesados podrán identificar claramente en su solicitud de permiso, aquella información que deba considerarse como confidencial conforme al régimen de propiedad industrial o de derechos de autor.” Continúa la disposición estableciendo en el artículo 71 que “...no tendrán el carácter de confidencial: I. La descripción general de los OGMs; II. La identificación del interesado o responsable de la actividad; III. La finalidad y el lugar o lugares de la actividad; IV. Los sistemas y las medidas de bioseguridad, monitoreo, control y emergencia, y V. Los estudios sobre los posibles riesgos a la salud

²¹⁸ Ver artículos 108 y 109 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados publicada el 18 de Marzo de 2005. Se ha podido comprobar que hasta muy recientemente esta página carecía de información y la página se encontraba aún en construcción. Actualmente puede consultarse a través de <http://www.cibiogem.gob.mx/OGMs/Paginas/default.aspx> el Sistema Nacional de Información el cual consta del Registro Nacional OGMs, las estadísticas disponibles en algunos casos hasta 2010, las zonas restringidas, los documentos y actividades en bioseguridad, los formatos de avisos, las solicitudes de permisos en consulta pública, los informes de la situación general existente en México de 2008 a 2011, y las actividades relacionadas con la protección especial del maíz, según visita realizada el 03 de noviembre de 2012.

²¹⁹ Ver www.cibiogem.gob.mx/Paginas/default.aspx . La Comisión tiene su propio portal web. El usuario interesado debe saber en dónde buscar según la información que desee obtener. Sin embargo, es de celebrar que a siete años de promulgación de la Ley, ya se tenga esta clase de información pues México ha sido testigo y continúa presenciando lamentables “fraudes a la Ley” en razón de incumplimientos flagrantes de las obligaciones que impone la legislación a antes de Estado y que al carecer de sanción o inclusive de seguimiento administrativo pasan desapercibidos dejando al administrado en estado de indefensión en razón de su falta de información, inclusive por décadas según ya hemos comentado con anterioridad Consulta realizada el 03 de noviembre de 2012.

humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica....El acceso a la información a la que se refieren las fracciones anteriores se regirá, además, por las disposiciones aplicables en materia de acceso a la información pública gubernamental.”. Llama la atención en este sentido que si bien no es información confidencial, en caso de que hubiese riesgo a la salud humana, al ambiente o a la diversidad biológica, no solamente no hay obligación de divulgarlo a la población o potenciales afectados sino que no hay obligación específica y clara de asumir un enfoque precautorio, como señalan las convenciones internacionales, la misma LBOGM y la propia LGEEPA en sus “principios”. En caso de que hubiese una consulta pública para el otorgamiento del permiso de liberación de OGMs, la autoridad no se encuentra obligada a notificar de manera personal o asegurar que la información llegue a los potenciales afectados, interesados, o inclusive siquiera a los habitantes de la región o lugar en donde pudiesen ser liberados los OGMs. Esto resulta una clara vulneración al derecho de saber e información que el Estado está obligado a mantener con sus administrados.

- 5) El Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF),²²⁰ información administrada por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), otro órgano desconcentrado de la SEMARNAT.

²²⁰ Ver artículo 39 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable publicada el 25 de Febrero de 2003 y consúltese www.cnf.gob.mx:8080/snif/portal . El portal de *internet* estuvo en construcción hasta entrado el 2011. Actualmente el SNIF puede consultarse bajo nueve categorías principales: el Inventario Nacional Forestal y de Suelos, Zonificación Forestal, el Registro Forestal Nacional, las Evaluaciones de los Programas Federales disponibles de 2001 a 2010, los Usos y conocimiento de los recursos forestales, los acuerdos nacionales e internacionales que ha suscrito, la información económica, el sistema de control y seguimiento de proyectos de desarrollo, transferencia de tecnología e investigación, y las diversas organizaciones e instituciones que colaboran con la CONAFOR para el cumplimiento de su Plan Estratégico. Todo lo anterior según consulta efectuada el 03 de noviembre de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

El Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS)²²¹ el cual va a contener en el futuro información económica, ambiental, tecnológica, e industrial. Este será administrado por SAGARPA pero se alimentará a partir de información suministrada por la SEMARNAT a través de CONAFOR, entre otras agencias.²²² También es pertinente señalar en este contexto que la SAGARPA tienen entre sus atribuciones la de promover a nivel nacional mediante medios información masiva, escritos electrónicos, libros, folletos y cualquier otro material idóneo que permitan dar a conocer los diversos programas y beneficios económicos que se deriven de la aplicación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Además de lo anterior, según lo establece el artículo 119 de la LGDFS, la Comisión Nacional Forestal establecerá un sistema permanente de evaluación y alerta temprana de la condición sanitaria de los terrenos forestales y difundirá con la mayor amplitud y oportunidad sus resultados; promoverá y apoyará los programas de investigación necesarios para resolver los problemas fitosanitarios forestales, en el marco del Sistema de Investigaciones para el Desarrollo Rural Sustentable, y difundirá, con el apoyo de los gobiernos de las entidades y de los municipios y de los Consejos, las medidas de prevención y manejo de plagas y enfermedades.²²³ A la fecha de cierre de esta investigación no hay información de activa divulgación disponible en este sentido, sin perjuicio de la que la información en sí misma se

²²¹ Según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012, el Sistema de Información como tal aún no existe y la información disponible es aún limitada, no obstante puede consultarse más información sobre el programa para la integración del Sistema puede consultarse en http://www.inforural.com.mx/programas.php?&id_rubrique=13&id_article=1204 .

²²² Existe en la actualidad un programa de financiamiento en la SAGARPA con la participación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), así como con la participación de todas las entidades federativas de México, véase http://www.inforural.com.mx/programas.php?&id_rubrique=13&id_article=1204 según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012. Es pertinente aclarar que la información es de 2007 y no existen actualizaciones oficiales disponibles.

²²³ Ver Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, publicada el 25 de Febrero de 2003 y reformas vigentes.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

esté generando. Este Sistema de Investigaciones debe generar otro Sistema de Información que deberá articularse con el SNIA.

- 6) El Sistema de Información en materia de Semillas debe ser creado y administrado por la SAGARPA según las disposiciones vigentes en la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas²²⁴ sin embargo, salvo por información específica de acceso directo en oficinas de la SAGARPA en donde no se obtiene información específica en los medios electrónicos o de acceso gratuito y sin consulta, no se encontró al cierre de esta investigación evidencia concreta de su creación y actualización sistemática.

Además de éstos, la administración Federal ha desarrollado otras bases de datos tales como el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) antes llamado Sistema de Información Municipal de Base de Datos.²²⁵ Existen otros esfuerzos de información local e inclusive algunos más de naturaleza Federal, con la característica de que pueden no estar disponibles de manera permanente, o como ocurre de manera frecuente en las bases de datos citadas, pueden no estar actualizadas.

Estos son los sistemas principales que contienen información ambiental así como los principales registros que contienen información Federal. Este sistema estructura la base organizacional de otras bases de datos que contienen (o van a contener en un futuro) información ambiental compilada y administrada por dependencias ambientales locales y que también va a proveer información adicional para estos sistemas de información Federal que claramente podrán integrar otras investigaciones en sí mismas y por ello no forman

²²⁴ Ver artículo 16, F. V. de la Ley Federal de Comercio y Certificación de Semillas según consulta realizada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCCS.pdf> el 03 de noviembre de 2012.

²²⁵ Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos administrado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, véase sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/ según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012.

parte del alcance de la presente.

Además del SNIA el resto de las bases de datos enumeradas, todas las cuales son ejemplos de mecanismos de acceso a la información pasivo en razón de que el ciudadano debe buscar la información y poder allegarse a ella por sus propios medios físicos e intelectuales, aunque la información esté “a disposición” de muchos, México puede compartir otros esfuerzos exitosos con el resto de la comunidad jurídica global. Existen algunos ejemplos, que deben sujetarse a un amplio reconocimiento, de acceso activo a la información. El Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA) o programa de monitorización de la calidad del aire, es un programa permanente que monitoriza los estándares de calidad del aire en las más importantes zonas metropolitanas de México. Este programa es parte del Inventario de Emisiones²²⁶ auspiciado por SEMARNAT y por otras agencias internacionales y el cual consiste en un instrumento estratégico para la gestión de la calidad del aire. Parte del Inventario de Emisiones es el Sub-sistema del Inventario Nacional de Emisiones a la Atmósfera de México (SINEA).²²⁷ El SINEA concentra la información de las actualizaciones del Inventario Nacional de Emisiones a la Atmósfera de México (INEM) que incluye las emisiones de fuentes fijas, móviles, de área y naturales. Dentro de este SINEA pueden consultarse el Inventario Nacional de Emisiones de Gases Efecto Invernadero²²⁸ que contiene la información de inventarios de los años 1990, 1994 a 1998,

²²⁶

Ver www.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/calidaddelaire/Paginas/InventarioNacionaldeEmisiones.aspx. Actualmente este también incluye el Subsistema del Inventario Nacional de Emisiones a la Atmósfera (SINEA), los Inventarios de Emisiones y los Manuales y Reportes del Programa de Inventarios de Emisiones para México según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012.

²²⁷ Ver sinea.semarnat.gob.mx/sinae.php según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012.

²²⁸ Ver www.ine.gob.mx/cpcc-index según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012. Claramente el sitio contiene información desde 2009 (gran parte de ella no se actualiza desde entonces) en cumplimiento a los compromisos suscritos por México a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El Inventario en sí se encuentra en www.ine.gob.mx/cpcc-lineas/597-cpcc-inventario según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

un concentrado de los informes de 1990 a 2002, la Base de Datos Institucional del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, las Emisiones de Metano Fugitivo de Ozono en las industrias del Petróleo y Gas Natural, y Carbón en México del 2000 al 2001, los Aspectos Metodológicos del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero INEGEI 2002, así como los Informes del Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1990-2006.²²⁹ El SINEA también contiene la Red Virtual de Gestión de la Calidad del Aire de los Estados²³⁰ que actualmente comprende información proporcionada por las entidades federativas de Guanajuato, Aguascalientes, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, e información proporcionada por la propia SEMARNAT y su organismo público descentralizado el INE, próximamente INECC²³¹ en razón de las modificaciones establecidas en la LGCC. Según señala el propio sitio, la Red Virtual nace a propuesta del gobierno del estado de Guanajuato en abril de 2009 durante el Simposio Internacional de Gestión de la Calidad del Aire como respuesta a la necesidad de

²²⁹ Cabe hacer notar que hasta agosto de 2011 existía a libre consulta un documento elaborado en agosto de 1999 por la Oficina de Cambio Climático, en aquel entonces bajo la responsabilidad del INE, órgano desconcentrado de la SEMARNAP, ahora SEMARNAT. Dicho inventario consistía en el Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero según estadísticas de 1990 (la publicación electrónica disponible en <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/489/inventario.pdf> . Existía a la fecha un segundo Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero con estadísticas desde 1994 al 1998. El tercer documento de esta índole fueron los Reportes del Inventario Nacional de Emisiones de Gases Efecto Invernadero de 1990-2002, el documento electrónico se encuentra disponible en http://www2.ine.gob.mx/descargas/cclimatico/inegei_res_ejecutivo.pdf , seguido por el documento Metano Fugitivo de Ozono en las Industrias del Petróleo, Gas Natural y del Carbono en México 2000-2001, y finalmente la Información sobre Transporte 2000-2001; todos ellos disponibles en documento electrónico en http://cambio_climatico.ine.gob.mx/comprendercc/qsehaceparamitigarelcc/ambitonacional.html según consulta realizada el 05 de agosto de 2011. Estos reportes fueron aceptablemente actualizados aunque la mayoría no han sido actualizados hasta el 2010. Para información genérica sobre el Inventario de Gases Efecto Invernadero (GEI), México tenía ya el Sistema Nacional de Emisiones basado en las obligaciones de reporte impuestas por el RETC comentado con anterioridad. Lamentablemente esta información solamente se encontraba disponible en *internet*, lo cual continúa siendo cierto, y que además requería de registro para su acceso por lo que ni era directo, ni era activo...tampoco era equitativo. Afortunadamente, lo anterior ha mejorado en esta última parte así como en la organización de la información. Todo lo anterior estuvo disponible en <http://aplicaciones.semarnat.gob.mx/sine/default.asp> según consulta realizada el 05 de agosto de 2011, y el sitio ha cambiado a la organización ya descrita en el texto.

²³⁰ Ver ecologia.guanajuato.gob.mx/rv/ según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012.

²³¹ Próximamente será el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y pasa de ser órgano desconcentrado a Organismo Público Descentralizado con lo cual cambiarán algunas de sus funciones orgánicas así como su calidad y jerarquía dentro de la Administración Pública Federal.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

contar con un foro ágil y de fácil acceso para intercambiar información y experiencias. A pesar de la loable iniciativa, claramente esta Red, aunque pública, no es de abierto acceso pues requiere de un registro y una contraseña para su consulta y está pensada para el uso entre las entidades que la integran por lo que no puede contarse como un mecanismo que aporte específicamente al acceso a la información de los ciudadanos.

También de mención obligada merecen ser los Programas de Gestión de la Calidad del Aire²³² conocidos como ProAire en las principales ciudades de México. Estos incorporan medidas concretas para el abatimiento y control de las emisiones de contaminantes y se basan en la relación que existe entre la emisión de los contaminantes por las fuentes que los producen y el impacto que ocasionan en la calidad del aire y sobre la salud de las personas. Si bien la LGEEPA establece competencias específicas entre autoridades estatales y municipales, los ProAire vigentes pretenden articular estas competencias atendiendo a las necesidades puntuales de salud y condiciones sociales y ambientales locales. Representan un esfuerzo claro y concreto para la toma de decisiones en tiempo real así como la aplicación de medidas inmediatas para su mejor control y abatimiento. A la fecha de cierre de la presente investigación existe información disponible de la zona metropolitana de Tijuana en el estado de Baja California Norte, la ciudad de Puebla en la entidad federativa del mismo nombre, la zona metropolitana del Valle de México que comprende a la ciudad de México y su zona conurbada considerando varios estados, la ciudad de Mexicali en Baja California Norte, la zona metropolitana de Guadalajara en el estado de Jalisco, la región denominada “la Comarca Lagunera” que abarca parte de las entidades de Coahuila y Durango, el área de Victoria en el estado de Durango, el área metropolitana de Monterrey

²³² Véase www.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/calidaddel aire/Paginas/programas.aspx según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

en el estado de Nuevo León, la zona metropolitana de Cuernavaca ubicada en el estado de Morelos, la ciudad de León en el estado de Guanajuato, la ciudad de Salamanca en el estado de Guanajuato, y Ciudad Juárez en el estado de Chihuahua. En total, abarcan el 42.6% de la población urbana en México.²³³ Asimismo se afirma que se encuentran actualmente en elaboración los ProAire de la zona metropolitana de la ciudad de Querétaro en el estado del mismo nombre, de la zona metropolitana de Villahermosa en el estado de Tabasco y la zona metropolitana del valle de Toluca en el estado de México. En algunos casos la información disponible data inclusive de 1990 aunque en la mayoría de los casos la información se ha compilado a partir de la última parte de la década de los 90 y principios del nuevo siglo. Es de destacar a pesar de la discontinuidad y desarticulación de la información en algunos casos, que esta es de las pocas iniciativas que a nivel Federal han tenido razonable seguimiento además de un impacto favorable en la colectividad pues lentamente se van familiarizando con este acceso directo a la información de la calidad del aire dispuesto en grandes pantallas en los puntos estratégicos de cada zona metropolitana. Sin duda queda trabajar en la continuidad además de la confiabilidad de la información disponible.²³⁴

²³³ El porcentaje de la población urbana se ha calculado según datos del propio sitio web, basado en el Censo de Población y Vivienda practicado por el INEGI en 2010.

²³⁴ El libre acceso a la información ambiental posibilita la actuación de organizaciones ciudadanas, académicas y en algunos casos también gubernamentales para generar estrategias también informativas, educativas y de concienciación a la población como el caso de la *Iniciativa Aire de Calidad, Salud para nuestra Metrópoli* encabezada en Guadalajara, Jalisco por el Colectivo Ecologista Jalisco, A.C.. Esta forma parte de una estrategia nacional donde intervienen organizaciones nacionales e internacionales para el conocimiento, abordaje y gestión de una temática de inmediata y contundente impacto en la toma de decisiones del ciudadano común. El Colectivo Ecologista Jalisco, A.C. recientemente presentó en Guadalajara, Jalisco su estudio *Más de una década de aire sucio en nuestra ciudad 2000-2010. Investigación ciudadana sobre calidad del aire y salud para el Área Metropolitana de Guadalajara* el cual contiene información que mediante una metodología desarrollada por el propio Colectivo cruza información pública permitiendo a la población conocer en términos comprensibles la deteriorada y deplorable calidad del aire en diversas zonas de Guadalajara, Jalisco. Véase airedecalidad.org según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

Adicionalmente a estos esfuerzos sobre la calidad del aire existen otros que van aparejados a lograr una mejor calidad ambiental y que también divulgan información y generan una mejor concienciación sobre el particular. Ejemplo de ello es el Sistema de Información y Monitoreo de Importaciones, Exportaciones y Producción de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono informalmente denominado “SISSAO”. Con información formativa de fácil acceso este sistema pretende generar información actualizada para las entidades involucradas con el comercio de dichas sustancias, las empresas que las utilizan y para el público en general. Se denomina a sí mismo “un instrumento para el registro estadístico, así como una medida para persuadir la importación ilegal de dichas sustancias”.²³⁵ Este sistema lo administra SEMARNAT en coordinación con la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Salud. Finalmente, también en materia de calidad del aire, la SEMARNAT cuenta con una página informativa sobre los Programas de Verificación Vehicular vigentes tanto a nivel estatal como a nivel municipal. Lamentablemente la página no cuenta tampoco con información actualizada o en su caso con los vínculos o ligas a los programas existentes. Señala que a nivel nacional se cuentan con 25 programas de verificación vehicular de los cuales 13 son estatales y el resto son a nivel municipal.²³⁶

Otro ejemplo del acceso activo a la información en México es el Programa Integral de Playas Limpias actualmente a cargo de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios. Iniciado en 2003, el Sistema Nacional de Información sobre la Calidad del Agua en Playas Mexicanas se inició a través de las acciones articuladas de la Secretaría

²³⁵ Actualmente puede consultarse la información hasta ahora disponible en www.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/calidaddelaire/Paginas/pco.aspx según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012.

²³⁶ Véase www.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/calidaddelaire/Documento%20de%20Verificación%20de%20Emisiones%20Vehiculares/index.html# según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012.

de Marina, la de Medio Ambiente, la de Salud, y la de Turismo. A lo largo de ese año se logró sistematizar y homogeneizar las monitorizaciones del agua de mar de acuerdo a los criterios emitidos por la Organización Mundial de la Salud para las aguas de mar de contacto recreativo.²³⁷ Este programa monitoriza la calidad del agua de mar en los destinos de mayor afluencia turística de playa en México. Mide las bacterias nocivas del agua y publica los resultados divulgando la información a la población clave en caso de emergencias (dichas emergencias ocurren no solamente por cuestión de polución antropogénica sino por contaminación por causas naturales en la temporada de lluvias o en razón de eventos marinos diversos como el caso de la llamada “marea roja” considerada un fenómeno natural).²³⁸ Actualmente la COFEPRIS es la responsable de administrar la información de dicho Programa.²³⁹ Es importante señalar que la SEMARNAT cuenta con un Sistema de Monitoreo de Calidad del Agua en Playas Prioritarias denominado SISPlayas a partir de 2008 con el propósito de que los usuarios cuenten con información confiable y oportuna sobre la calidad de las playas turísticas prioritarias del país. Aunque no se implementa de manera permanente, este programa tiende a activarse en las temporadas de mayor afluencia turística. El Programa fue ampliamente iniciado y divulgado por la SEMARNAT, centrado en las playas que representan la mayor afluencia para el turismo en razón de haberse presentado al menos un incidente de riesgo sanitario anual entre el 2003 y el 2007. El hecho de centrarse en playas de mayor afluencia tiene algún sentido pero los

²³⁷ Según información disponible en app1/semarnat.gob.mx/playas/playas_03/ en México se han asumido los valores umbrales y niveles de efectos adversos principalmente gastroenteritis y otros efectos sobre la salud publicados en estudios epidemiológicos individuales, así como de las tasas de incidencia de enfermedades derivadas de las curvas típicas de distribución de enfermedades y de funciones de densidad de probabilidad para organismos indicadores. Consultada el 03 de noviembre de 2012.

²³⁸ Véase el Programa Integral de Playas Limpias disponible en *internet* en http://www.cofepris.gob.mx/wb/cfp/playas_limpias según consulta realizada el 30 de julio de 2011.

²³⁹ Véase www.cofepris.gob.mx/...Playas%20Limpias/PlayasLimpias.aspx según consulta realizada el 12 de octubre de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

criterios que sigue además de ser tristes, deplorables y alejados del concepto de la sostenibilidad, son discriminatorios pues no respetan la equidad social de la que todos debemos ser parte.²⁴⁰ A la fecha de cierre de esta investigación todos los vínculos de este programa señalaban error al ser consultados en la web.

Un mecanismo más en materia de acceso activo a la información es el llamado Padrón de Infractores de la PROFEPA el cual a la fecha solamente integra a aquellos infractores del artículo 104 de la Ley General de Vida Silvestre y 138 de su reglamento, los cuales pueden ser consultados en línea y que a la fecha de cierre del presente ascendían a tres, dos en 2010 y uno en 2011.²⁴¹

Otro ejemplo indudable de éxito es la obligación aún inconclusa e incompleta de integrar el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), el mecanismo más similar al *TRI* norteamericano y que tiene su propia reglamentación. El Reglamento de la LGEEPA en materia del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RRETC en lo sucesivo), establece en su artículo cuarto la disposición de integrar la información de la base de datos del Registro con los datos y documentos contenidos en las autorizaciones, cédulas, informes, reportes, licencias, permisos y concesiones que en materia ambiental se tramiten ante la Secretaría, o ante la autoridad competente del Gobierno del Distrito Federal, de los Estados y, en su caso, de los Municipios. La base de datos del Registro se actualiza con la información que presentan las personas físicas y jurídicas responsables del establecimiento sujeto a reporte, ante la Secretaría o la autoridad competente en la cual se

²⁴⁰ Véase en http://www.semarnat.gob.mx/playas/playas_prioritarias/Paginas/SistemaPlayasPrioritarias.aspx. Tristemente este criterio que se basa en las playas con mayor afluencia turística, no es estrictamente social o basado en números de visitas sino en “turismo” sin importar la calidad de vida de los locales. Curiosamente, esta es la tendencia internacional en este sentido, considerando prioritaria la salud y bienestar del visitante temporal de negocios o placer, y no la calidad, desarrollo y bienestar permanente de los habitantes.

²⁴¹ Ver www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/482/2/padroninfractoresvidasilvestreprofepa03052012.pdf según consulta el 2 de noviembre de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

integrarán los datos desagregados por sustancia y por fuente. La Secretaría celebra convenios de coordinación con la autoridad competente en los otros niveles de gobierno en las materias que regula el RRETC a fin de propiciar que las bases de datos que generen puedan ser integradas al Registro. En estos convenios se podrán determinar las directrices y principios técnicos, que permitan uniformar y homologar la información para la integración de las bases de datos de sus respectivas competencias, así como los mecanismos de coordinación para actualizar la información anualmente. Esta disposición es particularmente interesante pues es actualmente la única mención expresa en la legislación mexicana para sistematizar, actualizar y homologar la información. Para actualizar la base de datos del Registro, los establecimientos sujetos a reporte de competencia federal, deberán presentar la información sobre sus emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos peligrosos, conforme a lo señalado en el artículo 19 y 20 del RRETC, así como de aquellas sustancias que determine la Secretaría (actualmente se regula en un Acuerdo que regula las sustancias sujetas a reporte y no en una Norma Oficial Mexicana como lo señala el RRETC). La información ambiental de carácter público de la base de datos del Registro consiste en el nombre de la persona física, la denominación o razón social del establecimiento sujeto a reporte; las emisiones y transferencias de sustancias y contaminantes, conforme a lo establecido en el primer párrafo del artículo 10 del RRETC y la localización geográfica del establecimiento sujeto a reporte. Esta información debe ser integrada al SNIA de conformidad con el artículo 159 *bis* de la Ley. No obstante ser una base de datos pública (en el informe anual que debe emitir el Registro en términos de ley, he allí el acceso activo), cualquier interesado que desee obtener información relativa a la base de datos del RETC deberá presentar su solicitud por escrito ante la Secretaría, conforme al procedimiento previsto en la

LFTAIPG.²⁴²

La SEMARNAT y otras autoridades responsables de la problemática ambiental tienen varias e indudables historias de éxito. Entre todo lo comentado claramente se apoya la divulgación o acceso pasivo de la información a través de distintos portales de la *internet* con importantes limitaciones de actualización, acceso, membresía, o interpretativas. Señalo a este acceso como pasivo porque además de que no hay una divulgación abierta, constante y confiable, es indispensable aún contar con un medio electrónico para la consulta de la mayoría de la información y según se ha observado no hay una obligación generalizada de imprimir y conservar por ningún medio la información pública que se genera. Desafortunadamente la legislación mexicana no impone la obligación del acceso activo o divulgación activa de la información y las instancias de gobierno solamente tienen la responsabilidad de acopiar la información y poner a disposición como mejor les sea conveniente o posible la información que acumulen. Además, como puede apreciarse, la confusa estructura administrativa del sistema mexicano de información ambiental no “disemina” la información si no más bien la dispersa erráticamente, dificultando la adecuada sistematización y clasificación de la información. Gran parte de la información no es de fácil acceso y una buena parte de esta información disponible es de utilidad solamente para investigadores en razón de la complejidad con la que se presenta. Esto último no es del todo perjudicial pero es difícil que pueda obtenerse un aprovechamiento integral de la misma.

²⁴² Según se ha comentado con anterioridad el RETC tiene manera de accederse a través de la página www.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/calidaddelaire/Paginas/retc.aspx y tiene su página de aplicación específica en <http://app1.semarnat.gob.mx/retc/index/php> la cual a la fecha de cierre de esta investigación no se encuentra en funciones pues presenta el error de su terminación. La página correcta se ha citado antes y consiste en <http://app1.semarnat.gob.mx/retc/index.html> habiéndose ya comentado sobre el particular.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

En las condiciones que se presentan en la actualidad los ciudadanos comunes pueden no tener acceso nunca a la información o si han podido acceder, la información puede haberles resultado de poca o nula utilidad en razón de su complejidad o por ser presentada en términos poco amigables o incomprensibles para el ciudadano común.

La información de acceso activo representa solamente una minoría de la información disponible y específicamente orientada. Además, no existe la obligación administrativa de divulgar información correcta, completa, y actualizada a las partes o población mayormente interesada en ella (o inclusive a colectividades localizadas) de nuestra sociedad. Lo anterior se vuelve especialmente importante en un país en que más del 15% de la población habla lengua indígena o dialecto y suelen coincidir en las áreas de patrimonio natural en condiciones de extrema pobreza.²⁴³ Todas las bases de datos citadas se encuentran en idioma español, pero no existen disposiciones que hagan posible que la población indígena tenga acceso a esta información (la mayoría viviendo en condiciones de extrema pobreza) agravando su condición basados en la falta de conocimiento y menoscabando enteramente su posibilidad de participar activamente en procesos informados de toma de decisiones.

Esto también es cierto para otras poblaciones que viven en extrema pobreza. Alrededor del 10.71 % de la población Mexicana vivía en pobreza extrema en 2009. A lo largo de los dos años más recientes, el número de “pobres” (no se refiere a los de “extrema pobreza”) se incrementó hasta un 19.6% el cual equivale a 9 de las 32 entidades federativas de

²⁴³ *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*: 2000. Puede encontrarse información significativa adicional en el Instituto para la Educación de los Adultos www.inea.gob.mx, así como en el Instituto Nacional de Geografía y Estadística www.inegi.org.mx. Las referencias cruzadas entre el grado de escolaridad, formar parte de la población indígena y el nivel de ingreso demuestran una estrecha relación entre estos factores, demostrando que el mayor porcentaje de la población indígena aún vive en condiciones de extrema pobreza, no tienen acceso a la educación y consecuentemente tienen un limitado acceso a la información pues no saben leer. Adicionalmente, estos grupos tienden a vivir en áreas con una importante biodiversidad, induciendo a una protección ambiental de escasa calidad así como a una mayor degradación ambiental. Información actualizada 3 de Marzo 2011 según el más reciente censo de población y vivienda de INEGI en, <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/contenido/sociedad/len02.asp?s=est&c=26319>.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

México.²⁴⁴ El INEGI señaló que solamente el 6.3 % de las viviendas mexicanas tenían acceso a la *internet* en 2010.²⁴⁵ Ello presenta una enorme falla en las posibilidades de comunicación de la información si lo que se pretende en realidad es la máxima divulgación de la misma.

Evidentemente ni la población general en su conjunto ni los grupos vulnerables ya sea en razón de vivir en condiciones extremas, ser marginados, o por no leer español, o por no tener acceso a *internet* no tienen acceso a toda la información ambiental que se genera, ni tampoco a la información que pudiera serles relevante de manera directa. Tradicionalmente, las poblaciones indígenas tienden a ser poblaciones vulnerables por diversas razones que van desde la lengua hasta la ubicación y la calidad de sus viviendas y entornos de vida. No sorprende el hecho de que estos grupos también tiendan a vivir en condiciones marginales, de extrema pobreza. El empoderamiento de los grupos indígenas (así como de otras colectividades vulnerables como el caso de las mujeres, los desplazados, los minusválidos, o aquellos que han sido víctimas de desastres, por citar los más comunes) es también necesario en lo específico para poder concretar y materializar plenamente la garantía de acceso a la información pública.²⁴⁶

En 2004 el IFAI elaboró un interesante diagnóstico del derecho al acceso a la información pública ambiental en México basado en la LFTAIPG y la LGEEPA, concluyendo que ha habido un enorme cambio en la aproximación del acceso a la información en los últimos años, sin embargo critica la desorganización de la información, así como la falta de

²⁴⁴ Véase información relevante en el Sistema Nacional de Geografía y Estadística según consulta realizada el 10 de mayo de 2011 en <http://sc.inegi.org.mx/niveles/index.jsp>.

²⁴⁵ Según información en http://www.elsemanario.com.mx/catagories/cat_display.php?section=Politica&story_id_send=10000862 consultado el 17 de mayo de 2010 y confirmado mediante referencia cruzada a través de www.inegi.org.mx según consulta realizada el 03 de junio de 2011.

²⁴⁶ Ver los capítulos 26 y 40 de la Agenda 21, <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

regulación sobre el cuidado y administración de los archivos y expedientes, así como la obscuridad en el criterio para clasificar o desclasificar la información de la información. Posiblemente la mayor falla enfatizada entonces fue la falta de cultura del acceso a la información.²⁴⁷ Lamentablemente al 2012 el panorama no ha cambiado de manera relevante en términos de la desorganización de la información así como la falta de interés de la autoridad ambiental de promover una mayor integración de la población en el proceso de toma de decisiones. Existe un enorme cúmulo de información a disponibilidad aparente del público lo cual lejos de acercar la información al ciudadano se torna en principio en una densa niebla de opacidad en razón de los comentarios ya expuestos.

Como colofón a esta sección es indispensable hacer mención sobre la necesidad de la continuidad de los esfuerzos ya iniciados por el actual gobierno en materia de divulgación electrónica pues aunque son insuficientes e incompletos todavía, sientan un precedente para las administraciones futuras. Nunca como ahora, sobretodo en los meses recientes y previos al cambio de administración Federal en México, se había observado tanta actividad en medios electrónicos “apareciendo” súbitamente grandes cúmulos de información, aún siendo incompleta y desactualizada. Será necesario observar el comportamiento de la nueva administración Federal para conocer cual será el destino de lo ya “puesto a disposición” así como el tratamiento que ocurrirá respecto de la información futura. Claramente los tiempos de coyuntura han enfatizado esta repentina “actualización” aún con información del pasado. Esperemos que los tiempos que corren sean benéficos para el acceso pasivo y activo de la información ambiental y su gestión.

²⁴⁷ IFAI, 2004, p. 21-35.

4.F. Comentarios al procedimiento de solicitud y el acceso pasivo a la información en México

El procedimiento de solicitud de información (“de acceso a la información”) se regula a nivel Federal en México en la LFTAIPG a partir del artículo cuarenta. Puede resumirse a unas cuantas etapas las cuales se enlistan y explican brevemente a continuación. Antes que nada, debe entenderse la estructura administrativa que rige en la Federación (y que ha sido en su mayoría replicada por las entidades federativas en México) y que consiste en la identificación de los “sujetos obligados”²⁴⁸ ante el IFAI (“el Instituto”) en términos de la LFTAIPG, quienes deberán tener una Unidad de Enlace designada por su titular la cual tendrá diversas funciones, entre otras las de recibir y recabar información además de recibir y dar trámite a las solicitudes de información. La Unidad de Enlace funge como vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere la LFTAIPG. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información. Los sujetos obligados también integrarán un Comité de Información el cual tendrá entre otras funciones, la de coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley, así como clasificar la información y establecer los criterios internos de atención y de organización de archivos. De tal manera que la información deberá solicitarse a través de la Unidad de Enlace de cada sujeto obligado, calificada o en su caso seguir los criterios del Comité, y proporcionada al

²⁴⁸ Según disposiciones de la LFTAIPG estos son : **a)** El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; **b)** El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; **c)** El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; **d)** Los órganos constitucionales autónomos; **e)** Los tribunales administrativos federales, y **f)** Cualquier otro órgano federal.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

ciudadano. Esto puede realizarse también en línea según las propias disposiciones de la Ley, actualmente a través de un sistema denominado Infomex.

El procedimiento habitual de solicitud de acceso a la información se resume de manera general en lo siguiente:

- 1) Presentación de la solicitud de la información ante la Unidad de Enlace mediante escrito libre o en formatos previamente aprobados, o en su caso a través de la *internet* mediante el sistema Infomex (a nivel Federal),²⁴⁹
- 2) La Unidad de Enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la unidad administrativa la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo (si lo hubiere);
- 3) La Unidad de Enlace notificará al interesado la respuesta a la solicitud en el menor tiempo posible que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de la solicitud. Precisaré el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante. La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquella,

²⁴⁹ El Sistema INFOMEX Gobierno Federal se accede también por vía de *internet* a través de www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action según consulta realizada el 03 de noviembre de 2012. Algunas entidades federativas y el Distrito Federal tienen también sus propios sitios en donde se solicita la información a cargo de su competencia.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

- 4) Además de otros supuestos especificados en la LFTAIPG el solicitante a quien se le haya notificado la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la Unidad de Enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La Unidad de Enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido.

Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluyendo la información entregada, serán públicas por disposición de ley. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

Pueden particularizarse algunas disposiciones a manera de síntesis, según los términos establecidos en la LFTAIPG y su Reglamento según se describe a continuación.

A) Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la Unidad de Enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. El Reglamento de la LFTAIPG agrega que las solicitudes de acceso a la información podrán presentarse en escrito libre, en los formatos que para tal efecto determine el Instituto o a través del sistema que éste establezca. Tanto los formatos como el sistema deberán estar disponibles en las Unidades de Enlace, las oficinas, representaciones y delegaciones que cuenten con servidores públicos habilitados, así como en los sitios de la *internet* de las dependencias, entidades y del propio Instituto. En la propia solicitud el

interesado podrá señalar la persona o personas autorizadas para interponer, en su caso, el recurso de revisión a que se refieren los artículos 49 y 50 de la LFTAIPG. La solicitud podrá presentarse personalmente, a través de representante en la Unidad de Enlace de la dependencia que corresponda, o bien presentarse por correo certificado o mensajería con acuse de recibo y medios electrónicos dispuestos para ello.²⁵⁰ Esta solicitud deberá contener:

- I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;
- II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;
- III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y
- IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.²⁵¹

La Unidad de Enlace podrá requerir dentro de los siguientes diez días hábiles y por única ocasión otros elementos o corrección de datos proporcionados por el solicitante cuando no

²⁵⁰ El artículo sesenta y siete del Reglamento de la LFTAIPG establece que podrá recaer en un tercero autorizado mediante una carta poder firmada ante dos testigos, sin necesidad de ratificación previa de firmas ni formalidad alguna. No se admitirá la representación cuando la solicitud de acceso se haga por medios electrónicos.

²⁵¹ El artículo sesenta y ocho del RLFTAIPG establece que el solicitante podrá señalar el medio por el cual prefiere ser notificado y establece que podrá ser: “**I.** Personalmente o a través de un representante, en el domicilio de la Unidad de Enlace, o en el de las oficinas, representaciones y delegaciones de éstas que cuenten con servidores públicos habilitados; **II.** Por correo certificado o mensajería, con acuse de recibo, siempre que en este último caso el particular, al presentar su solicitud, haya cubierto o cubra el pago del servicio respectivo, y **III.** Por medios electrónicos, a través del sistema que establezca el Instituto, en cuyo caso dicho particular deberá indicar que acepta los mismos como medio para recibir la notificación. La dependencia o entidad deberá proporcionar en este caso al particular la clave que le permita acceder al sistema. Cuando el particular presente su solicitud por medios electrónicos a través del sistema que establezca el Instituto, se entenderá que acepta que las notificaciones le sean efectuadas por dicho sistema, salvo que señale un medio distinto para efectos de las notificaciones. En caso de que el particular no precise la forma en que se le debe notificar la resolución, o no cubra el pago del servicio de mensajería que se menciona en la fracción II de este artículo, la notificación se realizará por correo certificado, o por estrados cuando no se haya proporcionado el domicilio. Este artículo será aplicable en el caso de notificaciones de ampliación del plazo a que se refiere el primer párrafo del artículo 44 de la Ley.”

sean suficientes para localizar los documentos o estos sean erróneos, interrumpiendo el plazo establecido en el artículo cuarenta y cuatro. Llama la atención que el solicitante deba proporcionar datos de descripción o de ubicación de la información pues si bien resulta pertinente para la búsqueda y en ocasiones pueda tener este conocimiento concreto, resulta llamativa la necesidad de describir o identificar el sitio o la información misma para poderla recuperar. Si bien este requisito no es condicionante, sí puede resultar determinante en la práctica pues la alusión al hecho de que no “existe” la información como se solicita o no la hay, suele ser una causal común para negarla. Urge entonces la clasificación y sistematización clara y homogénea de la información a fin de que el particular pueda acceder o al menos solicitar adecuadamente la información que necesita.²⁵²

Las Unidades de Enlace deben auxiliar a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Si la información solicitada no fuere competencia de la entidad o dependencia ante

²⁵² En este sentido, existen sendos capítulos en el Reglamento de la LFTAIPG uno sobre información confidencial y otro sobre información reservada que establecen los criterios para la realización de estas actividades por parte de los Comités correspondientes. Además de lo anterior, se señala en el Reglamento en comento a partir del artículo cuarenta y dos y hasta el cuarenta y seis que el Archivo General de la Nación, en coordinación con el Instituto, expedirá los lineamientos que contengan los criterios para la organización, conservación y adecuado funcionamiento de los archivos de las dependencias y entidades. Cuando la especialidad de la información o de la unidad administrativa lo requieran, los Comités establecerán criterios específicos para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades, siempre que no se contravengan los lineamientos expedidos conforme al artículo anterior. Dichos criterios y su justificación deberán publicarse en el sitio de internet de las dependencias y entidades, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se emitan o modifiquen. Esta disposición claramente no ha ocurrido en razón de la información ambiental. Declara el Reglamento de la LFTAIPG que todo documento en posesión de las dependencias y entidades formará parte de un sistema de archivos de conformidad con los lineamientos y criterios a que se refiere el capítulo referido del Reglamento; dicho sistema incluirá al menos, los procesos para el registro o captura, la descripción desde el grupo general, subgrupo y expediente, archivo, preservación, uso y disposición final, entre otros que resulten relevantes. Los actos y procedimientos que se encuentren en trámite ante las unidades administrativas de las dependencias y entidades, así como las resoluciones definitivas que se adopten por éstas, deberán contar con la documentación que los sustente. De conformidad con los lineamientos a que se refiere el artículo 42 del Reglamento de la LFTAIPG, los Comités elaborarán un programa que contendrá una guía simple de la organización de los archivos de la dependencia o entidad, con el objeto de facilitar la obtención y acceso a la información pública. Dicha guía se actualizará anualmente y deberá incluir las medidas necesarias para custodia y conservación de los archivos. Asimismo, los Comités supervisarán la aplicación de los lineamientos o criterios a que se refiere este capítulo del Reglamento de la LFTAIPG.

la cual se presenta la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar al particular sobre la entidad o dependencia competente. Si la solicitud fuere presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace.²⁵³ En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

El artículo cuarenta y tres establece que la unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

El artículo setenta del Reglamento de la LFTAIPG señala una disposición de interés en este sentido y que consiste en que los Comités de cada dependencia o entidad podrán establecer los plazos y procedimientos internos para dar trámite a las solicitudes de acceso, el cual deberá desahogarse en el plazo máximo de veinte días hábiles a que se refiere el primer párrafo del artículo cuarenta y cuatro de la LFTAIPG, incluida la notificación al particular a través de la Unidad de Enlace. Si no señalasen procedimiento entonces es aplicable el descrito en el Reglamento de la LFTAIPG.²⁵⁴

²⁵³ Al respecto el artículo sesenta y nueve del Reglamento establece que las Unidades de Enlace que reciban una solicitud de acceso a la información que no posea la dependencia o entidad de que se trate, deberán auxiliar y orientar a los particulares, a través del medio que éstos señalaron en su solicitud y dentro de los cinco días hábiles siguientes, sobre las dependencias o entidades que pudiesen poseerla. En esos casos, la petición del particular no tendrá el carácter de solicitud de acceso conforme a la Ley y del Reglamento que se comentan.

²⁵⁴ El artículo setenta del RLFTAIPG desglosa el siguiente procedimiento interno:

I. Recibida la solicitud, la Unidad de Enlace deberá turnarla a la o las unidades administrativas que puedan tener la información dentro de los dos días hábiles siguientes a aquel en que se haya recibido la solicitud; **II.** En caso de contar con la información y que ésta sea pública, la unidad administrativa deberá notificarlo a la Unidad de Enlace dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se haya recibido la solicitud por parte de dicha Unidad, precisando, en su caso, los costos de reproducción y envío de acuerdo con las diversas modalidades que contemplan los artículos 51 y 54 del Reglamento, o bien la fuente, lugar y forma en que se puede consultar, reproducir o adquirir, así como sus costos, si se tratara del supuesto a que se refieren los

La LFTAIPG agrega que las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas. Esta es ya práctica razonablemente común pues cuando son documentos editables electrónicamente se entregan ya modificados así especificándolo y señalando la clase de información que se suprimió o bien si se encuentran disponibles ya consolidados (como el caso de una imagen electrónica de un documento ya elaborado), la práctica común suele traducirse en tachar en negro para que sea ilegible el o los datos personales o aquellos que deban ser eliminados, si la naturaleza del documento lo permite. Es decir, se intenta proporcionar la mayor parte de información si es que el documento permite su comprensión aún después de la edición.

Continúa el artículo cuarenta y cuatro estableciendo que la respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, no pudiendo ser mayor a veinte días hábiles, contados desde la presentación de la solicitud. Además, deberá precisarse el costo y

artículos 42, tercer párrafo de la Ley, 50 y 52 del Reglamento; **III.** En el caso de que la unidad administrativa determine que la información solicitada es reservada o confidencial, deberá remitir al Comité, tanto la solicitud de acceso como una comunicación en la que funde y motive la clasificación correspondiente, dentro de los ocho días hábiles siguientes a aquel en que se haya recibido la solicitud. El Comité podrá confirmar, modificar o revocar la clasificación mencionada, para lo cual podrá tener acceso a los expedientes o documentos clasificados. En todo caso emitirá una resolución fundada y motivada; **IV.** En el caso de que la unidad administrativa determine que la información solicitada contiene documentos reservados o confidenciales, o un documento que contenga partes o secciones reservadas con este tipo de información, deberá remitir al Comité, la solicitud de acceso y una comunicación en la que funde y motive la clasificación correspondiente en el mismo plazo a que se refiere la fracción anterior, así como la reproducción de una versión pública de los documentos que no estén clasificados o en los que se hayan omitido las partes o secciones que contengan información reservada o confidencial. El Comité podrá confirmar, modificar o revocar la clasificación mencionada, para lo cual podrá tener acceso a los expedientes o documentos clasificados. En su caso, el Comité procederá conforme lo establece el artículo 41 de este Reglamento y emitirá una resolución fundada y motivada, y **V.** En el caso de que la unidad administrativa determine que la información solicitada no se encuentra en sus archivos, deberá enviar al Comité dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que se haya recibido la solicitud de la Unidad de Enlace, un informe en el que exponga este hecho y oriente sobre la posible ubicación de la información solicitada. El Comité procederá de acuerdo a lo que se prevé en el artículo 46 de la Ley. Los Comités deberán emitir las resoluciones a que se refieren los artículos 45 y 46 de la Ley con la mayor rapidez posible.

la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.²⁵⁵ La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquélla, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.²⁵⁶ Si el Comité negase la información, el artículo setenta y dos del Reglamento de la LFTAIPG determina que en las resoluciones que nieguen o determinen que los expedientes o documentos contienen partes o secciones reservadas o confidenciales, se deberá fundar y motivar la clasificación correspondiente e indicarle al solicitante que puede interponer el recurso de revisión ante el Instituto, así como proporcionarle el formato respectivo, el sitio de la *internet* donde puede obtenerlo e interponerlo a través del sistema que establezca el Instituto, o bien darle acceso a dicho sistema si así lo solicita.

El artículo setenta y cuatro del Reglamento de la LFTAIPG establece que dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación que se haga sobre su disponibilidad, la información solicitada deberá ponerse a disposición del particular o su representante en el domicilio de la Unidad de Enlace, o en el de las oficinas, representaciones y delegaciones de éstas que cuenten con servidores públicos habilitados, o bien en un sitio de la *internet* o enviárseles de conformidad con lo que establecen los artículos 50 y 54 del Reglamento, según

²⁵⁵ El artículo setenta y uno del RLFTAIPG establece que los Comités podrán determinar la ampliación del plazo de respuesta a una solicitud de acceso a la información de conformidad con el primer párrafo del artículo 44 de la Ley. En la notificación que se haga al solicitante se deberán explicar de manera fundada y motivada las causas que justifican dicha ampliación. No podrán invocarse como causales de ampliación del plazo motivos que supongan negligencia o descuido de la dependencia o entidad en el desahogo de la solicitud.

²⁵⁶ La LFTAIPG establece que su reglamento señalará el trámite interno correspondiente. Ya se ha insertado lo que se ha considerado necesario a lo largo del texto del presente documento, no obstante se aclara que la parte específica del Reglamento de la LFTAIFG concerniente a lo establecido inicia en su artículo sesenta y seis al setenta y cinco.

corresponda. Cuando se requiera reproducir o enviar la información en los términos del artículo comentado, el plazo de diez días hábiles comenzará a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en que el particular cubra los costos correspondientes.

Además de estas disposiciones de procedimiento, el artículo setenta y cinco del Reglamento de la LFTAIPG establece una disposición de prescripción negativa en materia de acceso a la información al señalar que los solicitantes tendrán un plazo de tres meses después de que se les notifique la resolución de acceso a la información para disponer de ella. Para ello deberán iniciar la consulta en el lugar donde se les indique o cubrir los costos vigentes para su reproducción y, en su caso, el envío de la misma. Transcurrido el plazo referido, los particulares deberán realizar una nueva solicitud de acceso a la información, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad.

En 2007, el mecanismo de petición o solicitud de información en México, que se ha comentado se calificó por Rodríguez como “mucho más eficiente” (respecto del que existía previamente en vigor), hizo hincapié en el hecho de que la LFTAIPG estableció “mecanismos de control a fin de asegurar el derecho del acceso a la información” a través del IFAI.²⁵⁷ Se refirió al acceso a la información ambiental y elaboró una interesante comparación entre el acceso a la información y los mecanismos previamente establecidos por la LGEEPA, por la LFTAIPG y las reformas más actuales al procedimiento de acceso a la información en la LFTAIPG. Curiosamente, como ya señalé en otro apartado la LFTAIPG no hace ninguna mención específica al acceso a la información ambiental. De hecho no existe distinción entre la información ambiental o cualquier otra clase de información sujeta a este instrumento Federal y este hecho omite la necesaria y

²⁵⁷ Rodríguez, P. en Haight *et al*: (2007), “El acceso a la información ambiental” p. 297-302 consultado en www.fundar.org.mx/boletines/2007/indice_derecho_a_saber_htm, consultado el 05 de agosto de 2011.

diferenciada consideración y ponderación de la sensibilidad de la información ambiental cuando se relaciona con la salud, la seguridad e inclusive la dignidad humana en caso de que comprometa a las condiciones en que se desarrolla la vida de cada cual.

Asimismo, la LFTAIPG continúa conteniendo una disposición sobre la “información reservada” en su artículo 13, respectivamente en la sección I y sección IV, refiriendo al hecho de que puede retenerse información basado en el hecho de que se compromete la “seguridad nacional, la defensa nacional.... Que pueda poner en riesgo a la vida, la seguridad o la salud de una persona,....”²⁵⁸ La fracción V se refiere a aquella información

²⁵⁸ Ver artículo 14 LFPTAIG así como Zamora, p.11. La “seguridad nacional” se define como “las acciones destinadas a proteger la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, la gobernanza democrática, la defensa externa, así como la seguridad dentro de la Federación, orientado al bienestar general de la sociedad, que permitirá la satisfacción de los fines del estado constitucional”. En este sentido, la Ley de Seguridad Nacional del Estado nacional declara en su artículo 3º que “por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: **I.** La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; **II.** El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; **III.** El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **IV.** La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y **V.** La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes. Aún más, el artículo quinto de la citada Ley de Seguridad Nacional establece que son amenazas a la Seguridad Nacional: **I.** Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; **II.** Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; **III.** Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; **IV.** Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **V.** Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; **VI.** Actos en contra de la seguridad de la aviación; **VII.** Actos que atenten en contra del personal diplomático; **VIII.** Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; **IX.** Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; **X.** Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; **XI.** Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y **XII.** Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos. Exceptuando el supuesto en la fracción octava, fracción decimosegunda, no existen supuesto que de manera específica podrían correlacionarse con las actividades de carácter ambiental, y aún en estos supuestos, serían de manera tangencial. Además de lo anterior, resulta indispensable señalar que en todos los casos se trata de acciones humanas, realizadas de manera deliberada (con una clara volición), y no sería aplicable la información de carácter ambiental recopilada o generada de manera voluntaria, pero sin la voluntad de realizar las acciones enlistadas. Finalmente agregó lo que señala Guerrero al afirmar que en su opinión, la Ley mexicana merece en este sentido una reforma que comprenda tres aspectos principales: a) una mayor apertura informativa en aquellos aspectos que tengan un gran interés público, b) Una mejor comunicación y más intercambio de información entre las agencias del Ejecutivo, entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; y c). Una mejor protección de la

que pueda “causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado”. Claramente las excepciones en el espíritu del legislador no fueron pensadas para que de manera sistemática se negara la información a los ciudadanos cuando hay un procedimiento en curso y la información no perjudique intereses de las partes pero pueda ser objeto de prevención para el resto de las personas. Precisamente este suele ser el caso de la información ambiental cuando existe un procedimiento administrativo (los penales ambientales son aún casi desconocidos en México) y de manera sistemática suele negarse la información, inclusive la de carácter objetivo y científico en poder de las autoridades, cuando precisamente esta sería una de las herramientas que le permitirían al administrador de justicia ser más equitativo en una materia que se caracteriza por su basamento en la colectividad y la solidaridad en razón de proteger recursos colectivos e intereses difusos.

Nuestro sistema punitivo, alejado de la prevención, fomenta esta facultad que puede inclusive depender del conocimiento científico, además del humor y necesidad del administrador de justicia. A todas luces en razón de su planteamiento esta consiste en una amplia facultad discrecional de la autoridad que no hace sino violentar este derecho de acceso en numerosas ocasiones.

información genuinamente reservada, distinguiendo la necesidad de diferenciar con claridad la información que deba entenderse como reservada o confidencial y los criterios y las razones para ello. Además de valiosas propuestas de reforma para lograr lo anterior en el sistema jurídico mexicano, en cuanto al objeto de estudio que nos ocupa resulta particularmente importante el comentario que vierte en el sentido de que es necesario que la de daño para revelar la información requiera de un balance entre los intereses de seguridad nacional y los intereses de un régimen democrático pues puede ser un costo político mayor el de la secrecía que el de la divulgación. Asimismo enfatiza que los criterios de clasificación relativos a la seguridad nacional deben ser refinados para que todos posean referentes empíricos precisos. (Guerrero, p. 45 y 46).

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

El acceso a la información pública ambiental en México no encuentra una regulación adecuadamente razonada que tome en consideración las características del objeto jurídicamente tutelado por no entender una motivación diferenciada para tratarlo de manera distinta al resto de la información en poder de las instancias públicas. Se omite la consideración de los bienes colectivos, los intereses difusos, la necesaria rapidez de actuación en la materia ambiental para la prevención del daño, así como de la necesidad de velar por intereses presentes y futuros.

El legislador mexicano no ha identificado aún que la naturaleza del derecho de acceso a la información es distinto al de la transparencia y la rendición de cuentas además del hecho de que el objeto que se pretende tutelar en sentido indirecto no es la mera garantía administrativa de poder solicitar y poder obtener información y en su caso poder hacer uso de ella, sino la de la tutela del ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar la cual implica una consideración diferenciada según se ha razonado a lo largo del presente documento; sobretodo atendiendo a la naturaleza y necesidad plenamente preventiva del derecho ambiental.

En materia de seguridad nacional y en vinculación con el tema del agua, la Ley de Aguas Nacionales establece en su artículo 19 *bis* en un capítulo curiosamente denominado “Conocimiento sobre las Aguas Nacionales”:

“...la Comisión” será responsable, con el concurso de los Organismos de Cuenca y apoyo que considere necesario de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como de asociaciones de usuarios y de particulares, de realizar periódica, sistemática y prioritariamente los estudios y evaluaciones necesarias para ampliar y profundizar el conocimiento acerca de la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, con el propósito de mejorar la información y los análisis sobre los recursos hídricos, su comportamiento, sus fuentes diversas superficiales y del subsuelo, su potencial y limitaciones, así como las formas para su mejor gestión...”La Comisión” dispondrá lo necesario para que en cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, difunda en forma amplia y sistemática el conocimiento sobre las aguas nacionales, a través de los medios de comunicación apropiados.”

Llama la atención sobretodo la segunda parte del artículo en comento (en realidad es su párrafo segundo) pues a partir de la lectura llana del mismo aparentaría que la Comisión divulgaría información “amplia y sistemática” sobre el agua y presumiblemente sobre su disponibilidad. Sin embargo también señala que será en términos de los dispuesto por la LFTAIPG y no hay disposición alguna de ese instrumento que establezca una obligación en este sentido. Hago notar lo anterior a manera de ejemplo fehaciente de la falta de ponderación al legislar en lo general sobre el acceso a la información ambiental sin considerar sus necesarias características para eficiencia de las garantías ambientales. Por otra parte, considero que lo deseable en materia de seguridad nacional tratándose del vital líquido, sería informar y asegurar que dicha información clara y concisa llegue a su destino, cuando poblaciones o regiones se encuentren en estado de vulnerabilidad, claro peligro o inminente riesgo, siendo claramente objeto de acceso activo a la información, generado por la propia autoridad, en este caso la Comisión Nacional del Agua refiriéndose a la seguridad nacional en vinculación con las aguas nacionales.²⁵⁹

Una buena parte de la población Mexicana que se encuentra en situación de vulnerabilidad a los desastres naturales y emergencias ambientales no tiene acceso a la *internet* y no existe obligación de la autoridad ambiental a darle seguimiento al acceso activo a la información en caso de emergencias. Se ha dicho que la LFTAIPG no tiene referencia expresa de la evidencia del riesgo o peligro pero la disposición establece excepciones al acceso a la información basado en los elementos citados con anterioridad se encuentran protegidos por la “evidencia del daño” que consiste en el hecho de que el servidor público que niegue la

²⁵⁹ Se ha señalado que en México más de dos millones de habitantes de los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nuevo León y Puebla se encuentran expuestos a beber agua con niveles de arsénico que ponen en riesgo su salud. Ver La jornada, México DF, 23 de junio de 2006. Información como esta debería de notificarse obligatoriamente a los ciudadanos para que en su caso puedan tomar las decisiones que mejor convengan a su vida y desarrollo. Actualmente la obligación administrativa no existe y rece sobretodo en un deber moral de la autoridad mexicana.

información deberá demostrar a través de la fundamentación y motivación las bases de su negativa de acceso a la información así como el hecho de que la difusión de la información solicitada podría lesionar los intereses jurídicos protegidos por dicha provisión.²⁶⁰ Algunos autores sostienen que dicha evidencia del daño debe contenerse en la Ley y no en el reglamento, como es el caso, dada la importancia. En el mismo sentido el derecho comparado demuestra que un peligro “claro y presente” debe evidenciarse a fin de retener o negar la información con este fundamento y de esa manera “proteger el interés general” y el “interés colectivo”.²⁶¹ Precisamente, un importante aspecto de la necesidad de divulgación activa de la información consiste en la comunicación del riesgo, prevención de desastres, y en su caso de circunstancias que sin ser emergentes, claramente pueden poner en riesgo la vida de las personas o de la colectividad en general. Lamentablemente no existe en la legislación actual una distinción o excepción particular en materia ambiental mexicana, cuando claramente estas disposiciones han sido pensadas en razón de la integridad física de las personas o en su caso en otras amenazas a la seguridad que no contemplan las características del daño ambiental.

Perez Fuentes²⁶² confirma en un interesante estudio de caso basado en el estado de Tabasco²⁶³ que es patente la necesidad de generar información medioambiental amigable y de fácil acceso toda vez que gran parte de la información es de complejidad técnica. Esta

²⁶⁰ Martí (2007), p. 274-275

²⁶¹ *Idem.*, p. 275

²⁶² Pérez Fuentes, G.M., “El derecho de acceso a la información ambiental como reto ciudadano: el caso Tabasco”, *Derecho Comparado de la Información*, julio a diciembre de 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 103-137, México.

²⁶³ El estudio de caso consistió en una treintena de solicitudes de información ambiental a sujetos obligados en el estado de Tabasco en razón de las graves inundaciones ocurridas en 2009, siendo sus esfuerzos escuetamente satisfechos, además con respuestas que abiertamente reconocían discontinuidad en la información, falta de sistematización, o inclusive inexistencia y falta de personal, todos los cuales podrían ser una causal de responsabilidad para las administraciones. En todo caso, la autora confirmó plenamente a través de su análisis la falta de cultura informativa, de transparencia, y de cultura ambiental de los sujetos obligados de proporcionar la información.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

“transparencia activa” (según la denomina) es necesaria para fijar estándares que deben alcanzar los Estados para garantizar debidamente el derecho de acceso a la información. Señala que en México la política de transparencia en materia ambiental no satisface la necesidad de la población de estar informada, elaborando en el hecho de que es necesario sistematizar toda la información. También identificó el lamentablemente escurridizo razonamiento de la autoridad de “cumplir” con la provisión de responder a la petición de la información al responder a la solicitud aunque no se hubiere proveído de la información solicitada aun existiendo la obligación de generarla o en su caso de tenerla en su poder pues estaba dentro de sus obligaciones directas. La confusión entre el cumplimiento o satisfacción administrativa de la finalidad de la norma, nuevamente se confunde incorrectamente con el cumplimiento del derecho de acceso a la información ambiental y dejando al ciudadano en estado de indefensión pues en apariencia su garantía o derecho subjetivo ya ha sido satisfecho, aunque claramente no restituido.

Aunque la literatura jurídica mexicana reconoce el acceso activo a la información,²⁶⁴ la estructura del sistema legal y la implementación de los mecanismos de acceso a la información no se basan en esta perspectiva. La legislación Mexicana no reconoce o integra el acceso activo a la información pública y el gobierno solamente tiene la responsabilidad de acopiar y poner a disposición la información (casi toda la información es de hecho reportada por personas físicas o en su caso morales, pero privadas). El acceso activo a la información, diferenciada de aquella que debe ponerse a disposición libre en razón de la transparencia y la rendición de cuentas representa solo una minoría de la información disponible y que podría tener un enfoque específico por interesar a ciertos

²⁶⁴ Salazar, p. 11

sectores de la población, colectividades con intereses diferenciados por sobre la mayoría colectiva. Así, aún cuando el Estado esté al tanto de información ambiental crucial para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos (o inclusive del Estado en sí mismo), no tiene la obligación material de hacerla saber o divulgarla activamente entre las partes potencialmente afectadas o interesadas, lo anterior además tiene efectos adversos exponenciales cuando existe ocultamiento de información entre dependencias que deberían de trabajar articuladamente. De hecho, las disposiciones de acceso a la información en vigor pueden proveer bases perversas para el ocultamiento de información ambiental que inclusive pudiese comprometer las actividades del propio Estado, dando la posibilidad de reserva de la misma por un periodo hasta de 12 años.

Algunos instrumentos de información ambiental que han sido comentados son de alta calidad, sin embargo la información general disponible al ciudadano común a través de búsquedas simples y concretas en la *internet*, no proporciona información clara y útil que pueda coadyuvar a mejores procesos de toma de decisiones o directamente en su bienestar. Las búsquedas complicadas así como el encontrar complejos materiales incomprensibles para los ojos no expertos es común al realizar búsquedas en las bases electrónicas de información sobre datos ambientales en México. Sin dejar de reconocer la utilidad de tales materiales técnicos para profesionales y para investigadores, es importante garantizar que la primera información de contacto con el ciudadano sea simple, concisa y clara y que idealmente pueda accederse (al menos en lo que México avanza en esta brecha digital) por otros medios diversos a los electrónicos cuando se trate de información útil para la toma de decisiones de vida y bienestar.

Además de estos hechos identificables en la información por la *internet*, se puede afirmar que en la actualidad no existen criterios administrativos articulados para la sistematización,

monitorización, o la actualización de la información disponible en la *internet*. Similarmente, tampoco existe un criterio para la organización de archivos físicos que contienen “información ambiental” del pasado. Otra área de oportunidad en este sentido, es la concentración de información ambiental en una entidad principal a fin de poder organizar la información bajo un criterio que sea útil para la mayor parte de la población. Aunque el SNIA pretende ser un ente agrupador y recopilador de esta información, es un hecho que continúa siendo un programa inacabado que al amparo de las disposiciones administrativas vigentes podría tardarse un tiempo indefinido en concretarse y claramente a la fecha aún no está respondiendo a las necesidades de información de la población, cada vez más proactiva e interesada.

Finalmente, es relevante el hecho de que cierta información ambiental pueda ser particularmente sensible y útil para la toma de decisiones inclusive en términos de salud, seguridad, protección ambiental, la vida humana, y la calidad de vida. Dada la oportunidad con que deben tratarse los problemas ambientales, la información ambiental sensible no solamente debe de ser pública, sino sujeta a procedimientos de acceso inmediato a la información, inclusive sin necesidad de solicitarla, así como orientada a ciertos sectores de la población (que dependerán de los lugares, características de la población y problemáticas puntuales) que puedan estar en mayor riesgo que otros. El hecho de que la información ambiental sensible no sea de acceso activo, condiciona su eficacia. También el hecho de que el resto de la información ambiental de menor sensibilidad pero con necesidad de tener un trato diferenciado del resto (sobretudo en sentido administrativo en la razón de la necesidad de la inmediatez y actuación expedita de la autoridad o del particular inclusive), la limita en cuanto a su eficacia pues al someterla a un procedimiento de solicitud se extienden innecesariamente los tiempos que le importan de manera directa a la calidad de

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

vida de la persona solicitante así como al resto de la comunidad involucrada que puede encontrarse en peligro y en ignorancia pues la autoridad no se encuentra en obligación de informarle o alertarle de su situación.

4.G. La Ley Federal de Archivos y su potencial impacto en el acceso a la información pública ambiental

El pasado 11 de diciembre de 2011 la Honorable Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la Ley Federal de Archivos²⁶⁵ y el pasado 23 de enero de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación entrando en vigor al día siguiente. Con este acto se pretende limitar la inaccesibilidad e inclusive destrucción de millares de documentos públicos que al no tener valor histórico patrimonial no encontraban protección en la legislación vigente. A través de este instrumento el Archivo General de la Nación tiene la facultad de establecer lineamientos y políticas generales para la organización, conservación y administración de los archivos. Se le concede además el nivel de entidad central en el manejo de todos los archivos del país, con personalidad jurídica y plena autonomía de gestión. Es menester aclarar que esta nueva Ley se agrega al cúmulo de legislación en la materia en el ámbito mexicano y que consisten en leyes de archivos, leyes de documentación o leyes del sistema estatal de archivos, las cuales a la fecha suman veintidós entidades federativas con aproximadamente cuarenta instrumentos relacionados en vigencia. Según se desprende de la exposición de motivos del propio dictamen, la publicación de la LFTAIPG no provocó avances modernizadores de la regulación de los archivos del país. La normatividad que hasta ese entonces se publicó sobre la materia se

²⁶⁵ Gaceta Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados, “De la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Archivos, número 3406-II, martes 6 de diciembre de 2011”; según la versión electrónica de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx> consultada el pasado 13 de Enero de 2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

trató más bien de disposiciones vinculadas con el tema del patrimonio documental y del plazo de conservación de archivos, no así de normas técnicas o principios rectores de la conservación y organización de archivos, que atendieran las mejores prácticas internacionales en la organización, administración, conservación y localización expedita de los archivos.

La Ley Federal de Archivos se integra a partir de cuatro principios generales: conservación, procedencia, integridad y disponibilidad de los documentos de archivo. La conservación consiste en la adopción de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental y tecnológica para la adecuada preservación de los archivos; la procedencia tiene como fin conservar el orden original de cada fondo documental producido por los sujetos obligados en el desarrollo de su actividad institucional, para distinguirlo de otros fondos semejantes; la integridad consiste en garantizar que los documentos de archivo sean completos y veraces para reflejar con exactitud la información contenida; y la disponibilidad versa sobre la adopción de medidas pertinentes para la localización de los documentos de archivo.

Complementariamente la Ley propone cinco políticas públicas de estandarización en materia de archivística:²⁶⁶

- institucionalizar en las entidades federativas los trabajos archivísticos,
- homogeneizar el objetivo de las leyes de archivo,
- establecer los procesos archivísticos básicos,
- atender las prácticas archivísticas de los municipios, en pleno respeto a su autonomía,
- profesionalizar el trabajo archivístico.

²⁶⁶ Pacheco, M. del P.; “La ley federal de archivos y su relación con la legislación estatal” (presentación en formato Power Point), Dirección de Investigación y Normatividad Archivística, Archivo General de la Nación, México, 1ro de junio 2011.

El impacto de esta nueva legislación es importante pues hasta hoy, según se había comentado con anterioridad, un gran cúmulo de documentos públicos del pasado o inclusive del presente se encontraban en un estado de indefinición respecto de su manejo y destino pudiendo ser archivados arbitrariamente o inclusive destruidos. El criterio de clasificación archivística se basa en la estructura funcional (“atribuciones y funciones”) de los sujetos obligados en los términos de la LFTAIPG lo cual tiene sentido pero lamentablemente replicará la problemática que en esta investigación se identifica en cuanto a la falta de consideración de la naturaleza de la información. Como se podrá observar, si bien esta nueva Ley tendrá un impacto de gran notoriedad en el manejo de la información pública cuando se encuentre en archivos públicos de cualquier nivel de gobierno, no necesariamente tendrá un impacto específico sobre nuestro objeto de estudio pues el nuevo instrumento no considera la calidad de la información que se contiene en los archivos. Es decir que es trascendente en cuanto a que estas disposiciones allanarán la posibilidad de que mediante una organización planificada y homogénea de los archivos públicos existentes (léase “la información”) el acceso a la misma será expedito. A partir de la entrada en vigor de la nueva legislación la organización y conservación de los archivos públicos garantizará su valor probatorio al asegurar su autenticidad, integridad, fiabilidad e inalterabilidad. El dictamen de Ley le reconoce una función a la labor archivística: “el papel de los archivos de resguardar los documentos con valor continuo para la organización, al satisfacer requisitos administrativos, fiscales, contables o legales, o al tener valor histórico, es una forma de rendición de cuentas, pues permite evidenciar los actos de los sujetos obligados ante los ojos de otros actores”. En este aspecto, la implementación de este instrumento claramente abonará directamente a la transparencia y a la rendición de cuentas e

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

indirectamente a la posibilidad de acceso a la información pública, sobretodo pasivo. Según los artículos transitorios del Decreto,²⁶⁷ los sujetos obligados en los términos de la LFTAIPG deberán de nombrar a sus responsables de archivo en los próximos 18 meses. Asimismo, la expedición del Reglamento de la Ley y otras disposiciones que deberán crearse por el Archivo General de la Nación le darán una mayor definición a este instrumento y garantizarán su aplicabilidad sin embargo es un hecho que la problemática de fondo discutida en el presente documento respecto del acceso a la información pública ambiental, seguirá vigente y latente y no sufre una adjetivación de consecuencia al publicarse y entrar en vigor la Ley comentada.

En ese sentido, la organización y conservación de los archivos gubernamentales es un elemento indispensable para la rendición de cuentas, la transparencia, el acceso a la información y para la formulación y ejecución eficiente y efectiva de políticas públicas y de las actividades del gobierno.

Finalmente, este nuevo instrumento jurídico Federal establece la prohibición expresa de que un funcionario público sustraiga documentos o información al término de su administración. Por increíble que parezca, dicha disposición no existía en la legislación vigente con esta claridad y se establecen también las causales de responsabilidad administrativa a la luz de este instrumento.

Evidentemente la publicación de esta legislación Federal traerá otro avance más en la consolidación del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas de las

²⁶⁷ Decreto por el que se expide la Ley Federal de Archivos, Diario Oficial de la Federación, 23 de enero de 2012, según consulta realizada el 23 de enero de 2012, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230610&fecha=23/01/2012.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

administraciones públicas, considerando los sujetos obligados bajo la LFTAIPG sin embargo, el espíritu del legislador se centra en la protección y organización documental de la información (inclusive considerando los documentos electrónicos, lo cual también es novedoso y más que pertinente), no obstante, el problema de la sensibilidad de la información y su divulgación atendiendo a su naturaleza no es materia del instrumento, dejando la problemática tratada en esta investigación aún vigente y sin atención.

4.H. Divergencias de interpretación y aplicación conceptual en el sistema jurídico y jurisprudencia en materia de acceso a la información en México

El análisis hasta ahora realizado evidencia la actividad que en los más recientes lustros ha provocado el acceso a la información pública ambiental en razón de su relevancia para la conservación de la vida, la dignidad humana y la sostenibilidad.

El artículo 13 de la LFTAIPG prevé la facultad discrecional de que la autoridad administrativa (evidentemente se presuponen incluidas en esta expresión las autoridades de procuración de justicia ambiental) pueda reservar la información de un procedimiento administrativo en curso. La fracción V señala que como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: “Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias judiciales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado”. Resulta evidente que el espíritu del legislador al integrar esta facultad a la autoridad administrativa no fue prevista para que de manera habitual y consuetudinaria se niegue la información ambiental a las personas que pudiesen requerirla. La difusión de la información que forme parte de un procedimiento debe restringirse

solamente en los casos en que su divulgación pueda causar un “serio” perjuicio a las actividades de verificación y vigilancia. Por otra parte, al reservar la información dentro de un procedimiento, más allá de que pudiesen existir otros elementos de juicio como datos personales, o información susceptible de protección por formar parte de un secreto industrial, el legislador (y en su caso el administrador de justicia que sin criterio discriminatorio razonado alguno reserva cualquier información) no ha previsto que la justicia ambiental debe procurarse en abstracto toda vez que el beneficio de esta acción se basa en un principio de protección que beneficia a toda la colectividad en sociedad y al negarle la información a un tercero que no necesariamente es parte del procedimiento en sentido adjetivo, pero claramente puede estar interesado en los efectos por ser beneficiario o afectado, le vulnera su derecho a ser informado, sobretodo cuando hubiere temor fundado de su afectación. Lo anterior se vería resarcido administrativamente si la autoridad tomase medidas precautorias para minimizar o controlar el daño ambiental o a la salud humana, lo cual es una atribución que suele utilizarse, sin embargo el administrado desconoce con certeza cual ha sido el papel de la autoridad pues no se le permite ser coadyuvante una vez iniciado el procedimiento administrativo. Recordemos que el fin último del derecho ambiental consiste en la prevención y no en el resarcimiento en razón de las características del daño ambiental, y la actuación inmediata con información oportuna es indispensable para la toma de decisiones y logro de una verdadera protección del ambiente, de los elementos naturales y de la propia salud y bienestar humanos.

En otro sentido, el artículo 159 *bis* 4 de la LGEEPA, el cual no ha sido expresamente derogado a pesar de la expedición de la LFTAIPG, prevé que la autoridad ambiental denegará la entrega de información cuando “se trate de información relativa a asuntos que

son materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia pendientes de resolución”. Esta disposición resulta anacrónica e infundada desde su propia naturaleza en razón de que restringe como regla general el acceso a la información sin importar el estado del procedimiento, la naturaleza de la información solicitada, el posible interés diferenciado del solicitante, y el hecho de que la información o la solicitud en sí misma no limiten, inhiban o perjudiquen el desarrollo del procedimiento administrativo o los derechos de los presuntos inculcados. Claramente esta disposición aún vigente cae en el anacronismo y la contradicción respecto del espíritu de la LFTAIPG y se repite en más de una de las legislaciones ambientales producidas por las entidades federativas.²⁶⁸

Una vez transcurrida y agotada la etapa de instrucción o investigación, no se entiende la disposición que impida el libre acceso a la información e inclusive que esta disposición les

²⁶⁸ En este sentido resulta obligado el comentario de una tesis aislada de jurisprudencia que claramente entra al fondo de una controversia con esta problemática que cito a continuación: “INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN.” En términos de las fracciones IV y VI del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tanto los expedientes judiciales que no hayan causado estado, como las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, mientras no sea adoptada la decisión definitiva, constituyen información reservada. No obstante la imposibilidad de acceder a dicha información no puede considerarse como una regla absoluta, porque en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva.” Es decir que el propio administrador de justicia ha reconocido en el pasado las posibles excepciones a este precepto y en específico coincido con la apreciación vertida en el cuerpo del análisis que coincide con la presente tesis al aseverar que “en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción...”. Evidentemente al no trastocar las garantías individuales, en su caso los derechos del inculcado o del indiciado, y no tratarse de datos personales, ciertamente resulta anacrónica e injusta la disposición de reserva de la información por el mero hecho de que exista una causa legal abierta. Ver: Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarías: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Registro No. 170722, Novena Época, Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007, p. 991, Tesis: P./J. 45/2007, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa. Según visita realizada a Sistema IUS de la SCJN en <http://200.38.163.161/> el 20 de octubre de 2011.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

de la facultad de reservar por años los resultados de los procedimientos impidiendo a la sociedad conocer la naturaleza de los daños, la naturaleza e imposición de las infracciones e inclusive quienes han sido los infractores. Si bien lo anterior puede entenderse como una protección del derecho a la privacidad de los infractores de la ley ambiental, también se entiende como una vulneración aún mayor del derecho a la sociedad de conocer tanto el estado que guarda el entorno en donde moran como una profunda limitante en el aspecto social que le permitirá convertirse en vigilante corresponsable de las acciones de los pares sociales. Esta prohibición tajante le impide al ciudadano responsable allegarse en tiempo y forma de información que le permite tomar mejores decisiones instantáneas como de confianza al enterarse de manera directa y transparente de la actuación de la autoridad ambiental. Al ser la protección del ambiente y sus elementos de interés público, debe elevarse en un sentido supremo esta prerrogativa social de conocimiento y acceso a la información y no privilegiar el derecho de unos cuantos individuos. La discusión sobre las razones o la razón particular de “interés público” para negar información o como excepción a la información reservada o confidencial es añeja. En este sentido Luna Pla y Ríos Granados en un interesante artículo sobre el secreto fiscal en México²⁶⁹, llegan a la conclusión en este análisis específico que respecto del secreto fiscal y precisamente en atención a la necesidad de este sigilo es que las propias disposiciones fiscales en algunos casos preveen las excepciones que habilitan la apertura de la información, inclusive su divulgación. Específicamente se señalan las excepciones del Código Fiscal de la Federación que posibilitan la apertura del secreto fiscal en atención a un mayor interés público de divulgación de cierta información que de su sigilo. En el caso de la información

²⁶⁹ Ver Luna Pla, I. y Ríos Granados, G.; “El secreto fiscal y el IFAI: primer antecedente de apertura por causa de interés público en México” en *Derecho Comparado de la Información*, julio-diciembre de 2010. P. 39-71. México.

de naturaleza ambiental, es indudable que la información puede llegar a ser de tal manera sensible que el interés de divulgarla a la mayor parte de la colectividad pueda ser mayor que aquel de preservar las garantías de secrecía de pocos o inclusive de un individuo o persona moral. Claramente el análisis que debe realizarse respecto del mejor y mayor interés público de la divulgación de la información, inclusive de algunos datos personales como el caso de los nombres, puede seguir la suerte que en casos internacionales de defraudación fiscal pueden seguir la de los nombres de los defraudadores. La ponderación del interés público en resguardar y salvaguardar la privacidad y la intimidad debe ser al menos igual o mayor que aquella que podría tener la divulgación de la información resguardada. Este análisis debe ser minucioso y posiblemente deba ser individualizado y realizarse caso por caso, sin embargo esto contribuiría a la lentitud de la justicia ambiental. De cualquier manera, en el caso de la información pública ambiental deberíamos de partir, como se ha sostenido a lo largo de este análisis, de un principio de máxima publicidad inclusive llegando al acceso activo de información y no de secrecía o confidencialidad de la misma. Sin lugar a dudas el caso particular de la causal de reserva o confidencialidad por interés público debe tener una valoración diferenciada del resto de la información pues al igual que en el caso fiscal, la transparencia, la rendición de cuentas y en su caso la apertura del secreto en general, podrían representar un mayor interés a la colectividad y al propio Estado que la reserva y secreto para protección de una menor colectividad o intereses menormente comprometidos. La reserva de la información ambiental no tiene una justificación natural para realizarse sino todo lo contrario. La funcionalidad de la existencia de cualquier información ambiental ya sea en poder de la autoridad o generada por esta se limita en el momento en que la información no circula libremente o tiene un acceso restringido, eso incluye tanto la necesidad de solicitarla como la posibilidad de reservarla

sin análisis o requisito alguno. Es de presumir en principio, que debido a las características e impacto de cualquier información ambiental esta debe ser pública y de interés colectivo.

Asimismo, el aspecto de la coadyuvancia podría resultar fundamental pues inclusive al denunciar bajo el mecanismo de la “denuncia popular”²⁷⁰ prevista en la LGEEPA, se le daría la facultad de coadyuvar activamente con la autoridad administrativa aportando los elementos que considere pertinentes para ser valorados por la autoridad en la etapa conducente.

Por otra parte, aunque iniciativas similares se han manejado ya en el derecho comparado, en México no ha tenido éxito la propuesta de publicar un listado de infractores ambientales y en su caso de la divulgación o publicación de la violación cometida y la sanción impuesta una vez que la resolución administrativa sea firme. El único caso del que a la fecha la autora del presente análisis tiene conocimiento ya fue expuesto con anterioridad y llama la atención además por lo escueto de su envergadura. La propuesta de un padrón como el que se comenta ha sido altamente cuestionada pues se dice vulnera las garantías de los infractores, pero al ser el ambiente y sus elementos objetos colectivos y materializarse en intereses difusos debería prevalecer el interés de la sociedad y no el interés de la persona física o jurídica que además ha podido ser oído y vencido respetándosele su garantía de audiencia. Esta “publicidad” aplicada en todas las materias, e iniciando particularmente con aquellos aspectos que mayormente incidan en la vida de las personas o en los

²⁷⁰ El procedimiento de denuncia popular previsto en la LGEEPA del artículo 189 al 204 permite al denunciante aportar los elementos de prueba que se encuentren a su alcance o en su conocimiento respecto del probable infractor, pero una vez iniciado el procedimiento, el denunciante no tiene acceso al expediente que de inicio al procedimiento y no tiene la posibilidad de coadyuvar activamente en el proceso lo cual resulta absurdo pues es el principal interesado en conocer la actuación de la autoridad administrativa y en su caso el desarrollo y desenlace del procedimiento pues fue precisamente él quien motivo la acción de procuración de justicia a nombre de la sociedad .

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

elementos y servicios ambientales, aunque polémica daría un empoderamiento distinto al administrado pues al igual que el sistema clasificatorio de cumplimiento ambiental en China y del que se habló en otra parte de la presente investigación, le da otros elementos al administrado tanto para vigilar en su propio entorno y sentirse corresponsable de la vigilancia ambiental, como de elementos de decisión en su calidad de ciudadano y consumidor informado de bienes o servicios, ponderando la mejor o peor calidad de actuación de los infractores probados. Asimismo, aunque puede prestarse también a una manipulación en razón de promover un falso sentido de seguridad, también puede generar en un más largo plazo un mayor y más profundo sentimiento de confianza y credibilidad de la actuación de la autoridad de procuración ambiental fortaleciendo la gobernanza ambiental.

4.H.1. Tesis de jurisprudencia relevantes para el acceso a la información pública ambiental

No obstante el aparente panorama inconcluso y a veces desalentador de la información ambiental en México, existen brillantes destellos de juristas que destacan por su razonamiento diferenciado de las circunstancias y apreciación minuciosa del objeto y fin último del derecho ambiental y consecuentemente el acceso a la información de esta naturaleza. A continuación comento brevemente algunas tesis jurisprudenciales recientes que considero relevantes para el objeto de estudio del presente documento:

“DERECHO A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL SON INCONSTITUCIONALES LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DENIEGAN EN FORMA ABSOLUTA, LA OBTENCIÓN DE AQUELLA.”²⁷¹

²⁷¹ Amparo en revisión 1922/2009. Met-Mex Peñoles, S.A. de C.V. y otra. 30 de junio de 2010. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García. Registro 164105, Novena época,

La tesis que se comenta establece que:

“...en interpretación conjunta de los artículos cuarto y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de un derecho fundamental a la información medioambiental, tomando en cuenta de que la posibilidad de prevenir efectos negativos sobre el medio ambiente que dañen a los individuos y a la colectividad, precisa de la obtención de información oportuna, idónea y necesaria...y que el medio ambiente adecuado...constituye el contexto espacial de subsistencia para el desarrollo y disfrute de los demás derechos esenciales del hombre (vida, salud e integridad personal, entre otros)...”
Agrega que “...el derecho a la información medioambiental conlleva el deber a cargo de los deberes públicos (legislador, juzgadores y autoridades administrativas), en el sentido de establecer las medidas idóneas para que la información sobre las cuestiones medioambientales esté siempre disponible para la sociedad (principio interpretativo de máxima publicidad y transparencia), de donde resulta que son inconstitucionales las resoluciones que denieguen en forma absoluta la obtención de información medioambiental, a pesar de que ello pretenda justificarse en otros intereses legal y constitucionalmente protegidos (derecho a la vida privada de las personas), tomando en cuenta que la protección de una garantía individual no debe llevar al extremo de nulificar el contenido esencial de otra, si se considera que ambas tienen la misma jerarquía normativa y que siempre es posible excluir de la información medioambiental los datos confidenciales de las personas implicadas.”

Encuentro múltiples aspectos relevantes de esta tesis para efectos del objeto de análisis que me ocupa:

- El reconocimiento de la existencia de un derecho fundamental a la información medioambiental, tomando en cuenta de que la posibilidad de prevenir efectos negativos sobre el medio ambiente que dañen a los individuos y a la colectividad, precisa de la obtención de información oportuna, idónea y necesaria. Además del reconocimiento del derecho fundamental por si mismo, la descripción de la información debiendo ser “oportuna, idónea y necesaria”. Ambos aspectos son relevantes para que de manera integral se pueda lograr la protección del derecho de acceso basados en razón de su importancia vital para la protección de otros derechos y sus características esenciales.

Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, agosto de 2010, p. 460, tesis 2ª. LXXII/2010, aislada, materia constitucional. Según visita realizada a Sistema IUS de la SCJN en <http://200.38.163.161/> el 20 de octubre de 2011.

- El reconocimiento de que este derecho conlleva el deber a cargo de los poderes públicos y la necesidad de establecer las medidas idóneas para que la información sobre las cuestiones medioambientales esté siempre disponible para la sociedad, todo ello en plena concordancia con la interpretación que da Decleris sobre el deber del Estado de informar. Sin embargo, en esta tesis se le constituye como un principio “interpretativo de máxima publicidad y transparencia”, de donde resulta que son inconstitucionales las resoluciones que denieguen en forma absoluta la obtención de información medioambiental. Si bien coincido con el rango de inconstitucionalidad reconocido en la Tesis respecto de la denegación absoluta de la información ambiental, no coincido con el principio de “máxima publicidad y transparencia” pues si bien este principio puede surtir efectos similares al del “principio de la divulgación activa de la información ambiental”, el fondo y esencia que los motiva es distinto, siendo el primero motivado por la publicidad y deber de rendición de cuentas de los entes estatales y el segundo por el deber de protección que el Estado le debe a cada persona y respecto del deber de protección de los objetos ambientales que forman parte de su patrimonio y que son esenciales para el sostenimiento de la vida y mejoramiento de la calidad de vida y dignidad humanas. Considero que el administrador de justicia, si bien cumple en esencia con el objetivo principal de proteger el derecho de acceso a la información ambiental, no ha dado todavía con la necesidad de proteger este mismo derecho en vinculación con la garantía del artículo cuarto y el deber de divulgar activamente la información sensible; aunque sí ha reconocido siendo este un hecho importante, la calidad que debe revestir la información ambiental para cumplir esta función.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- Finalmente, esta Tesis reconoce específicamente que “la protección de una garantía individual no debe llevar al extremo de nulificar el contenido esencial de otra, si se considera que ambas tienen la misma jerarquía normativa y que siempre es posible excluir de la información medioambiental los datos confidenciales de las personas implicadas.” El aspecto de la protección de datos personales ha sido utilizado incansablemente tanto por las autoridades en el caso de información pública como por los propios particulares para el ocultamiento de información que al divulgarse podría menoscabar sus intereses o bien promover una imagen que ante la sociedad no sea favorable. Por otra parte, si bien el derecho de acceso a la información es general y reconocido en abstracto por el artículo sexto Constitucional y el derecho a la información ambiental se encuentra implícito en el mismo, la autoridad jurisdiccional omite considerar el hecho de que la información ambiental no solamente debe divulgarse como parte de las obligaciones de máxima publicidad sino en razón de ser una obligación diferenciada subyacente en el derecho al acceso a un ambiente adecuado pues de lo contrario sería imposible defender esta garantía (ahora también derecho humano) ante la imposibilidad de conocer el estado de la cuestión provocando inseguridad jurídica.

Atendiendo al planteamiento inmediato anterior cito a Alanís quien establece que “los servidores públicos tienen que entender que en principio toda la información es pública y que es muy importante atender atinadamente a las solicitudes de acuerdo a lo requerido y no intentar, como sucede muchas veces, de negar información o reservarla utilizando

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

argumentos falsos como en ocasiones se usa el de seguridad nacional”.²⁷² Respecto de este argumento en particular ya se ha hecho una reflexión específica en razón de su importancia y en vinculación con el instrumento especial que regula este aspecto en el sistema jurídico. No obstante, en materia de información, Alanís enfatiza la necesidad del conocimiento (y comprensión) por parte de la autoridad pública de que en principio toda la información es “pública” y su deber es transparentarla facilitando los mecanismos de acceso y no obstruyéndolos.

“DERECHO A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL. SU RESPETO TRATÁNDOSE DE DATOS SOBRE AUDITORÍAS AMBIENTALES PRACTICADAS A EMPRESAS PRIVADAS”.²⁷³

En el caso de esta Tesis, la misma autoridad se pronuncia en este sentido:

“En los casos de solicitudes realizadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a la luz de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sobre la información medioambiental derivada de auditorías ambientales practicadas a empresas en términos del artículo 38 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los poderes públicos competentes deben operar de la siguiente forma: 1) Abstenerse de denegar, en forma absoluta, la información medioambiental solicitada, so pretexto de proteger otros intereses legales o constitucionales, 2) Abstenerse de otorgar, junto con la información medioambiental, datos confidenciales, secretos y privados de las empresas auditadas pues ello implicaría violación irreversible a sus derechos constitucionales; 3) Excluir de la información pública medioambiental, la información empresarial de carácter privado; 4) Negar información secreta, confidencial y privada de la empresa auditada; y 5) Otorgar en versión pública la información derivada de la auditoría ambiental consistente en: i) los programas preventivos y correctivos derivados de la auditoría ambiental... ii) el diagnóstico básico a que hacen referencia los numerales 17 al 19 del Reglamento de la Ley General... en Materia de Auditoría Ambiental; y iii) la propuesta de plan de acción a que aluden los artículos 15 y 16 de dicho Reglamento. Mediante ese tratamiento es posible que las autoridades competentes para resolver lo relativo a las solicitudes de información pública respeten equilibrada, razonable y proporcionalmente tanto los artículos 4to. y 6to. (derecho a la información medioambiental), como los numerales 6to., fracción II, 14 y 16 (derecho a la privacidad de las personas jurídicas), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

²⁷² Alanís O. Gustavo (2011), en “Transparencia y Acceso a la Información Ambiental”, p. 45.

²⁷³ Amparo en revisión 1922/2009. Met-Mex Peñoles, S.A. de C.V. y otra. 30 de junio de 2010. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García. Registro 164104, Novena Época, segunda sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXII agosto de 2010, p. 461. Tesis 2ª. LXXIII/010, tesis aislada, materia administrativa y materia constitucional. Según visita realizada a Sistema IUS de la SCJN en <http://200.38.163.161/> el 20 de octubre de 2011.

La Tesis arriba citada tiene a su vez diversos elementos en los cuales es necesario detenernos para reflexionar:

- La interpretación que la autoridad jurisdiccional realiza en este supuesto es adecuada al hacer una distinción concisa sobre la información que puede (y debe) ser de interés de la colectividad y aquella que solamente es de incumbencia y en su caso de tutela por parte de la persona física con actividades productivas o de servicios o jurídica, que se han sometido al mecanismo voluntario de autorregulación denominado “auditoría ambiental” en nuestro sistema jurídico mexicano. Considero que parte de la confusión jurídica en los términos de lo que constituye información ambiental y aquello que no, contribuye a una inadecuada e inconsistente interpretación de los derechos de acceso a la información y a una manipulación de la información ya sea por personas inexpertas o en su caso inclusive de intención dolosa.
- La autoridad jurisdiccional ha creado mediante la Tesis que se comenta un método para distinguir y en su caso excluir la información pública ambiental de aquella que debe considerarse información privada por ser datos personales e inclusive información confidencial, la cual se encuentra ya debidamente identificada en razón de otros ordenamientos jurídicos mexicanos. En este mismo orden de ideas establece la necesidad de que la autoridad integre una versión pública de la información derivada de la auditoría ambiental conteniendo básicamente los programas preventivos y correctivos derivados de la auditoría, el diagnóstico básico proveniente de la misma, y la propuesta de plan de acción que establece la Ley para estos supuestos. Si bien no implicaría

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

un allegamiento de información expresa a nadie, salvo al solicitante de la información, la metodología propuesta en la tesis, de realizar una versión pública del resultado de la auditoría ambiental, es una posibilidad novedosa dentro del derecho mexicano, desde el hecho mismo de proponerla, pero sobretodo porque reduciría en una gran medida la posible discrecionalidad de la información que se edite en atención a la protección de datos personales, de la información producida en la auditoría.

“TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO.”²⁷⁴

“De la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión, aplicable a la materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierten como principios básicos que rigen el acceso a la información los siguientes: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; 2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; y, 3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información; mientras que del análisis sistemático de los artículos 2, 6, 7, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se desprenden los siguientes: 1. La información de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal es pública y debe ser accesible para la sociedad, salvo que en los términos de la propia ley se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que amerita clasificarse como reservada o confidencial y 2. Que el derecho de acceso a la información es universal.”

La Tesis citada es relevante para el objeto de estudio en razón de que establece los principios fundamentales que rigen al derecho de acceso a la información, sin embargo al

²⁷⁴ OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 133/2007. Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V. 31 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Miriam Corte Gómez. Registro: 170998, novena época, Tribunales colegiados de circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, octubre de 2007, p. 3345, tesis I.8º.A 131 a, aislada, Materia(s) :administrativa. Según visita realizada a Sistema IUS de la SCJN en <http://200.38.163.161/> el 20 de octubre de 2011.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

ser una disposición genérica tampoco aporta de manera particular a la reflexión y debate sobre la información pública de naturaleza ambiental. Resulta notable sin embargo que al igual que en otras interpretaciones, se vincula de manera directa este derecho al de la transparencia más que al deber de informar o en su caso al derecho de saber de cada persona.

“INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO.”²⁷⁵

En este caso, la Tesis que se comenta estableció:

“Dentro de un Estado constitucional los representantes están al servicio de la sociedad y no ésta al servicio de los gobernantes, de donde se sigue la regla general consistente en que los poderes públicos no están autorizados para mantener secretos y reservas frente a los ciudadanos en el ejercicio de las funciones estatales que están llamados a cumplir, salvo las excepciones previstas en la ley, que operan cuando la revelación de datos pueda afectar la intimidad, la privacidad y la seguridad de las personas. En ese tenor, información pública es el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público, considerando que en este ámbito de actuación rige la obligación de éstos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad, en términos del artículo 6o., fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 2, 4 y 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.”

Nuevamente coincido con la interpretación general realizada por la autoridad respecto del carácter de la información pública en poder del Estado en lo general, y el principio también genérico de transparentar sus acciones respecto de la sociedad por formar parte de sus funciones naturales.

²⁷⁵ Contradicción de tesis 333/2009. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de agosto de 2010. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García. Registro 164032, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXII, agosto de 2010, p.: 463, Tesis: 2a. LXXXVIII/2010, Aislada, materia(s): Constitucional, Administrativa. Según visita realizada a Sistema IUS de la SCJN en <http://200.38.163.161/> el 20 de octubre de 2011.

“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”²⁷⁶

En este caso, el administrador de justicia crea jurisprudencia relevante para nuestro objeto de estudio, la cual se encuentra vigente desde 2008, en los siguientes términos:

“El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

En el caso de esta jurisprudencia y su evidente relevancia respecto de la naturaleza y aplicación del derecho al acceso a la información, encuentro particularmente significativo el carácter social que le reconoce a la garantía de acceso en cuanto a que se funda en la publicidad y la transparencia así como con el derecho de participación. Sin embargo, al ser una jurisprudencia genérica que versa sobre el derecho de acceso a la información, el administrador de justicia no hace una distinción concreta respecto de las características especiales que en su caso pudiese revestir el acceso a la información pública ambiental, la cual como hemos visto, puede cobrar dimensiones distintas en razón de sus efectos contundentes tanto sobre la vida pública y colectiva como la privada.

²⁷⁶ Controversia constitucional 61/2005. Municipio de Torreón, Estado de Coahuila. 24 de enero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez. Registro No. 169574, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, junio de 2008, p. 743, P./J., 54/2008, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional. Según visita realizada a Sistema IUS de la SCJN en <http://200.38.163.161/> el 20 de octubre de 2011.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

“TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.”²⁷⁷

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. LX/2000 de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 74, estableció que el ejercicio del derecho a la información no es irrestricto, sino que tiene límites que se sustentan en la protección de la seguridad nacional y en el respeto a los intereses de la sociedad y a los derechos de los gobernados, en atención a la materia de que se trate. En ese sentido, el citado precepto, al remitir a diversas normas ordinarias que establezcan restricciones a la información, no viola la garantía de acceso a la información contenida en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque es jurídicamente adecuado que en las leyes reguladoras de cada materia, el legislador federal o local establezca las restricciones correspondientes y clasifique a determinados datos como confidenciales o reservados, con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger, es decir, que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y la razón que motive la restricción legislativa correspondiente, la cual debe ser adecuada y necesaria para alcanzar el fin perseguido, de manera que las ventajas obtenidas con la reserva compensen el sacrificio que ésta implique para los titulares de la garantía individual mencionada o para la sociedad en general.”

La importancia de esta tesis para nuestro objeto de estudio consiste en el reconocimiento del establecimiento de las restricciones correspondientes y posibilidad de clasificar datos como confidenciales o reservados siempre y cuando se atienda a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger.

Debe existir proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y

²⁷⁷ Amparo en revisión 50/2008. Rosario Liévana León. 12 de marzo de 2008. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán. Registro 169772, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Abril de 2008, p. 733, 2a. XLIII/2008, Tesis Aislada, materia(s): Constitucional, Administrativa. Según visita realizada a Sistema IUS de la SCJN en <http://200.38.163.161/> el 20 de octubre de 2011.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

la razón que motiva la restricción legislativa de acceso a la información. Lo anterior es de medular importancia pues no siempre se atiende a esta interpretación para limitar o restringir el acceso a la información, es decir que los intereses públicos o de los particulares no suelen distinguirse con claridad al denegarse información y no atender al principio básico de interés colectivo y social.

“TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS QUE RIGEN ESE DERECHO.”²⁷⁸

Esta tesis aislada administrativa identifica diversos principios de interés que rigen al derecho de acceso a la información pública, a saber y a partir del análisis de diversos instrumentos internacionales²⁷⁹: 1) el derecho de acceso a la información pública gubernamental es un derecho humano fundamental, 2) el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo, 3) deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial o los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información. Asimismo también identifica a partir del análisis de diversas disposiciones de la LFTAIPG que: 1) la información de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal es pública y debe ser accesible para la sociedad salvo que en los términos de la propia Ley se demuestre que debe ser reservada y confidencial, 2) que el derecho de acceso a la información es universal.

²⁷⁸ [TA]; 9na. época; Pleno; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXVI; octubre de 2007; p.3345.

²⁷⁹ Todos ellos ya comentados en la parte introductoria de este documento.

Las consideraciones vertidas en esta tesis respecto de los principios que se desprenden de instrumentos internacionales apoyan consistentemente la hipótesis de que este derecho es un derecho humano, que deberá tener escasas excepciones mismas que solamente deben operar cuando el daño sobre un individuo afectado de divulgar la información gubernamental sea mayor y supere al del daño que se concrete sobre el interés público o colectivo al no hacerlo.

Sin embargo también sostiene un aspecto en el que no se coincide del todo en razón de que se refiere en lo general a cualquier tipo de información y es que el proceso de acceso a la misma deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo. Si bien es una práctica adecuada la divulgación pasiva de la información gubernamental a través de su pedimento o solicitud, en el caso preciso de la información pública ambiental, se sostiene que preferentemente no debe existir proceso de acceso alguno y que la información debe divulgarse de manera activa por la propia autoridad que la genera, sobre todo en los casos en que sea de interés o conocimiento general y no con fines de investigación o bien considerando los temas de diaria necesidad que pueden influir en la toma de decisiones del administrado que simplemente tienen que ver con el ambiente en el que está inmerso y que afecta su calidad de vida y bienestar. Además en los casos de ser información sensible por importar o comprometer directamente la vida, la salud o la dignidad humanas, o bien comprometa irreversiblemente el estado o situación de un ecosistema o *habitat*, los directamente afectados o vulnerables deben ser notificados de manera personal y directa haciendo este derecho aún más eficiente desde la perspectiva administrativa (o en su caso jurídica ambiental) y haciendo que esta responsabilidad recaiga de manera concreta en la autoridad que ha generado la información o bien en aquella que tenga el conocimiento del peligro, riesgo o circunstancia en razón ya no de la generación, o resguardo y posesión de la

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

información sino de su conocimiento o interpretación. La distinción del carácter ambiental de la información es fundamental pues es la que marca la diferencia respecto del tratamiento general de este derecho respecto de otros tipos de información en razón de su sensibilidad para los aspectos ya comentados en otras partes del presente análisis.

Respecto de los principios que se desprenden del análisis de la LFTAIPG en esta tesis que se comenta, coincido en que son totalmente aplicables en toda su dimensión a las consideraciones ya vertidas del acceso a la información pública ambiental.

“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”²⁸⁰

Esta jurisprudencia constitucional establece que el derecho de acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por tener un doble carácter: “como un derecho en sí mismo y como un instrumento para el ejercicio de otros derechos”. Reconoce que la información tiene un valor instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos. Así aclara que “se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información” y por ende como “exigencia social a todo Estado de Derecho”. Este derecho visto como garantía individual maximiza la autonomía personal a través de las diversas posibilidades o variedades de la libertad de expresión mientras que como garantía social o derecho colectivo “cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el valor instrumental de la información no solo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional pues se trata de un derecho fundado en las características principales

²⁸⁰ [J]; 9na. época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVII; junio de 2008; p.743.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.” De esta manera, este derecho es una consecuencia del principio administrativo de la transparencia y se vincula con el derecho de participación también protegido por la CPEUM. Los señalamientos concretos de esta jurisprudencia coinciden con diversas consideraciones ponderadas al principio de este documento según las ideas expresadas por Decleris al responsabilizar al Estado de la generación y manejo de la información, y también respecto de la aplicación de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen la amplitud y vastedad del derecho de acceso a la información. Además de lo anterior, con claridad apoya la tesis de la necesidad de divulgación de la información a través de un deber activo del Estado en razón tanto del poder de la información generada como del carácter instrumental de la misma pues de no hacerlo así, se torna en una limitante concreta para el ejercicio de otras garantías y derechos humanos.

“VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO RESPECTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA.”²⁸¹

Esta tesis aislada de carácter constitucional destaca en el análisis del objeto de estudio que nos ocupa en razón de que de conformidad con el artículo 14 de la LFTAIPG no puede alegarse el carácter reservado de la información cuando se investiguen hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. En términos de esta tesis, para interpretar esta gravedad el intérprete requiere de atender los lineamientos previamente sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En términos de estos instrumentos, para determinar la gravedad de la violación de los derechos humanos es necesario comprobar la

²⁸¹ [TA]; 10a. época; 1ra Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V; Febrero de 2012, Tomo I; p.667.

trascendencia social de las violaciones, lo cual puede hacerse a través de criterios cualitativos o cuantitativos. Establece la tesis que el criterio cuantitativo se determina la gravedad demostrando que las violaciones tienen una trascendencia social en la función de aspectos medibles o cuantificables “tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente la combinación de varios de estos aspectos.” En razón de la inaplicabilidad de estos criterios a todos los casos, la Suprema Corte ha entendido que en algunos supuestos la trascendencia social de las violaciones puede demostrarse mediante un criterio cualitativo, “determinando si éstas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica”. Según cita la tesis que se comenta, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha determinado que la “gravedad” radica esencialmente en que se presenten diversas características: “multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales, o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.” Si bien con toda claridad esta tesis no compete directamente al objeto de nuestro estudio en razón de centrarse en aspectos disciplinares penales y de la Teoría del Delito en relación con las violaciones a derechos humanos, mas considero que es pertinente hacer una reflexión en razón de su trascendencia en cuanto a las ponderaciones sugeridas pues son aplicables a cualquier ámbito del Derecho al vulnerarse los derechos humanos como en el caso de la ponderación de la gravedad por la magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados, si las violaciones presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica, o bien si se tiene participación importante, tolerancia o apoyo del Estado. En cuanto al criterio cuantitativo tanto el número, la intensidad, la

amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, suelen ser aplicables en el ámbito jurídico ambiental (o administrativo ambiental en sentido estricto) al vulnerarse el derecho de acceso a la información ambiental. Inclusive todos los anteriores suelen verse agravados al considerársele desde una perspectiva ambiental y humana pues al considerar aspectos ambientales aplicables a la vida o a la calidad de vida, el agravio suele traspasar umbrales tradicionales y llega a afectar otras esferas del administrado. El caso del número puede aplicarse solamente al solicitante pero en el caso de ser causas colectivas o de cuantificarse en razón a sus efectos, estos por naturaleza suelen ser solidarios y colectivos. En el caso de la intensidad, se antoja un criterio difícilmente aplicable en el supuesto que se comenta la amplitud y la generalidad suelen ser constantes en materia de acceso a la información ambiental por la misma razón que la información suele ser de trascendencia y decisión para colectividades o grupos. En cuanto a la prolongación en el tiempo, el caso de la falta de acceso a la información ambiental suele ser un acto instantáneo y único (salvo que fuese reiterativo) sin embargo el efecto del mismo sin duda tiene efectos de tracto sucesivo en el tiempo prolongándose el efecto negativo pues el daño ambiental suele tener esta característica. Además de ello, si lo vinculamos a los derechos reflejos y aquellos con los cuales tiene directa relación el derecho a la información ambiental como el caso del derecho al ambiente sano, a la salud o a la vida, sin duda hay efectos reiterativos y prolongados en el tiempo por lo que podría ser aplicable este criterio de manera muy interesante respecto del objeto de estudio que nos ocupa. Respecto de los derechos afectados al vulnerarse el derecho humano de acceso a la información, resulta evidente que la vulneración de éste puede ser grave en sí misma, pero al ser un derecho instrumental el hecho es que no se vulnera solamente ese derecho sino el de participación, y en casos extremos el del derecho a la vida y el del derecho a la salud además del derecho al

acceso al ambiente sano. Respecto del hecho de que las violaciones presenten una característica que les dé una dimensión específica, es claro que el trasfondo subyacente de todo el presente documento que desarrollo gira en torno a la especialidad del derecho de acceso a la información pública ambiental y a la separada y especial cualidad de ésta información y su importancia respecto de otros tipos de información precisamente en razón de sus características particulares e irrepetibles y su indisoluble relación con la vida humana y la calidad y dignidad de la misma. Evidentísimamente la violación del derecho de acceso a la información pública ambiental puede tener en algunos casos una dimensión o característica única en razón de la calidad de la información y lo que esta representa para la posibilidad de vida y de la calidad y dignidad del bienestar de las personas tanto en lo individual como en colectividad; lo cual le confiere aún otro aspecto cuantitativo que pudiese ponderarse respecto de la gravedad de la violación a los derechos humanos a la cual se le pretendiere aplicar este criterio. Finalmente respecto de la aquiescencia, participación o apoyo del Estado, en el caso del acceso a la información ambiental considero que solamente sería aplicable esta condición en el caso de que a sabiendas, el Estado negase o escondiese determinada información de la cual tuviere pleno conocimiento o en su caso de los efectos de la misma sobre las personas y su participación social; o bien en el caso de que la información fuese solicitada y negada reiterativamente por el sujeto obligado con el objeto del ocultamiento o inclusive del encubrimiento, cayendo ya en otros tipos de conducta delictiva.

“DELITOS O CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LOS INVESTIGA.”²⁸²

²⁸² [TA]; 10a. época; 1ra Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V; Febrero de 2012, Tomo I; p.650.

La tesis aislada constitucional que se comenta es de interés indirecto para nuestro objeto de estudio pero no deja de ser pertinente la reflexión sobre el acceso a la información puesto que los crímenes de lesa humanidad, según han sido definidos por el artículo séptimo del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional consideran, entre otros, la deportación o traslado forzoso de la población, que en cuestiones ambientales suele ser una de las causales más frecuentes de molestia e injusticia social. Según cita la propia jurisprudencia en comento, en alusión al Estatuto de Roma, solamente serán considerados crímenes de lesa humanidad las conductas y “otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física, serán considerados delitos o crímenes de lesa humanidad, tal y como los define el apartado segundo del párrafo primero del artículo 7o. del Estatuto de Roma.” En los propios términos tanto del Estatuto como de esta jurisprudencia, estos delitos serán considerados como crímenes de lesa humanidad únicamente cuando se cometan “como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque; entendiéndose por “ataque generalizado contra la población civil” la línea de conducta que implique la comisión de actos mencionados en el catálogo de referencia contra una multiplicidad de personas dentro de dicha población; mientras que por “sistematizado” debe entenderse que los actos se cometan de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos o para promover esa política, es decir, en seguimiento de un plan preconcebido, lo cual excluiría a aquellos actos cometidos al azar.” En el caso del acceso a la información en la causa legal objeto de esta jurisprudencia no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el ya comentado artículo catorce de LFTAIPG.

Evidentemente debería de prevalecer la defensa del mayor interés público de revelar la información reservada cuando exista un beneficio mayor sobre la colectividad que la reserva que beneficie a un individuo. Respecto de los casos que tengan relación con nuestro objeto de estudio, en México suele ser cada vez más frecuente el desplazamiento o traslado forzoso de la población²⁸³ en vinculación con la realización de proyectos de alto impacto ambiental²⁸⁴.

²⁸³ Los desplazados ambientales son ya una nueva categoría de refugiados a nivel mundial pero suelen convertirse en tales luego de desastres naturales, algunos más predecibles que otros. Son cada vez más frecuentes al acentuarse los efectos del cambio climático y generarse inundaciones o sequías que hacen imposible que puedan continuar su vida en los mismos lugares y las mismas condiciones dados los desastres o bien las insalvables condiciones de degradación ambiental.

²⁸⁴ En el caso mexicano resulta vergonzoso en la actualidad que existe más de un proyecto vigente y en curso con características adversas para el ambiente colectivo además de representar serios atropellos sociales. Comento específicamente a manera de ejemplo la construcción del megaproyecto de la Presa del Zapotillo, que traerá como consecuencia la inundación de los pueblos de Temacapulín, Acasico y Palmarejo incluyendo la pérdida irreparable de un patrimonio cultural, social y ambiental que es de todos los mexicanos. A lo largo de cinco años de contienda legal, con argumentos que inclusive les han dado la razón jurídica, los habitantes de estas poblaciones no sólo se oponen porque consideran que es una injusticia y un ataque a su dignidad como pueblos, sino que también se han esgrimido argumentos en contra en varios terrenos y desde diferentes enfoques, todos los cuales concluyen que la presa no tiene ninguna razón de ser. En este caso, la megapresa desplazará a las poblaciones y desarraigarán a los pueblos creando desempleo y migración. A esta fecha no existe ningún proyecto de reasentamiento que haya sido exitoso, por el contrario, hay pueblos que años después siguen peleando por indemnizaciones y viven en riesgo y en tierras que no les permiten sobrevivir. Por otra parte, desde la perspectiva del patrimonio cultural e histórico, Temacapulín, Acasico y Palmarejo cuentan con paisajes, sitios y monumentos que deberían estar sujetos a conservación, el Templo de Flamacordis en Acasico, la Basílica de los Remedios, el Cristo de la Peñita, el kiosco y la plaza de Temacapulín, además de que estos pueblos han sido lugares de importancia histórica en la región de Los Altos de Jalisco y para México desde tiempos inmemoriales. Los pobladores han interpuesto diversas demandas en tribunales estatales y juzgados federales que han permitido ventilar públicamente numerosas irregularidades o al menos inconsistencias en que han incurrido los responsables del proyecto, entre otros, la falta de Manifestación de Impacto Ambiental para la cortina de 105 metros, la presión al ayuntamiento para que apruebe el cambio de uso de suelo, la invasión a las competencias municipales, irregularidades en el proceso de licitación, la falta de consulta a las comunidades afectadas, el hostigamiento a las poblaciones afectadas, las amenazas a los miembros de la población y a los líderes sociales de la oposición, sobretudo la constante y reiterada violación al derecho al acceso a la información al ocultar datos que son públicos y de interés general. De allí que la jurisprudencia en comento pueda despertar el interés pues al tratarse de poblaciones, de conductas de la autoridad perfectamente orquestadas y reiterativas, es importante reflexionar si no podríamos estar ante la presencia de un nuevo tipo de conducta delictiva asociado a los desplazamientos ambientales forzosos. Hay numerosos ejemplos de desplazamientos ambientales forzosos por megaproyectos ambientales en México y el mundo otro de ellos es el de la presa “La Parota” en Guerrero, México; o los desplazados en la Presa de las Tres Gargantas en China. Si bien la comunidad internacional reconoce una categoría de desplazados “inducidos por el desarrollo”, resulta evidente que el desarrollo con esta medida de daño social colectivo y muy cuestionable beneficio ambiental es lo menos cuestionable. Ver Egea Jiménez, C. y Soledad Suescún, J.I., “Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto” en *Cuadernos Geográficos*, 49 (2011-2) p.201-215.

5. Conclusiones

“Taltipac toquichtin tiez (La Tierra será como sean los hombres).”

*Proverbio náhuatl*²⁸⁵

5.A. Conclusiones conceptuales generales

Desde el punto de vista teórico hay diversos aspectos que deben atenderse para poder consolidar doctrinariamente el derecho de acceso a la información. En el ámbito mexicano, y también en el español analizado, existe descuido por parte del legislador al dar el mismo tratamiento a la “transparencia” que a la “rendición de cuentas” y confundirlos laxamente con el derecho de acceso a la información, siendo que existen diferencias tanto conceptuales como prácticas entre todos ellos. No ocurre lo mismo en el plano norteamericano. La distinción entre todos ellos es necesaria puesto que todos deben ser considerados obligaciones de las administraciones públicas mas su finalidad o efectos y el alcance deben ser diferentes. El acceso a la información pública no se define con claridad en México ya que se confunde con el deber de transparencia de la administración, así como con el de rendición de cuentas y no con un deber de divulgación pasivo o activo de los documentos públicos e información generada para y en poder de la administración pública en general. Considero que en el caso de España, el derecho genérico ha sido desarrollado mucho más consistentemente desde la perspectiva de la protección de datos personales, no así el acceso a la información en poder o generada por la administración pública aunque ya han iniciado con pasos concretos en este sentido.

- 1) El derecho a ser informado y aquel de obtener información son derechos diferenciados pero reflejos uno de otro, y el acceso a la información desde la perspectiva ambiental debe abarcar esta doble vertiente: la posibilidad de obtener

²⁸⁵ Tomado de *Paráfrasis ambiental*, p. 97.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

información de la autoridad administrativa mediante la solicitud de datos específicos y la posibilidad de ser informado sin necesidad de solicitar la información que pueda ser de interés para el administrado. A estas dos vertientes se les conoce respectivamente como acceso pasivo y acceso activo. La necesidad de esta doble y diversa posibilidad obedece tanto a la naturaleza de la información, como a la sensibilidad y necesidad de inmediatez en la toma de decisiones del informado, dadas las necesidades de prevención que existen las características del daño ambiental y sus efectos, tanto en el ambiente como en las personas.

2) El derecho del acceso a documentos en poder de la autoridad administrativa ha sido genéricamente considerado un derecho fundamental, asimismo lo es el derecho al acceso a un ambiente sano. Sin embargo, la necesidad de acceder a información concreta en materia ambiental es una combinación jurídica de ambos en el sentido de que no se puede tener certeza del ambiente sano si no se tiene conocimiento del estado de la cuestión, lo cual solamente puede ocurrir mediante el acceso a la información. El derecho de acceso a la información activa (que no de acceso a documentos en estricto sentido) no se ha consolidado en lo general como un derecho fundamental en muchos sistemas legales del mundo. Esto es especialmente significativo para la materia ambiental en razón de las características y sensibilidad que tiene esta clase de información, debiendo reconocerse este expresamente.

3) El derecho a saber y el derecho a la verdad se han asociado con el derecho de acceso a la información pública y forman parte de las diversas vertientes que debe tener el derecho para las personas y respecto de las responsabilidades de la autoridad pública. En particular el derecho a la verdad corresponde a la

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

responsabilidad que la autoridad tiene de proporcionar información verdadera y que corresponda objetivamente a lo ocurrido o actuado. Su relación con los aspectos ambientales es importante pues no puede haber seguridad en el derecho al ambiente adecuado cuando hay un apartamiento al principio de realidad ambiental, ello incluye la divulgación o acceso a información falta de actualización.

4) El derecho de acceso a la información ambiental es indispensable si se desea garantizar con certeza un ambiente de características óptimas para la vida y desarrollo humanos. No puede garantizarse el derecho subjetivo de acceso al ambiente sano reconocido en un instrumento constitucional o internacional sin el acceso a la información ambiental. Asimismo, a nivel local el acceso activo de esta información fortalece la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública. Por ello, este acceso a la información pública ambiental es un componente indispensable de la gobernanza ambiental la cual se integra por los tres aspectos en una democracia participativa ambiental: el acceso a la información, el acceso a la participación pública y el acceso a la justicia ambiental. Todos ellos deben ser inseparables e insustituibles si desea conservarse el sentido jurídico, democrático, y humanístico entre éstos.

5) El derecho de acceso activo a la información pública complementa y fortalece la transparencia pues también habilita la posibilidad de un seguimiento y cruzamiento de datos por parte del administrado, generando a su vez nueva información y dando certidumbre sobre el ejercicio gubernamental y contribuyendo al desarrollo de la democracia así como al nivel de seguridad ambiental. Por ello también fortalece el sentido de corresponsabilidad y participación al tiempo que posibilita la prevención

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

de intereses difusos en caso de riesgos ambientales, implementando el fin último del derecho ambiental que es la protección de la vida humana a través de la protección del ambiente y consolidando el objetivo principal del mismo y que consiste en la prevención como epítome de su eficiencia.

6) El deber de informar de la autoridad y el derecho a saber de la colectividad se integran de manera complementaria en el acceso activo a la información. El derecho a saber se motiva por la más íntima necesidad de protección sobretodo en situaciones de vulnerabilidad. Sin embargo, la vulnerabilidad, incluyendo factores de riesgo, no debe ser condicionante para el acceso a la información pues precisamente es el conocimiento el que reduce las condiciones de riesgo o peligro y faculta la mejor toma de decisiones. El respeto al derecho a saber debe ser una constante de las administraciones transparentes y democráticas pues incita a la participación ciudadana a través del conocimiento de la actuación de la administración y la toma de decisiones informadas, así como en su caso la posibilidad de prevención o de reclamación del administrado.

7) Resulta claro que el concierto internacional de naciones se ha manifestado con claridad y contundencia a través de los instrumentos legales tanto de derecho blando o no coercible como duro o coercible (*soft law* y *hard law*) sobre la necesidad de informar en el sentido de que exista una garantía fundamental de acceso a la información ambiental. En el mismo tenor se desprende del presente análisis la necesidad de orientarse hacia la apertura y libre divulgación además de libre acceso a la información ambiental y secundariamente al acceso activo a la información

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

orientado a colectividades particularizadas basado en el tipo y sensibilidad de la información ambiental de que se trate.

8) El concepto de información pública ambiental no se ha desarrollado debidamente en México y para efectos de información activa tampoco en España, siendo mucho más depurado el caso Norteamericano y el Europeo en lo general. Para el caso mexicano sigue aún confuso (aunque es prácticamente la determinante) si el hecho de que la información la genere o posea una autoridad o ente público es lo que le da la calidad de público. Esta percepción fortalece la incorrecta equiparación a la rendición de cuentas en la cual el ejercicio del gasto público es determinante para generar el deber de informar.

Considero que más allá de quien la genere, porqué la genere o porqué posea la información ambiental (presuponiendo licitud en todo lo anterior), la información ambiental debería de considerarse pública cuando recaiga sobre recursos naturales, elementos ambientales o en su caso circunstancias que tengan un impacto colectivo aunque indeterminado en recursos, elementos, el ecosistema o la colectividad teniendo la posibilidad de afectarlos negativamente, mayormente si el efecto afectase a generaciones futuras. En casos específicos deberá de resguardarse la privacidad de quien hubiese generado o esté involucrado en la información cuando afecte sus datos o en su caso sus efectos personales. Este razonamiento sobre la naturaleza y calidad diferenciada de la información ambiental también atendiendo a su necesidad de protección de intereses colectivos, difusos, difusos, intergeneracionales e intrageneracionales no se ha recogido con claridad en

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

ninguno de los sistemas analizados lo cual también condiciona y limita de origen la posibilidad de consulta (acceso pasivo).

9) Orientado en el mismo sentido de la conclusión anterior, existe una ambigua definición de lo que debe entenderse por “información ambiental” o “del ambiente” toda vez que el criterio suele atender a la dependencia que genera o acopia la información independientemente de la propia naturaleza de la información. En el caso mexicano resulta ilógico además de falso el hecho de que cierta información no sea considerada “ambiental” porque no ha sido generada o no está siendo resguardada por la autoridad ambiental. Este es el caso de la información fuera de la competencia de las Secretarías ambientales ya sea federal o de las entidades federativas como el caso de la información de agricultura, ganadería, pesca, toda la información vinculada con recursos naturales estratégicos para el desarrollo nacional en términos constitucionales como los hidrocarburos y su procesamiento, la de algunos minerales, la de algunas actividades de alto impacto ambiental como la generación de energía nuclear, el caso de la generación de otros tipos de energía (eléctrica, eólica o maremotriz entre otras), la de otras actividades o en su caso acontecimientos y circunstancias con posible impacto en el ambiente y consecuentemente en el desarrollo y bienestar de los humanos como el caso de los riesgos para la salud pública o inclusive individuales (considerando la posibilidad de responsabilidad). En este último caso de la salud, así como el caso de los acontecimientos monitorizados y atendidos por las autoridades de protección civil, el acceso activo a la información es común pero no atiende a un criterio de protección ambiental sino exclusivamente de salud o seguridad de la población

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

humana, lo cual es adecuado pero insuficiente para los fines de protección y prevención integral que debe perseguir y concretar la garantía de protección ambiental. Inclusive deberían comprenderse para estos efectos las decisiones de carácter administrativo que siendo o sin ser originadas por dependencias ambientales puedan tener efecto sobre los factores o elementos ambientales.

10) Para que la información sea eficiente en la función social que debe cumplir, numerosas fuentes autorizadas en diversos ámbitos académicos, políticos y sociales coinciden en que debe tener características específicas, entre otras: objetiva, certera, oportuna, y sistematizada para efectos de poder garantizar sus propios fines. Estas características generales de la información ambiental identificadas en la doctrina encontrada al respecto solamente se cumplen casi integralmente en el sistema jurídico norteamericano, la constante no es tal en los otros dos sistemas jurídicos analizados. Particularmente en el ámbito mexicano hacen falta estudios concretos sobre la calidad de la información ambiental disponible a las personas. La objetividad tiene que ver inclusive con los medios de comunicación y educación de cada medio, a fin de no tergiversar o en su caso corromper la información disponible en razón de una mala transmisión de la misma. La certeza va de la mano con el anterior comentario y son válidas las mismas afirmaciones. En cuanto a la oportunidad, resulta claro que en el caso del sistema mexicano, se está a expensas de un procedimiento administrativo que exige requisitos que en la mayoría de las ocasiones para la cuestión ambiental no son susceptibles de cumplirse o bien hace inaccesible de hecho la información en razón de la precisión, costo o tiempos que requieren para poder solicitar la información en los términos establecidos por la

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

legislación, haciéndola inservible para los fines de previsión y consentimiento informado previo, que son las dos garantías internacionales detrás de este derecho subjetivo ambiental. El procedimiento de acceso pasivo a la información (al igual que la mayoría de la legislación administrativa, civil, e inclusive penal), deberían modificarse para atender y responder eficientemente a las necesidades de protección y prevención ambiental, que también protegen y previenen la salud y bienestar de los humanos. Finalmente la sistematización es una necesidad inobjetable en el sistema jurídico mexicano. Resulta claro que el problema no es la falta de información ambiental pues se ha demostrado que existe una desmedida “oferta” de información ambiental, que en unos casos no ha sido concretada del todo, y en otros casos ya siendo existente, es indispensable que para que esta cumpla su función, sea ordenada y sistematizada de manera metódica y homogénea para que sea de utilidad primero para la persona común, y secundariamente para fines de cultura general, educativos, de estudio, e investigación. Ante la abundante oferta y promesa de oferta de información en decenas de archivos, bases de datos y sistemas de información, existe por un lado la necesidad de normar claramente su generación para garantizar ciertos métodos que permitan su comparación y por otro su necesaria sistematización y en su caso, la necesidad de acceso activo de ciertos tipos de información o bajo circunstancias o supuestos determinados, lo cual debería imponer necesidades específicas sobre las autoridades para la divulgación o acceso activo de la misma.

11) El derecho de acceso a la información pública ambiental tiene una filiación diferenciada del derecho de información en general, del cual aparentemente partió.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

El derecho a la información se basó en el derecho de la libertad de prensa y comunicación mientras que el derecho a la información ambiental (activa o pasiva) proviene de la necesidad de proteger la vida y bienestar de la persona humana (incluyendo su integridad física, más allá de la de sus bienes) a través de la protección de los recursos y elementos naturales. Se encuentra íntimamente vinculado también a la dignidad de la persona humana en razón de proteger aquellas condiciones que le hacen mantener su posibilidad en condiciones mínimas aceptables y seguras. El derecho de información ambiental guarda relación con su original predecesor e inspirador, pues también depende de muchas características que comparte con aquel como la posibilidad de generar, intercambiar o buscar, acceder y divulgar información, pero las condiciones de todos los anteriores habitualmente son diversas pues las características de generación, acopio de información y en su caso de divulgación deben de ser mayormente seguras y oportunas que las otras, asegurando que la información llegue a los interesados sin vicios y les habilite a utilizarla, más allá de solamente saberla. El derecho de acceso a la información pública ambiental tiene un origen en la protección de la vida y dignidad humana, independientemente de su relación con el derecho de libre comunicación y divulgación de ideas a través de cualquier medio.

12) No existe una contradicción entre la protección de datos personales y la intimidad de los individuos y el derecho de acceso a la información pasiva o activa. La protección de la intimidad y los datos personales de los individuos son un derecho fundamental que debe sin embargo aplicarse diferenciadamente al hablar de la protección del bienestar colectivo y aplicando un análisis sobre el mayor interés o

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

el interés público. Al hablar de amenazas visibles y tangibles como el terrorismo o la responsabilidad por riesgo creado, suele entenderse y aceptarse la necesidad de divulgación con mayor claridad tanto por el Estado como por la colectividad pero al tratarse de amenazas intangibles o incuantificables como en cuestiones ambientales inclusive planetarias suele dificultarse su comprensión y consecuentemente su aplicación. Es necesario respetar el marco de protección de datos personales sin olvidar la necesidad de protección del bienestar de la colectividad que suele verse vulnerada a través de la falta de protección de los intereses difusos que se desprenden de los bienes y servicios ambientales. Por ello, el acceso activo a la información pública ambiental debe atenderse bajo el análisis diferenciado del mayor beneficio común, en oposición a la secrecía como política, sin dejar de atender los derechos del gobernado en las administraciones contemporáneas y al amparo de la democracia.

5.B. Conclusiones orientadas al sistema jurídico mexicano

13) El sistema administrativo mexicano, ha creado ya la normativa administrativa que regula la sistematización, conservación y procesamiento de archivos públicos. En el caso mexicano, existe información ambiental dispersa que al no tener una clara pauta en su ordenación se vuelve poco factible utilizarla de manera confiable. Aún con la nueva Ley Federal de Archivos, hará falta esperar para verificar su aplicación, la creación del reglamento que la regule y su verdadero impacto en la preservación, sistematización y conservación de archivos considerando la información ambiental. La autora del presente no espera un impacto significativo en la información ambiental pues la Ley en comento no considera el origen o la

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

calidad de la información y es este aspecto el que mayormente influye en la necesidad o no de su acceso activo o no. No obstante, será interesante como esta sistematización de archivos considera a los archivos administrativos de las dependencias ambientales pues de por sí estos están generando de hecho una memoria administrativa ambiental susceptible de generar información en sí misma que podrá arrojar resultados significativos en su análisis, respecto del comportamiento administrativo, las necesidades del sistema e inclusive para el futuro de la política ambiental en razón de los datos duros recogidos en ella.

Al momento de cierre de la presente investigación no se encuentran avances significativos en la sistematización de la información ambiental en el ámbito español, aunque ya existe el anteproyecto o borrador de la “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública” la cual se antoja aún tímida y escueta en cuanto a las posibilidades que podría tener si en verdad desease consolidarse este derecho.

En el ámbito europeo tienen ya la interesantísima Convención de Acceso a Documentos Oficiales la cual establece la posibilidad de consultar una diversidad mayor de documentos pues no atiende a la materia sino a su origen en sentido amplio garantizando un mayor sentido de transparencia que tendrá en el acceso a la información pública. Dada su relativa novedad, será necesario ver cómo funciona su aplicación en la práctica, y en su caso cómo impacta tanto en el ámbito español y particularmente en el sector de la información de naturaleza ambiental. En el ámbito norteamericano este aspecto se encuentra razonablemente regulado comparándolo con los otros analizados a juicio de la autora, sin perjuicio de que

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

existan muchos aspectos de mejora que no se comentan por no ser objeto directo de esta investigación.

14) Comparado con los otros dos sistemas legales y su tratamiento de la información ambiental, el sistema mexicano resulta excesivo y abigarrado, igual que su propia legislación ambiental. La dispersión de autoridades y “posibilidades” de información en realidad solo provoca una desordenada generación de información que no permite su comparación, seguimiento, e inclusive su adecuada consulta ni en medios electrónicos ni en formato físico en tanto que suele no estar disponible. Este exceso desorienta y confunde induciendo a pensar que tenemos un excelente sistema de acceso pasivo cuando en realidad hay una sobreproducción de datos que no es posible cruzar con frecuencia en razón de la disparidad de su origen y presentación, falta de actualización, heterogénea metodología, y falta de concurrencia, haciendo la información de poca utilidad y dándole un tinte de opacidad a la tan celebrada transparencia y “máxima divulgación”.

15) La obligación de informar en sentido ambiental debe recaer permanentemente en la administración y no solamente en un derecho de las personas (o en algunas legislaciones, “de los ciudadanos”) toda vez que el supremo administrador tanto de los recursos naturales como de la información asociada a ellos es precisamente la Administración Pública. Tanto la obligación de informar en razón del “derecho a saber” como la definición de los “sujetos obligados” debe identificarse con mayor claridad en materia ambiental, sobretodo en México dada la restringida interpretación de “lo ambiental”. El acceso activo a la información ambiental debería ser una constante en nuestro sistema sobretodo atendiendo a las

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

características sociales de la mayoría de la población, a la responsabilidad gratamente avasalladora del Estado Mexicano al ser poseedores y administradores de uno de los países con mayor biodiversidad del planeta, y encabezando una democracia emergente que requiere de una mayor y mejor participación de su población. De manera complementaria se debe fortalecer la posibilidad de solicitar la información específica que se encuentre disponible, con un procedimiento diferenciado para la materia ambiental tomando en cuenta las necesidades de inmediatez y oportunidad, prevención, consentimiento previo informado y de mitigación propios de la materia ambiental que además también impactan de manera directa a la salud y a las condiciones de vida y bienestar humano en general.

16) Los conceptos de “ambiente” así como el de “información ambiental” según lo establecido en la legislación Federal aplicable en México, no comprenden toda la información producida y concentrada con esta connotación semántica pues se limita exclusivamente a la SEMARNAT. La “información ambiental” aún es un concepto en construcción que debe perfeccionarse en la legislación tanto ambiental como de acceso a la información en México, también considerando que esta información debe ser analizada integralmente tomando en cuenta todas las personas jurídicas y entidades que pueden producirla, generarla o acopiarla dentro de la administración pública sean estos sujetos obligados o no. Por otra parte, reitero que existe aún confusión, por decir lo menos, entre aquello que debe conceptuarse como información pública en términos ambientales toda vez que aún proviniendo de proyectos o actividades privados, puede recaer en bienes públicos o colectivos, haciéndola de interés vital para la colectividad y

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

es posible con criterios adecuados y claros, identificar la información que debe ser pública de la personal, o la confidencial contenida en la pública.

15) El SNIA concentra la mayor parte de información federal ambiental, pero aquella concentrada a través de la SAGARPA o la SENER, así como aquella concentrada por las autoridades locales (autoridades estatales o municipales) no se contiene en su totalidad. Asimismo, la información no se encuentra sistemáticamente integrada, clasificada o actualizada haciéndola difícil de comprender, interpretar o inclusive haciéndola inútil para su aplicación inmediata. Además de una sistematización inmediata del SNIA y de sus ramificaciones y alimentadores, también resulta indispensable fortalecer administrativamente la obligación de cada autoridad responsable en el cumplimiento de la obligación de divulgar información. Esta laxitud (ambigüedad, e inclusive omisión) sobre la responsabilidad autoritaria de poner a disposición la información contribuye a que este aspecto no sea atendido y continúe como un feo y vergonzoso aspecto que denota la falta de seriedad, demeritando la credibilidad.

16) Aunque existen diversos ejemplos de acceso activo a la información en México, la legislación doméstica solamente establece la obligación de mecanismos de acceso pasivo a la información. Los mecanismos de acceso activos suelen ser temporales y no siempre gozan de confiabilidad entre la población dado el hábito de falsear o en su caso no actualizar información. Existe un segundo problema ya que la mayor parte de la información ambiental se divulga “activamente” por la *internet* en un país en el que la mayoría de su población aún no tiene acceso a este medio de comunicación electrónica o inclusive puede no tener acceso a la información en su propio idioma o dialecto si fuesen

población indígena o minorías como las que tienen capacidades diferentes. Aunque la Constitución Federal Mexicana reconoce al español como el idioma oficial de nuestro país, los grupos indígenas también gozan del reconocimiento constitucional de sus usos culturales y costumbres, así como el caso de la no discriminación en el caso de las minorías; basados en este hecho deberían ser considerados diferenciadamente tanto para el acceso pasivo como para el acceso activo a la información ambiental. Lo anterior cobra especial relevancia cuando consideramos que estos, sobretudo en el caso de las minorías indígenas, se encuentran típicamente asociados con áreas ambientalmente vulnerables o sensibles. Así, tanto el uso eficiente de nuevas tecnologías que permitan mejorar las condiciones de acceso, también fortalecerán otros aspectos necesarios como la posibilidad del cruce de información, o inclusive sistemas para débiles visuales o auditivos, por ejemplo. En este mismo sentido, la falta de regulación específica respecto de las nuevas tecnologías y la responsabilidad de las administraciones al implementarse mecanismos de interacción y comunicación impacta negativamente en el derecho de acceso a la información pública ambiental.

17) México tiene una parte significativa de su población expuesta a condiciones de vulnerabilidad y naturalmente expuesta a emergencias ambientales al ser una zona de volcanes activos, y estar en una falla geológica de las más pronunciadas y activas del planeta, además de estar siendo víctima de fenómenos climatológicos extremos asociados al cambio climático. Aunado a todo lo anterior, México se encuentra en una enorme vulnerabilidad ante la profunda dependencia de sus recursos no renovables para el mantenimiento y fortalecimiento de su Producto Interno Bruto. El acceso a la información ambiental es una herramienta útil y necesaria para poder lograr condiciones de vida

mejores y más seguras que se sustenten en la toma de decisiones informadas. Actualmente el acceso a la información puede negarse por cualquier autoridad pública basada en el hecho de que la información puede poner en peligro la vida o la salud de cualquier persona así como por razones de seguridad nacional. Lamentablemente la autoridad pública no está obligada a justificar el peligro claro e inminente que fundamente su decisión, excepto en términos del actual reglamento, no en los términos establecidos por la Ley y no se considera una ponderación diferenciada del mayor bien común en su divulgación en oposición al beneficio relativo de la protección a través de la secrecía. En países con economías en transición como es México y en países pobres, el acceso activo a la información es aún más relevante para la defensa de otros derechos subjetivos, según se comprueba con esta condición. Las causales de denegación de información basadas en la “salud” y la “seguridad nacional” deben ser revisadas y reconsiderar excepciones claras tomando en cuenta las necesidades diferenciadas de una visión ambiental atendiendo a las tendencias internacionales además de las clarísimas necesidades locales.

18) La información que puede clasificarse como “reservada” en términos de la LFTAIPG puede incluir información de carácter ambiental sin que exista ninguna consideración diferenciada al respecto. Inclusive el criterio que la Ley señala de que pueda “poner en peligro la vida y la seguridad de las personas” es incorrecto al no valorar y ponderar diferenciadamente ciertos tipos de información como el caso de la ambiental toda vez que al “poner en peligro la vida y la seguridad de las personas” esta es precisamente la información que debería tener mayor socialización entre la población vulnerable o potencialmente afectada. Al reservarla y consecuentemente negarla, puede estársele privando a la persona de la posibilidad de la mejor toma de decisiones, prevención de

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

desastres, o mejores decisiones que orienten al bienestar en sus condiciones de vida. Resultaría necesario establecer excepciones o distinciones particulares sobre la información ambiental pues en la actualidad solamente en las circunstancias que ponen en peligro la vida por catástrofes atendidas por protección civil o en su caso por las autoridades de salud (como el caso de epidemias), son las que se divulgan de hecho.

19) A fin de poder lograr la meta del acceso a la información pública ambiental generalizado, esta figura en México deberá asumir otras características y sujetarse a otros parámetros, muchos de ellos ya identificados en principios internacionales reconocidos por órganos internacionales o en su caso regionales:

- a) Tener una verdadera y claramente entendida máxima divulgación además de regular expresa y claramente los casos de excepción al mismo, atendiendo a la primera importancia que debe tener el acceso y la divulgación de la información pública ambiental para la vida y seguridad de las personas.
- b) Ser activo y obligatorio según establezca la ley y para toda la población, particularmente en situaciones de emergencia ambiental o de potencial y probable emergencia atendiendo a principios de precautoriedad, derecho a saber, consentimiento previo informado y mitigación del daño. Lo anterior en razón de las características del daño ambiental que consisten en identificarse como irreparable además de ser habitualmente irreversible, siendo el enfoque ideal uno de prevención en oposición a la corrección, control o en su caso reparación o inclusive remediación. Es decir que no debe ser necesaria la comprobación de un riesgo o peligro inminente, sino meramente existente o latente.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

- c) Cuando se trate de salvaguardar grupos específicos en razón de condiciones particulares, será necesario enfocar el acceso activo a la información ambiental primeramente a los grupos vulnerables de las colectividades. Si no existieren grupos particularmente vulnerables, los grupos de enfoque deberán identificarse en razón de las prioridades o necesidades ambientales más apremiantes localmente o estratégicamente considerables atendiendo al bienestar del ecosistema potencialmente afectado por asociarse a la salud del ecosistema con el bienestar de las personas humanas. Adicionalmente al punto anterior, resulta indispensable identificar los grupos de enfoque en materia de información ambiental a fin de que eventualmente pueda garantizarse el acceso activo a la información ambiental. Lo mismo pueden ser grupos marginados, que vulnerables, que en situación de emergencia, que habitantes o dependientes de un ecosistema de alta vulnerabilidad o fragilidad y parte de un mecanismo de comunicación de riesgo, que una apertura general a la información ambiental.

- d) Generar la información ambiental sensible en lenguas indígenas y lenguajes para otros grupos especiales (lenguaje de signos, o Braille, entre otros) a fin de garantizar un acceso mínimo a la información al menos en grupos de lenguas madre, especialmente en aquellos casos en los cuales la información influye en el bienestar colectivo o social, la protección ambiental de ecosistemas particulares distinguiendo las necesidades de hábitat o especies protegidas, la prevención de desastres o situaciones de prevención o seguimiento de emergencias.

- e) Encontrarse agrupada, clasificada, y divulgada bajo criterios administrativos claros a través de las autoridades ambientales. Estos criterios deberán incluir la

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

periodicidad (actualización periódica obligatoria) y claridad refiriéndonos a la simplicidad de la información (sin perjuicio de accesibilidad pasiva a información científica o relevante para la investigación), así como la identificación de información relevante respecto a la salud, emergencias ambientales y desastres naturales. También será necesaria la definición clara de criterios o supuestos de excepción, para el acceso a la información.

- f) Concentrar la información pública ambiental bajo nuevos criterios administrativos, pudiendo considerar inclusive criterios para la discriminación científica, bajo una autoridad específica o sistema específico (presumiblemente el SNIA) el cual la transformaría en términos comprensibles para el ciudadano común que pudiese interesarle dicha información.
- g) Ser de fácil y ágil acceso en el caso de los mecanismos de acceso a la información pasivos. Más allá de un portal o sitio de enlace para solicitar información, se deberían pensar en sitios permanentes pero sistematizados y actualizados en donde la población pueda acceder pasivamente a la información ambiental de manera confiable, anónima y gratuita en razón de su importancia inmediata para el bienestar y la vida en general.

20) Particularmente de la jurisprudencia mexicana disponible y analizada se perciben las graves confusiones del legislador por una parte y del sujeto obligado por la otra, del significado, alcance, efectos, dimensiones y características tanto de la naturaleza del derecho de acceso a la información pública como de las características que la misma

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

debe tener para lograr su cometido ontológico, político, jurídico, social y por supuesto ambiental.

5.C. Conclusiones sobre la influencia en aspectos jurídicos, políticos y democráticos, entre otros.

21) Es necesario el reconocimiento de nuevos paradigmas legales compatibles con nuestra realidad jurídica y también con nuestra realidad ambiental, la cual ha roto ya con cualquier paradigma anterior. Es necesario que el legislador haga un alto y analice el sistema jurídico mexicano para reconocer sus aciertos y errores a fin de rectificar y reorientar su camino hacia la sostenibilidad. Probablemente esto sea particularmente cierto en materia de acceso a la información también en España, aunque el resto de la legislación ambiental en aquel sistema jurídico no ha sido analizada como para afirmarlo contundentemente. En general el acceso a la información pública ambiental no se percibe como un problema de primera línea para el ejercicio de las garantías ambientales.

22) El devenir histórico ha jugado un importante papel en el desarrollo de la normativa de la información ambiental. De allí que las realidades actuales estén condicionadas por ello así como por un contexto cultural innegable. La diversidad cultural (inclusive étnica) de México dificulta la unificación de la regulación de la administración en este sentido pues le impone cargas adicionales al aparato estatal.

23) Una verdadera democracia ambiental se basa en los derechos y obligaciones diferenciados que la mayor parte de la población mexicana aún no ha asumido, ya sea

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

por marginalización, ignorancia o sencillamente por desconfianza en la autoridad. El Estado mexicano no ha asumido su rol activo en este sentido aunque aparente haberlo hecho. La rendición de cuentas reflejada en la necesidad de inclusión, en su caso de la justificación de la no inclusión, o del seguimiento de las opiniones ciudadanas en los procesos de toma de decisiones no se encuentra regulada y de esta manera se desdeña y minus-valORIZA o directamente se desecha el papel de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas o de política pública. Es necesario fortalecer y ponderar la importancia de la información ambiental en el acceso a la misma, tanto pasivo como activo para generar la gobernanza ambiental integralmente.

23) El ejercicio inadecuado y la protección de las garantías relevantes al acceso a la información ambiental, podría comprometer los grandes avances que México ha logrado en su enfoque de transparencia y rendición de cuentas. La aguda dispersión de la información y la clara difusión de su efecto al no llegar a los actores relevantes, puede distorsionar e inclusive obstaculizar la aplicación de la política pública ambiental y económica. La extrema marginalización de los grupos respecto la información ambiental y la educación ambiental puede disminuir la efectividad de la política pública económica en su vinculación con la protección ambiental. Tristemente, el acceso a la información pública ambiental aparenta a ojos internacionales una mayor transparencia que se refleja en una profunda y densa opacidad interna o doméstica.

24) Es una realidad que México se encuentra aún en el proceso de formación y capacitación de profesionales ambientales, incluyendo profesionales jurídicos ambientales, a fin de poder lograr un ejercicio más sofisticado del derecho ambiental. El mismo supuesto señala la doctrina española consultada, este hecho limita tanto el

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

acceso por sí como la seguridad jurídica de las personas expuestas a una ineficiente gestión. La capacitación, así como un presupuesto congruente con las necesidades e importancia de esta información resultan indispensables para una eficiente gestión y administración de la información. Parte del problema de la capacitación podría ser resuelto en México por la Ley General de Archivos pero habrá que esperar a su implementación para poder emitir un comentario calificado.

25) La educación ambiental también resulta fundamental para que la información de calidad pueda surtir el efecto deseado tanto en el aspecto activo como pasivo. El Estado mexicano requiere formar a sus propios ciudadanos para crear conciencia y difundir el conocimiento que pueda promover una mayor participación pública así como una mayor responsabilidad compartida en este y otros asuntos ambientales.

26) Tanto el acceso a la información pasivo, pero sobretodo el activo en materia ambiental debe diferenciarse del resto de la información pues si bien comparte muchas características administrativas comunes, el paradigma ambiental no ha sido aún integrado en la realidad del paradigma jurídico mexicano. La protección ambiental es indispensable para garantizar los mínimos parámetros de dignidad y bienestar humanos toda vez que van vinculados a la posibilidad íntima de vivir y no es una mera cuestión de comodidad asociada a la riqueza. El ambiente sano y la calidad de vida humana se vinculan en sentido real de manera indisoluble, de allí la importancia del cambio de paradigma para que la información ambiental se identifique con la trascendencia que en realidad tiene.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

27) Resulta indispensable lograr una credibilidad en el sistema informativo administrativo tanto activo como pasivo en cualquier sistema jurídico a fin de promover la mayor participación y fomentar la corresponsabilidad. La libre publicidad, activa y enfocada en la divulgación, actualización, calidad, veracidad, verificación, homogeneidad y continuidad entre las características más importantes de la información pública generan credibilidad y certeza en el administrado.

6. Materiales consultados

Bibliografía

Asociación de Ciencias Ambientales (ACA), (2011), *Estudio sobre la Calidad de la Información Ambiental Autonómica en la Red*, Madrid, España.

Adede, A.O (1995), *Digesto de derecho internacional ambiental. Instrumentos para respuestas internacionales a los problemas del Medio Ambiente y el Desarrollo (1972-1992)*; Secretaría de Relaciones Exteriores; México.

Alanís, G. (2011), “Transparencia y acceso a la información ambiental” en *Derecho Ambiental y Ecología*, Año 7, no. 42, mayo-junio 2011, México, p. 44-45.

Burgman, C., Gage, C., Cronin, C., Mitra, R. (Comps.) (2007), *Our rights, our information. Empowering people to demand rights through knowledge.*; Commonwealth Human Rights Initiative, New Delhi, India.

Badenoch, N. (2002), *Transboundary environmental governance. Principles and practice in mainland southeast Asia*, World Resources Institute, EUA.

Beder, S. (2000) “Costing the Earth: Equity, Sustainable Development and Environmental Economics”, *New Zealand Journal of Environmental Law*, 4, p. 227-243.

Beierle T., Cahill, S. (2000); “*Electronic Democracy and Environmental Governance: A Survey of the States*”, Discussion paper 00-42, Resources for the Future, Washington DC. EUA.

Cafferata, N. (s.f. circa 2005) “Políticas y reglas del derecho ambiental”, *Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*, Argentina.

Cantú, P.C. (2007); *Paráfrasis ambiental*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México.

Carmona, J.U, y Hori, J.M. (Coords.) (2011), *Derechos humanos y medio ambiente*, III-UNAM, México DF.

-Nava, C., “De los derechos indígenas ambientales o de porqué existen preceptos constitucionales virtuales”, p.101-122.

Carson, R (1962), *Silent Spring*, Houghton Mifflin Company, EUA.

Cendejas, M.(2007), “Evolución histórica del derecho a la información”. *Derecho comparado de la información*, jul-dic 2007. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. P. 57-84.

Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro (CEIG), (2008), Reforma al artículo sexto Constitucional. Sus alcances e impactos en los gobiernos locales; CEIG Querétaro, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, Instituto de Transparencia del estado de Aguascalientes, Presidencia Municipal de San Juan del Río Querétaro; México.

- Sainz Guerrero, José Luis; “III. Análisis de la reforma al artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, p. 29- 33.
- López González, Luis Emilio; “VII. Análisis de la reforma al artículo 6to Constitucional y su impacto en los estados”, p. 53-65.

Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública región centro-occidente, Premio Regional de Ensayo sobre Transparencia y Acceso a la Información 2007-2008.

- Carrera Grande, Luis Alejandro; “El acceso a la información, base de la participación ciudadana”; p. 49-85.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. “La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5

Crawford, C. (comp.) (2009); *Derecho ambiental y justicia social*; colección Nuevo pensamiento jurídico, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar; Bogotá, Colombia.

Declaris, M. (2000) *The Law of Sustainable Development. General Principles*, European Communities.

Doyle, T. y McEachern D., (2008), *Environment and politics*. 3a ed., Routledge, NY, USA.

Duraiappah, A.K. (2004) *Exploring the links. Human well-being, poverty, ecosystem linkages*, United Nations Environment Programme and the International Institute for Sustainable Development, Manitoba, CA.

Egea Jiménez, C. y Soledad Suescún, J.I., “Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto” en *Cuadernos Geográficos*, 49 (2011-2) p.201-215.

Ferrajoli, L; (2006) (Carbonell, trad.); “Sobre los derechos fundamentales”, *Cuestiones Constitucionales*, No. 15 Jul-Dic., p. 113-136, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Foti, J.(2008), *Voice and choice. Opening the door to environmental democracy*. World Resources Institute, Washington, D.C., EUA.

Fuenmayor E., A. (2004), *El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. Oficina de la UNESCO para América Central, San José, C.R..

García de Enterría, E. y Fernández, T. (2004), *Curso de derecho administrativo I y II*, Ed. Thomson y Ed. Civitas, duodécima ed.; Madrid, España.

García González, A.; “Los retos de la nueva administración pública en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Una visión comparada. “; *Derecho comparado de la Información*; julio-diciembre de 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; p. 3-33. México.

García, J.G. (2004), *Derecho a la información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México*. Universidad de Guadalajara, México.

Guerrero G., E. (2010), *Transparencia y seguridad nacional*. Cuadernos de Transparencia no. 18, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), México D.F.

Guichot Reina, E.; “Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América”, *Derecho Comparado de la Información*, enero-junio de 2012, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 135-188.

Hallo, R. (2001) “*Proposal for a new directive on public access to environmental information: An analysis*”, EEB document n° 2001/004, European Environmental Bureau, Bélgica.

Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) (2004) *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, México.

Juan XXIII (1963),” Carta encíclica de Su Santidad Juan XXIII sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad”, consultada el 20 de enero de 2012 en http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem_sp.html

Kiss, C., Poltina E. H., Struminska, M., y Ewing, M. (2007) *Environmental democracy. An assessment of access to information, participation in decision-making and access to justice in environmental matters in selected European countries*, Access Initiative/Europe Regional Report, en www.accessinitiative.org

Lasagabaster Herrarte, I. y Bolaño Piñero, M.C.; “Medio ambiente y obligación de difusión por la administración pública” en *Ambiente y Derecho*, No. 7, 2009. P. 21-34. España.

Loperena Rota, D. (1996) *El derecho al medio ambiente adecuado*. Cuadernos Civitas. Civitas. Madrid, España.

Luna Pla, I. y Ríos Granados, G.; “El secreto fiscal y el IFAI: primer antecedente de apertura por causa de interés público en México” en *Derecho Comparado de la Información*, julio-diciembre de 2010. P. 39-71. México.

Luna Pla, I. (2009); *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Martí, L del C. (2007) *Democracia y derecho a la información*, Porrúa, México.

Moreno A.M. (2006), *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España.*; Universidad Carlos III de Madrid y Marcial Pons, España.

Nurse, K. (2006) *Culture as the Fourth Pillar of Sustainable Development* , University of the West Indies, Trinidad and Tobago.

Pablo VI, discurso para el Seminario Regional Europeo de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Información, pronunciado el 17 de abril de 1964, según consulta realizada el 20 de enero de 2012 en el documento disponible en http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/speeches/1964/documents/hf_p-vi_spe_19640417_liberte-information_fr.html

Percival, R; Miller, A., Schroeder, C.; Leape, J. (1996), *Environmental regulation. Law, science and policy.*; 2nd ed., Little Brown and company, NY, EUA.

Pérez Fuentes, G.M., “El derecho de acceso a la información ambiental como reto ciudadano: el caso Tabasco”, *Derecho Comparado de la Información*, julio a diciembre de 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 103-137, México.

Petkova, E., C. Maurer, N. Henninger, and F. Irwin. (2002), *Closing the Gap: Information, Participation, and Justice in Decision- making for the Environment*, World Resources Institute, Washington DC, EUA.

Piñar, J.L. (2009), “Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio, documento de trabajo 147/2009”; Fundación Alternativas, España.

Quadri, G. (2006), *Políticas públicas. Sustentabilidad y medio ambiente*. Col. Conocer para decidir, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, Tecnológico de Monterrey Campus Cd. De México, Miguel Ángel Porrúa Editor, México DF.

Rams, L. (2008), *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Reus, España.

Robbins, P. (2004), *Political Ecology*, Blackwell publishing, colección “*Critical introductions to Geography*”, Reino Unido.

Rodríguez, P. (2007), “El acceso a la información ambiental”. in Haight, L and Fox, J (comp), (2007) *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. p. 297-302 www.fundar.org.mx/boletines_2007/indice_derecho_a_saber_hm

Rodríguez, J. (2004), *Estado y transparencia un paseo por la filosofía política*. Serie Cuadernos para la Transparencia no. 4.,(IFAI), México.

Rojano, J.C., Sánchez, J.A., Flores, J., Vega, J., Reyes, S., Herrera, A., Zamora, E., Martínez, E., Vázquez, E., Chávez, G., Hernández, M. Peña, V. (2009), *Constitucionalidad de los órganos especializados y autónomos. Garantes del derecho de acceso a la información pública*. Comisión estatal de información gubernamental (Querétaro), Coordinación de Investigación y Publicaciones. México.

Saba, R. (2004), “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”. *Derecho Comparado de la Información*, No. 3, ene-jun. 2004, UNAM, México. P. 145-185.

Sand, P. H., ‘*The Right to Know: Environmental Information Disclosure by Government and Industry*’ www.inece.org/forumspublicaccess_sand.pdf

Salazar, P. (coord.) (2008) *El derecho al acceso a la información en la Constitución Mexicana: Razones, significado y consecuencias*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información, México.

- Larrañaga,P. “La política pública del principio de transparencia. Panorama para una agenda pendiente”, p. 149-180.

Sanchis M., F; (2008) *Legal analysis of the Aarhus Convention in Spain*, consultado en <http://www.docstoc.com/Docs/DownloadFile.aspx?docId=27325244&key=&pass=> recuperado el 15 de marzo de 2010.

Vergara R. (2005) *La transparencia como problema*. Cuadernos para la Transparencia No. 05, IFAI, México D.F.

Villanueva, E. (2003) *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. Estudio Introductorio y compilación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.

Villar Ezcurra, M. “Desarrollo sostenible y tributos ambientales” en *Crónica Tributaria*. No. 107. 2003, España. P. 123-137.

Weiss, E.B.(1992) "In Fairness To Future Generations and Sustainable Development." *American University International Law Review* 8, no. 1, p. 19-26.

Zamora, R. (2003) *Acceso a la información pública gubernamental*. Porrúa, México.

Documentos internacionales, norteamericanos y directivas; entre otras fuentes primarias.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

Agenda 21 consultada el 12 de diciembre de 2010 en <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>

Acta Final de la Conferencia sobre Cooperación y Seguridad en Europa, Helsinki 1975, recuperada el 12 de diciembre de 2010 de <http://www.unece.org/env/eia/about/history.htm>

Acuerdo Internacional de los Derechos Civiles y Políticos recuperado el 12 de diciembre de 2010, en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> .

Carta de la Tierra accedido en <http://earthcharterinaction.org/contenido/pages/La-Carta-de-la-Tierra.html>, el 20 de enero de 2012.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (2000/C 364/01), Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 18 de Diciembre, 2000.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2000) “*Indicadores socioeconómicos de las localidades con 40 % y más de población indígena por lengua*”, México. http://www.cdi.gob.mx/lenguamaterna/en_cuadro16.pdf

Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 del 73° Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJIRES_147_LXXII-O-08_esp.pdf

Convención de Espoo, Finlandia sobre la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en un contexto transfronterizo, 1991, recuperada el 12 de Diciembre de 2010 de <http://www.unece.org/env/eia/about/history.htm>

Convención sobre el acceso a la información, a la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales , ECE/CEP/INFORMAL/1999/1, 15 de enero de 1999, Aarhus Dinamarca 25 de Junio de 1998, recuperada el 10 de Diciembre de 2010, en http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/l28056_es.htm

Convención Interamericana de los Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Consejo de Europa, Estrasburgo.

Declaración del Milenio, Resolución aprobada por la Asamblea General [*sin remisión previa a una Comisión Principal (A/55/L.2)*] 55/2. Declaración del Milenio, Naciones Unidas, recuperada de <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html> el 12 de diciembre de 2010.

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, www.uned.es , recuperada el 03 de diciembre de 2010.

Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, recuperada el 20 de noviembre de 2011 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf> .

Declaración Universal de los Derechos Humanos; <http://www.un.org/es/documents/udhr/> , recuperada el 03 de diciembre de 2010.

Dictámenes aprobados en la LX Legislatura relativos a Leyes o Decretos, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Apoyo Parlamentario, Cámara de Diputados , LX Legislatura, Estados Unidos Mexicanos, recuperada el 3 de septiembre de 2011 en http://sitl.diputados.gob.mx/dictamenes_ld.php

Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, L/156/17, Diario oficial de la Unión Europea, publicado en el 25 de Junio de 2003.

CIDH; (2009), *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C..

Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 As Amended By Public Law No. 110-175, 121 Stat. 2524, disponible en <http://www.state.gov/m/a/ips/>

International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE) (2009), *Principles of Environmental Compliance and Enforcement Handbook*, disponible en línea en www.inece.org . Consultado en Agosto de 2009.

Instituto Federal de Acceso a la Información (2004), *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, Mexico.

IUCN Commission on Environmental Law (2004) *Draft International Covenant on Environment and Development* (3rd ed) IUCN Environmental Law Programme www.i-c-e-l.org/english/EPLP31EN_rev2.pdf

Recomendación 2002(2) adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 21 de Febrero 2002 y memorándum explicativo, Consejo de Europa (2003), Dirección General de Derechos Humanos, Consejo de Europa, Estrasburgo. Disponible en http://www.coe.int/human_rights/ consultada el 20 de enero de 2012.

Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, <http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/index.htm>

UNECE Protocol on strategic environmental assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, recuperado el 12 de diciembre de 2010 de http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol/contents.htm

UNECE Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public

Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters; ECE/MP.PP/2/Add.1 2 April 2004, recuperado el 12 de diciembre de 2010, www.unece.org/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.1.e.pdf

United Nations Environmental Programme (1972) *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, United Nations publication, Sales No. E.73.II.A.14 and corrigendum), chap. I. <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>

United Nations Development Programme, United Nations Environmental Programme, International Institute for Environment and Development, International Union of Conservation of Nature, World Resources (September 2005) “Institute Investing in Environmental Wealth for Poverty Reduction”.

United Nations Environmental Program, (1972) ‘Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm’, 5-16 June 1972. United Nations publication, Sales No. E.73.II.A.14 and corrigendum, chapter I. www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163

United Nations (2000) *United Nations Millenium Declaration*, UN Doc A/RES/55/22, adopted 8 September 2000.

United Nations (2005) *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. A report for the Secretary General*, UN a/59/2005.

Public Access to Environmental Information and Data. Practice examples from the United States, the European Union, and Central and Eastern Europe (2001).; Resources for the Future, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, New York University School of Law, E.U.A..

World Bank (2007) “*Poverty and Environment: Understanding Linkages at the Household Level*”, Environment Department paper 40218, Washington D.C.,EUA.

Legislación española

Constitución española, 1978, consultada en www.boe.es/aeboe/consultas/.../ConstitucionCASTELLANO.pdf recuperada el 10 de enero de 2011.

Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, actualizada en 10/06/02, *B.O.E* 14.01.99, España.

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información,

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, las cuales suponen, básicamente, la adecuación del derecho comunitario en esta materia al Convenio de Aarhus.

Ley 30/1992 del 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, España.

Ley 38/1995 de 12 de diciembre sobre el Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, BOE num, 297, de 13 de diciembre 1990, España.

“Ley de Acceso a la Información Pública”, borrador, en versión electrónica consultada en el Ministerio de la Presidencia de España en http://www.mpr.es/uploads/media/pdf/9/anteproyecto-ley-transparencia_1312191903.pdf el pasado 10 de febrero de 2012.

Leyes y Reglamentos de los Estados Unidos Mexicanos

Acuerdo por el que se determina el listado de sustancias sujetas a reporte de competencia federal para el registro de emisiones y transferencia de contaminantes; Diario Oficial de la Federación, México, 31 de marzo de 2005.

Iniciativa de Ley para el Desarrollo de la Sociedad de la Información a cargo de los diputados integrantes de la Comisión Especial para la Promoción del Acceso Digital a los Mexicanos y otros Legisladores, según versión consultada el 20 de septiembre de 2012 en www.diputados.gob.mx.

Ley Federal de Comercio y Certificación de Semillas, Diario Oficial de la Federación, México, 15 de Junio de 2007.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, 11 Junio 2002 y reformas posteriores.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Diario Oficial de la Federación, México, 25 febrero 2003, y reformas posteriores.

Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, Diario Oficial de la Federación, México, 24 Julio 2007, y reformas posteriores.

Ley General de Vida Silvestre, Diario Oficial de la Federación, México, 3 Julio 2000, y reformas posteriores.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de enero 1988, y reformas posteriores.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de octubre 2003, y reformas posteriores.

El acceso a la información pública ambiental en México: de la pasividad a la actividad.

Ley de Aguas Nacionales, Diario Oficial de la Federación, México, 1 de diciembre de 1992, y reformas posteriores.

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de marzo 2005, y reformas posteriores.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes y se adiciona y reforma el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera; Diario Oficial de la Federación, 3 Junio 2004.

Ley Federal de Archivos, Diario Oficial de la Federación, 23 de enero de 2012, según consulta realizada el 23 de enero de 2012, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230610&fecha=23/01/2012.

Tesis y jurisprudencia mexicanas consultadas

Amparo en revisión 50/2008. Rosario Liévana León. 12 de marzo de 2008. “TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.” Registro: 169772, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, abril de 2008, p. 733, 2a. XLIII/2008, Tesis Aislada, materia(s): Constitucional, Administrativa.

Contradicción de tesis 333/2009. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de agosto de 2010. “INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO.” Registro 164032, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXII, Agosto de 2010, p.: 463, Tesis: 2a. LXXXVIII/2010, Aislada, materia(s): Constitucional, Administrativa.

Controversia constitucional 61/2005. Municipio de Torreón, Estado de Coahuila. 24 de enero de 2008. “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.” Registro No. 169574, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Junio de 2008, p. 743, P./J., 54/2008, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional.

Tesis. Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. “INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN.” Registro No. 170722, Novena Época, Pleno, Fuente: Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, diciembre de 2007, p. 991, Tesis: P./J. 45/2007, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa.

Tesis. Amparo en revisión 1922/2009. Met-Mex Peñoles, S.A. de C.V. y otra. 30 de Junio de 2010. “DERECHO A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL SON INCONSTITUCIONALES LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DENIEGAN EN FORMA ABSOLUTA, LA OBTENCIÓN DE AQUELLA.” Registro 164105, Novena época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, Agosto de 2010, p. 460, tesis 2ª. LXXII/2010, aislada, materia constitucional.

Tesis. OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 133/2007. Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V. 31 de mayo de 2007. “TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO.” Registro: 170998, novena época, Tribunales colegiados de circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, octubre de 2007, p. 3345, tesis I.8º.A 131 a, aislada, Materia(s): administrativa.

Tesis aislada; 9na.época; Pleno; T.C.C;S.J.F. y su Gaceta; XXVI; octubre de 2007; p.3345. “TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS QUE RIGEN ESE DERECHO”.

Jurisprudencia; 9na.época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVII; Junio de 2008; p.743. “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

Tesis aislada. 10a.época; 1ra Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V; febrero de 2012, Tomo I; p.667.VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO RESPECTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA.

Tesis aislada; 10a.época; 1ra Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V; febrero de 2012, Tomo I; p.650.DELITOS O CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LOS INVESTIGA.