

Revisión de textos: Orlando Aragón Andrade, Leonel García Tinajero,
Lorena Higareda Magaña y Gabriela Ponce Báez.

Diseño de portada: Armando López Castañeda

Diseño de interiores: Fondo Editorial Morevallado

El iusinformativismo en España y México

Héctor Pérez Pintor – Wilma Arellano Toledo
(Coordinadores)

Primera edición, 2009

Morelia, Mich., México

Derechos reservados conforme a la ley

© Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

© División de Estudios de Posgrado de la

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

ISBN: 978-607-424-076-4

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuera el medio electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del autor.

Impreso en México/Printed in Mexico

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
------------------------	---

PRIMERA PARTE. EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS

Entre la ética y el derecho: una aproximación a la co- regulación de los medios de comunicación en España <i>Julián Rodríguez Pardo</i>	15
---	----

El reconocimiento de un nuevo derecho en el ordenamiento jurídico español: el derecho fundamental a la protección de datos personales <i>Mónica Arenas Ramiro</i>	39
--	----

SEGUNDA PARTE. EXPERIENCIAS MEXICANAS

El derecho de acceso a la información y el gobierno electrónico <i>Héctor Pérez Pintor</i>	69
--	----

La relación de las telecomunicaciones y el derecho a la información en el marco del derecho a la información <i>Wilma Arellano Toledo</i>	89
---	----

La libertad de acceso a la información como una libertad constitucional autónoma e independiente de la libertad de expresión <i>Guillermo A. Tenorio Cueto</i>	107
La información ambiental ¿Una amenaza para la autoridad pública? <i>Benjamín Revuelta Vaquero</i>	123

LA INFORMACIÓN AMBIENTAL ¿UNA AMENAZA A LA AUTORIDAD PÚBLICA?

BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO*



I. INTRODUCCIÓN

El acceso a la información es una garantía individual elevada a rango constitucional desde el año de 1977. El artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su primer párrafo *in fine* establecía: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Con el paso de los años y al ver que era insuficiente la simple enunciación de esta obligación para el gobierno, se hicieron cambios normativos y recientemente se logró la reforma de dicho artículo agregándose un segundo párrafo con una serie de principios —como se sabe— muy puntuales sobre el derecho de acceso a la información.¹

Al revisar estos principios podemos observar claramente la regla de que todo documento en posesión de las autoridades es público y por tanto, cualquier ciudadano debe tener acceso

* Profesor-Investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH.

¹ Reformas constitucionales del 20 de julio del año 2007, las cuales consideramos exagerado reproducir en este espacio.

a los mismos. También se especifica la libertad de solicitar información, sin necesidad de justificar su utilización y se establecen mecanismos de acceso y procedimientos expeditos. Así, el acceso a la información es la regla y la negativa de acceder a ellos, la excepción.

Con la reforma mencionada se dio un paso fundamental en materia de acceso a la información a nivel constitucional, pues en cierta manera se trató de superar los atrasos en este rubro. Ello, tomando en cuenta además que el derecho a la información es un derecho fundamental y como tal se encuentra consagrado en diversos instrumentos universales.² Podríamos decir, incluso, que el derecho de acceso a la información se puso de moda en México hace algunos años.³ Su regulación no sólo permeó en una legislación federal, sino en legislaciones estatales que incluso dieron lugar a la creación de estructuras administrativas bajo la forma de institutos y comisiones.⁴

El tema del derecho de acceso a la información en México en lo general ha avanzado. Sin embargo, después de unos años, la discusión del tema parece que se ha desacelerado –y no precisamente porque ahora ya no tengamos problemas de acceso a la información–. El desarrollo de subtemas particulares –como la información ambiental– están poco explorados y tienen aún mucho por desarrollar. Por esta razón nos sumamos con gusto –con esta breve pero puntual participación– en este esfuerzo académico que nos permite seguir explorando el importante

² Por ejemplo, el artículo 10 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen al derecho a la información como parte incluyente de la libertad de expresión.

³ Influida seguramente en buena parte por las recomendaciones internacionales para la transparencia de la actividad pública en México. Ello, encuadrado en la lógica de cumplir con los “estándares internacionales de legitimidad”.

⁴ Muchos de los cuales, lamentablemente, tienen una escasa demanda de trabajo y por ello son calificados por algunos críticos como una especie de “elefantes blancos”.

tema del derecho de acceso a la información desde diversas perspectivas.

II. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Con objeto de establecer el punto de partida, resulta necesario referirnos al concepto generalmente más aceptado de acceso a la información. Esta idea, sin lugar a dudas, encuentra su más sólido fundamento en lo establecido en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁵ el cual señala la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De lo anterior se desprende, siguiendo a Villanueva,⁶ la presencia de tres elementos:

- 1) El derecho de atraerse información, que incluye: las facultades de acceso a archivos, registros y documentos públicos.
- 2) El derecho a informar: la libertad de expresión e imprenta y el de constitución de sociedades y empresas informativas.
- 3) El derecho a ser informado: el de recibir información objetiva, oportuna y con carácter universal, es decir, para todas las personas en general sin distinciones de ninguna índole.

En una percepción similar Sergio López-Ayllón señala: “el derecho a la información (o la libertad de expresión o la libertad de información) comprende así tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en

⁵ Es una declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948 en París, que recoge los derechos humanos considerados básicos.

⁶ Ernesto Villanueva, *Temas selectos de derecho a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, p. 19.

forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento”.⁷

Al respecto comenta Issa Pla,⁸ “el derecho a la información es un derecho fundamental, indispensable en una sociedad democrática, que está en auge debido al crecimiento de la sociedad de la información y la globalización”. Con esto, se podría decir que estamos ante un derecho relativamente nuevo, puesto que el avance tecnológico de las últimas décadas ha impactado principalmente los medios masivos de comunicación, la informática, las telecomunicaciones y por ende, las formas acceder y almacenar información.

En términos generales, el derecho a la información es la prerrogativa que tenemos para acceder a datos o documentos que pueden ser útiles para cualquier cosa que nos interese o simplemente, para tener conocimiento sobre los mismos, incluso sin necesidad de que se utilicen en alguna situación específica.

Un punto importante que debemos resaltar, es el hecho de no confundir el acceso a la información con el acceso a la información pública, pues no son sinónimos. Es decir, como bien apunta Villanueva,⁹ el acceso a la información pública es uno de los derechos subsidiarios del acceso a la información, y la define como “la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.¹⁰

⁷ Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, (Coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p.163.

⁸ Luna Pla Issa, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, p.1.

⁹ Ernesto Villanueva, *Temas selectos de derecho a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 19.

¹⁰ Para abundar más en esta discusión conceptual se sugiere consultar: Ernesto Villanueva, *Op. Cit.*, p. 19.

Asimismo, se sostiene que el acceso a la información pública, no sólo en México sino en toda Latinoamérica, ha sido el detonador del acceso a la información. Es el punto de partida del derecho a la información y de ahí su importancia, pues a partir de éste se puede generar la emergencia de otros derechos.

En esta lógica, Villanueva¹¹ argumenta que el acceso a la información contribuye a:

- a) Promover el principio de seguridad jurídica y legitimidad democrática en un estado democrático;
- b) Ejercer una inspección permanente sobre las actividades del gobierno por parte de los gobernados;
- c) Fomentar entre los gobernados y el gobierno una toma de decisiones informada;
- d) Alentar la información confirmada y que no de lugar a dudas o rumores; y,
- e) Democratizar la administración pública, promoviendo la interacción entre gobierno y gobernado.

Esto idealmente suena muy bien. El mismo autor –y otros más– nos indican que el derecho a la información es un elemento indispensable para poder alcanzar una verdadera participación democrática, la rendición de cuentas por parte de los gobiernos y por ende, lograr una mejor gestión gubernamental. Sin embargo, cabe preguntarnos ¿podemos afirmar lo contrario en caso de la que información pública no fluya adecuadamente? y tendremos que dar una contestación al final de este artículo.

¹¹ *Idem.*

III. INFORMACIÓN AMBIENTAL

En materia ambiental el derecho de acceso a la información es particularmente importante para el ser humano, toda vez que resulta prioritario conocer todos los datos que nos indiquen las condiciones de la naturaleza que nos envuelve, del medio ambiente en el que vivimos y de los recursos naturales indispensables para la vida, no sólo de ésta, sino de futuras generaciones.

Adentrándonos en el tema es pertinente señalar que el acceso a la información ambiental tiene como uno de sus principales antecedentes la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente, la cual, en su principio 10 establece que:

...toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre materiales y actividades que encierren 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 participación de la población poniendo la información a disposición de todos.¹²

La última idea de la declaración de Río resulta muy relevante, ya que efectivamente la información ambiental es indispensable para generar sensibilización y conciencia colectiva y con ello aumentar la participación ciudadana en el cuidado y protección del medio ambiente. En este sentido, habría que enriquecer la percepción de Villanueva¹³ que señalamos arriba,

¹² Celebrada del 3 al 14 de junio de 1992, en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil. El objetivo de esta declaración es la de establecer una alianza mundial nueva y equitativa, mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, sociedad y personas.

¹³ *Idem.*

con un inciso f), que se refiera al aumento de la participación ciudadana en el cuidado y protección del medio ambiente.

Tratando de mantener una visión global, e intentando aportar una definición sobre el particular, podemos decir que el acceso a la información ambiental:

Es la posibilidad de conocer las condiciones del ambiente, de sus elementos, de los recursos naturales y del impacto que las actividades humanas generan en el ambiente. Asimismo, es la posibilidad de acceder a los datos y documentos que tienen –y deben generar– las autoridades gubernamentales, los cuales sirven de base para la sensibilización, la concientización y la toma de decisiones de las personas, las organizaciones y las instituciones en sus distintos niveles.¹⁴

Es por lo anterior, que debemos de tomar especial interés en la información ambiental como base fundamental en la protección del ambiente y por ende, de la tutela efectiva de los derechos ambientales de naturaleza colectiva y difusa. El derecho de acceso a la información ambiental es una herramienta fundamental para la exigencia y justiciabilidad de los derechos ambientales fundamentales.

IV. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y GARANTÍAS DE LIBERTAD

Gutiérrez señala acertadamente que: “En el ejercicio de los derechos de libertad, la información adquiere un valor propio fundamental, ya que es ésta la que posibilita ejercerlos de una manera adecuada”.¹⁵ Una construcción lógica nos indica que

¹⁴ En la consolidación de esta definición y en otros aspectos del presente artículo debo agradecer la colaboración del Lic. Cesar Sereno Marín.

¹⁵ Paulina Gutiérrez Jiménez, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, p. 20.

si carecemos de información adecuada y pertinente estaremos imposibilitados de tomar decisiones libres que respondan a nuestras preferencias. Si existe información que nosotros desconocemos podemos fácilmente llegar a decisiones equivocadas y con ello, nuestra libertad se ve manipulada o restringida.

Así, la información ambiental nos sirve para saber el estado en que se encuentra el medio ambiente y para conocer lo que están haciendo o deben hacer nuestras autoridades, a efecto de aminorar el impacto de las actividades humanas sobre el mismo. El hecho de conocer esta información nos permite ejercer en plenitud nuestros derechos de libertad. Es decir, nos posibilitan a estar enterados, a compartir información, a publicitarla, a elaborar reflexiones públicas y en general, a ejercer nuestra libertad de expresión. Podemos aspirar a que los demás miembros de nuestra colectividad, que también tienen intereses y derechos puedan cambiar sus opiniones, actitudes y su forma de actuar sobre el medio ambiente. Con ello, se logra una participación más activa en la solución de los problemas ambientales.¹⁶ Podríamos decir que la información ambiental en primera instancia nos sensibiliza, pues nos da un panorama completo y comprobado de cómo se encuentran las cosas en la materia y nos conduce forzosamente a una nueva actitud hacia el entorno.

En este sentido, al llegar a esta sensibilización sobre las condiciones del ambiente, la información ambiental nos conduce a que la sociedad en su conjunto se vuelva más participativa, convirtiéndose en un factor fundamental para

¹⁶ En los asuntos ambientales –dada la indispensable necesidad de participación colectiva– es pertinente aplicar el dicho: “si no eres parte de la solución, eres parte del problema”.

lograr la protección de nuestros recursos naturales. Es importante señalar que la declaración de Río en su principio 10 establece: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”. Con esto queda demostrado que no es sino a través de una participación activa de la ciudadanía como se pueden tratar los asuntos ambientales, y para que la sociedad participe es necesario dotarle de los medios necesarios para esta participación, siendo la información ambiental una herramienta indispensable para ello.

Como ya lo mencionamos anteriormente, la información es una poderosa herramienta que nos ayuda a lograr una mejor calidad de vida y el caso de la información ambiental no es la excepción. A mayor información ambiental a la que tenga acceso la ciudadanía, se estará en mejores condiciones para tomar decisiones de vida. En el tema ambiental, los ciudadanos debemos tener acceso a información relevante que afecte nuestras vidas. Por ejemplo, acerca de las condiciones atmosféricas del lugar de residencia; sobre los impactos que pueda generar cierta industria en el ambiente y en la salud; en torno a la calidad y el tratamiento del agua; o referente a la calidad de los alimentos, entre muchas otras cuestiones.

En resumen, podemos concluir, que el acceso a la información ambiental nos proporciona los siguientes beneficios:¹⁷

a) Ayuda a sensibilizar a la sociedad, provocando con esto un cambio de conducta hacia su ambiente, protegiéndolo y cuidándolo al saber los impactos que tal o cual actividad le provoca;

¹⁷ Se trata de una propuesta de síntesis propia –desde luego aún perfectible– que se ha nutrido con las visiones de los principales autores de la materia de acceso a la información.

b) Eleva la calidad de vida de las personas, pues resulta claro que el hecho de tener un ambiente más sano ayuda a lograr este objetivo;

c) Permite tener más herramientas para tomar decisiones mejor sustentadas, no sólo por parte del gobernado, sino también por parte de las autoridades;

d) Aumenta la transparencia en las autoridades gubernamentales, puesto que el acceso a la información ambiental ayuda a ejercer cierta presión en ellos y elevar así su compromiso como autoridades; y,

e) Mejora las relaciones entre ciudadanía y gobierno, lo que permite generar más solidaridad para enfrentar juntos los asuntos colectivos.

Como hemos visto, es evidente que la información ambiental es indispensable para tomar decisiones personales, familiares, o de vida. Pero no sólo eso, sino que al mismo tiempo la información ambiental tiene un valor fundamental para el ejercicio de derechos fundamentales, en lo particular para generar una deliberación libre e informada de manera individual o colectiva. El acceso a la información ambiental permite ejercer con mayor plenitud los derechos de libertad y las garantías individuales. Sin embargo, la pregunta es ¿cómo lograrlo, cuando tenemos un marco jurídico insuficiente?

V. INSUFICIENCIA DEL DERECHO AMBIENTAL

Partimos del supuesto que la información ambiental guarda una estrecha vinculación con el grado de avance de la legislación en la materia. En este sentido podemos decir que si la legislación ambiental está completa, constituyendo todo un marco homogéneo y funcional, entonces la legislación es efectiva, existe

positividad y todos nos movemos bajo un estado de derecho ambiental. Cada uno de los actores cumple con sus obligaciones y responsabilidades. Esto quiere decir que la información ambiental se genera y fluye sin ningún contratiempo. Por el contrario, si la legislación es incompleta y si los responsables de tal o cual acto o acción buscan y encuentran la forma de evadirla, entonces la norma no se cumple y, consecuentemente, no se puede acceder a la información ambiental, porque simplemente no existe y resulta muy costoso o muy complicado generarla.

De tal suerte que no resulta ocioso dedicar unos breves párrafos a establecer unos breves trazos sobre las condiciones actuales de la legislación ambiental en México, en lo referente a la protección de los derechos colectivos.

La legislación ambiental es un tema relativamente nuevo en México. Podemos decir que los primeros antecedentes los encontramos con la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971, a la que le siguió la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente de 1988. Pero no fue sino hasta el año 2001 en que se establece el derecho a un medio ambiente sano, en el artículo 4º de la constitución.¹⁸

En una visión sucinta, podemos decir que la legislación ambiental en México ha avanzado mucho en poco tiempo, pero aún tiene grandes pendientes. De manera muy precisa podemos argumentar que el rápido deterioro ambiental urge la creación de principios, mecanismos e instituciones, que permitan la tutela efectiva de los derechos colectivos al medio ambiente, un tema que hasta hoy no se ha logrado resolver en las distintas sedes.

¹⁸ "Artículo 4º... Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar...".

Para evidenciar esta afirmación resulta conveniente hacer unos breves comentarios sobre las debilidades de cada sede.¹⁹

En sede civil encontramos el proceso de responsabilidad por daños y perjuicios, previsto en el numeral 1913 del Código Civil Federal, que en principio podría conducir al pago de indemnizaciones o compensaciones para los afectados por daños causados al ambiente. Uno de los problemas que se enfrentan para la protección del ambiente en sede civil, es precisamente que esta materia rige relaciones entre particulares, y por tanto, está sujeta a los moldes clásicos de la reparación patrimonial y por ende, no contempla mecanismos para que se pueda exigir la reparación del ambiente de manera colectiva. Entre los obstáculos más visibles de esta vía está el problema de la legitimidad. El carácter individualista de que está investida esta materia impide a una colectividad el obtener una tutela efectiva de sus derechos ambientales. El interés difuso no es reconocido por los tribunales.

Adicionalmente, aparece el problema de la carga de la prueba, ya que existe el principio: "Quien afirma, está obligado a probar". Es decir, si yo estoy exigiendo que se repare el daño tengo que ofrecer el medio de convicción adecuado para que el juzgador emita sentencia favorable. De ahí que muchas de las veces el Estado no cuenta con recursos para ofrecer, por ejemplo, una prueba pericial, mucho menos el particular. Así pues, demostrar resulta muy gravoso para la parte actora. Además, debe observarse lo inapropiado que resulta que la reparación del daño ambiental pueda ir a parar a las manos de particulares en específico. Generalmente cuando se causa un daño ambiental los efectos son colectivos y difusos, de tal suerte que nadie

¹⁹ En lo general me permito seguir la línea de diversas valoraciones expuestas por el magistrado Rubén Minutti durante el 1er. encuentro Internacional sobre Jurisdicción Ambiental celebrado en Puerto Vallarta, Jalisco, México en octubre de 2008.

debería poder apropiarse en lo particular de la reparación. La reparación del daño debe, necesariamente, tener un componente colectivo, que hasta hoy la legislación no ha contemplado.

En sede administrativa los procedimientos actuales son muy largos e ineficientes. La protección efectiva y directa al derecho a un medio ambiente adecuado para el bienestar y desarrollo se atribuye a la actuación de la autoridad administrativa, mediante un acto administrativo único o por un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que puede iniciar con una orden de visita y culminar con una resolución que imponga una sanción que va de la clausura parcial o total de la fuente contaminante, temporal o definitiva, multa, decomiso o revocación y cancelación de permisos, autorizaciones y concesiones. Tal resolución carece de firmeza o definitividad, puesto que es impugnabile por una acción de nulidad en un procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuya sentencia a su vez puede impugnarse mediante el juicio de amparo directo por el particular y a través del recurso de revisión por la autoridad ambiental. Todo esto –además del tiempo involucrado– implica una carga procesal para la autoridad ambiental y se sufren los mismos problemas para la protección colectiva que comentamos arriba.

En sede penal debemos notar que en el año 1996 se incorporó al Código Penal Federal un capítulo especial que regula los delitos ambientales (artículos 414 al 423). No obstante, debemos apuntar que esta sede no ha resuelto el problema. Al igual que en materia civil, nos enfrentamos a los moldes clásicos en los cuales se requiere una clara descripción técnica de la conducta. La carga procesal es para el agente del Ministerio Público, el cual carece de tiempo y estudios técnicos para demostrar el daño ambiental. Por lo cual, la carga procesal

rara vez se verá satisfecha y tendrá como resultado la impunidad. Aún más, los delitos buscan una pena corporal y no propiamente la reparación del daño ambiental que es de naturaleza colectiva. De tal suerte que de muy poco sirve enfrentar un juicio penal que se puede tornar muy largo, tener a la gente en la cárcel y que el daño ambiental siga sin atención. Por ello, se estima que la sede no es una vía propicia para los asuntos ambientales.

Finalmente, en sede de amparo es preciso observar que al instituirse el juicio de amparo para impugnar actos de autoridad, ello excluye todos los demás casos que atenten contra el medio ambiente causados por los particulares. Además, la protección sólo es para las personas que acuden personalmente al juicio, con lo que el derecho colectivo y difuso queda desamparado. Es decir, el juicio de amparo tiene limitantes que se tienen que acreditar y que para la defensa de los derechos ambientales obstaculizan la tutela efectiva, del interés jurídico; el principio de instancia de parte agraviada y el principio de relatividad de la sentencia.

En esta sede se han venido presentando algunos avances derivados de interpretaciones de juzgadores visionarios.²⁰ También puede encuadrarse la reforma al artículo 124 fracción II, Inciso f de la Ley de Amparo, el cual, establece la improcedencia de la suspensión de los actos reclamados, cuando al concederse pueda producir un daño al ambiente, al equilibrio ecológico o afectarse la salud de las personas.²¹ No obstante, no es suficiente y se requieren reformas de más amplio espectro para una mejor protección de los derechos colectivos difusos al medio ambiente.

²⁰ Véanse: las tesis I.4o.C.136 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, 2008, p. 2381 y la número I.4o.C.137 C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, 2008, p. 2381.

²¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2006.

Al revisar la insuficiencia del derecho ambiental en sus distintas sedes, es posible señalar que hoy día en México resulta muy complicado lograr, mediante la vía legal, que las personas físicas y morales que causan daños al medio ambiente puedan ser responsabilizadas de sus actos y le sean impuestas sanciones que tiendan a restituir las condiciones ambientales originales. Es decir, lograr que la reparación del daño en realidad cubra a la colectividad

En base a lo anterior, podemos afirmar que contemplar principios y procedimientos para el acceso efectivo a la protección ambiental significa poder trasladar hacia las personas físicas y morales parte de la responsabilidad ambiental de la acción y de la protección. En este sentido, académicos, juzgadores, legisladores y funcionarios públicos, tenemos la obligación de trabajar intensamente para dar vida a estas vías procedimentales que vengán a resolver de una mejor manera la protección colectiva de los derechos ambientales. De no hacerlo así, seguiremos dejando prácticamente toda la carga de la protección ambiental a las autoridades administrativas, lo que en la realidad se convierte en principios declarativos, pero con muy poca aplicación.

VI. INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LA LÓGICA DE POLÍTICA PÚBLICA

Ante las limitaciones del marco legal y dada su complejidad, la información ambiental en realidad debe ser vista como parte de una política pública. En este contexto, debemos advertir que la autoridad ambiental tiene problemas de diversa índole que inhiben el cumplimiento de sus responsabilidades legales. Por ejemplo, por definición se enfrentan problemas de presupuesto. La autoridad tiene que decir si destina recursos

para generar indicadores o si atiende las demandas concretas de grupos o comunidades; se tienen problemas de escasez de personal para cubrir todas las necesidades; la mayor parte del personal está burocratizado y hay escasez de personal técnico especializado; los cambios en la administración pública cortan la continuidad de las acciones administrativas; la generación de indicadores requiere tiempo para su elaboración y para un seguimiento muy puntual, lo que no necesariamente es redituable ante la inmediatez tradicional de la administración; la sobrecarga de trabajo y las demandas concretas distraen de la generación de información básica. Todas estas situaciones y otras más, afectan la generación de indicadores que puedan brindar información ambiental.

Es preciso señalar que la información ambiental es compleja y costosa. No es simplemente sacarla de un escritorio, fotocopiarla, certificarla y entregarla, sino que la información ambiental tiene que generarse. En muchos casos se tienen muchos problemas al respecto, tales como limitaciones presupuestales o restricciones técnicas. Aún más, la información ambiental no es algo que una vez se genera, queda para ser utilizada cada vez que se requiera. La información ambiental cambia con el tiempo y las circunstancias. Por ejemplo, el grado de contaminación de un río con mucha seguridad va a cambiar de un tramo a otro de un año a otro. Se puede agravar si se siguen desembocando drenajes o eventualmente se mejora si se tratan las aguas. Esto nos indica que la información ambiental se tiene que estar generando recurrentemente, se tiene que estar midiendo frecuentemente y generando monitoreo e indicadores. Ello representa una gran complejidad en costos, tiempos, así como experiencia técnica y humana.²²

²² El tema de indicadores de cumplimiento resulta una vertiente muy interesante explorar. Antonio Azuela de la Cueva (versión estenográfica), participación en el panel Desarrollo Sustentable:

Así, la hipótesis que defendemos en este artículo es que al no existir condiciones para que la autoridad cumpla con las responsabilidades ambientales que por ley tiene, no hay generación de información ambiental y las solicitudes derivadas del derecho de acceso a la información se convierten en una amenaza para la autoridad.

VII. CASOS DE INFORMACIÓN AMBIENTAL COMO AMENAZA A LA AUTORIDAD PÚBLICA

En los siguientes párrafos como un ejercicio académico vamos a ejemplificar tres casos que soporten nuestra hipótesis planteada líneas arriba:

Contaminación de aguas, el ejemplo de la contaminación de un río es muy útil para mostrar diversas disposiciones que establecen una serie de obligaciones a las autoridades del agua, y las cuales sistemáticamente se están incumpliendo. Veamos:

El artículo 86 de la Ley de Aguas Nacionales señala que la autoridad del agua tendrá a su cargo –entre otras– la obligación de ejecutar y operar sistemas de monitoreo y estudios de la calidad del agua; formular programas integrales de protección de los cuerpos de agua; establecer y vigilar el cumplimiento de condiciones de descarga de aguas residuales. Asimismo, se establece la obligación de realizar el monitoreo sistemático y de mantener actualizado el Sistema de Información; el Inventario Nacional de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales y el Inventario Nacional de Aguas Residuales.

impacto de la información en el medio ambiente, segundo día de trabajos de la Quinta Semana Nacional de la Transparencia 2008, Museo Tecnológico de la Comisión Federal de Electricidad, México. Ha comentado algo muy breve sobre el particular que conviene un análisis más profundo.

El artículo 87 establece la obligación para determinar los parámetros que deben cumplir las descargas, la capacidad de asimilación y dilución de los cuerpos de aguas nacionales y las cargas de contaminantes que éstos puedan recibir, así como las metas de calidad y los plazos para alcanzarlas, emitiendo una “Declaratoria de Clasificación”.

Cabe resaltar que el artículo 88 Bis 1 señala que “el control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje o alcantarillado urbano o municipal de los centros de población que se viertan a los cuerpos receptores corresponde a los municipios, a los estados y al distrito federal”.

El artículo 91 Bis establece la obligación para los municipios de tratar las aguas residuales antes de descargarlas en el cuerpo receptor conforme a las NOM o las condiciones que determine la autoridad del agua.

Tratando de recabar evidencia sobre el grado de cumplimiento de estas disposiciones, analizamos el caso del Río Lerma en su tramo de La Piedad-Santa Ana Pacueco. Resulta que La Piedad, Michoacán, es un municipio modelo en el tema de tratamiento de aguas. Cerca del 98% de sus aguas son tratadas y finalmente diluidas en el caudal del río. Sin embargo, justo al otro lado del puente, está Santa Ana Pacueco, Municipio de Penjamo, Guanajuato, no se tiene al momento ningún tratamiento de las descargas residuales, las cuales van a parar directamente al caudal del río, provocando una gravísima contaminación. De acuerdo a la Comisión Nacional del Agua se monitorea cada tres meses la calidad del agua tratada por la planta de La Piedad. Sin embargo, no hay mecanismos que permitan que Santa Ana Pacueco también trate sus aguas, e incluso la coercibilidad que pueda aplicar la autoridad del agua no se ve que tenga ningún resultado. Lo que es más, en este poblado se han detectado cerca de 30 rastros clandestinos cuyas aguas y líquidos residuales van a parar directamente al río.

Por otra parte, se pudo conocer que la primera y al parecer la única Declaratoria de Clasificación del Río Lerma se hizo en el año de 1996, la cual está desactualizada.

La autoridad federal podría argumentar que el tratamiento de aguas de las descargas se trata de una responsabilidad municipal de acuerdo al artículo 88 Bis 1.²³ Sin embargo, esto es parte del engaño público, pues bien se sabe que la mayoría de los municipios en el país carecen de los recursos financieros y humanos para llevar a cabo políticas efectivas de tratamiento de aguas. Así, la autoridad federal solamente ha intentado aventar un problema a los municipios —y luego supervisarlos e imponerles sanciones por incumplimiento—, cuando en realidad debería ser una responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno. El asunto es que si hoy queremos conocer con claridad los niveles de contaminación de las aguas del Río Lerma en ese tramo, no hay autoridad que genere información. Así, la solicitud de información ambiental se convierte en una amenaza pública, para las instancias y funcionarios involucrados de una manera u otra en el tema.

Al analizar puntualmente el grado de cumplimiento de estas obligaciones, nos percatamos que tanto la autoridad del agua, como la autoridad municipal están dejando de cumplir en forma diversa con los distintos mandatos legales.

En el caso de residuos y tomando como base el marco jurídico en el Estado de Michoacán, también podemos observar diversas disposiciones que imponen una serie de obligaciones a diversas autoridades, que hasta hoy resultan incumplidas. Veamos:

²³ Seguramente derivadas de las reformas al artículo 115 constitucional que entraron en vigor en marzo del año 2000 y mediante las cuales se les transfiere a los ayuntamientos la responsabilidad del tratamiento de las aguas, sin que se hubiera diseñado una política pública que transmitiera recursos para poder operar dicho tratamiento. La pobreza de los ayuntamientos era y es bastante evidente, por lo que la simple transmisión de obligaciones legales está muy lejos de poderse implementar con éxito.

El artículo 37 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos establece a las autoridades de los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– la obligación de dar forma al Sistema de Información sobre la Gestión Integral de Residuos, que contendrá la información relativa a la situación local, los inventarios de residuos generados, la infraestructura disponible para su manejo, las disposiciones jurídicas aplicables a su regulación y control.

Asimismo, el artículo 39 establece la obligación al municipio para elaborar, actualizar y difundir los inventarios de generación de residuos sólidos urbanos, así como para integrar inventarios de tiraderos de residuos o sitios donde se han abandonado clandestinamente residuos de diferente índole.

El artículo 20 de la misma ley señala –para efectos de información pública– que el Estado y los municipios deben publicar en el órgano de difusión oficial y diarios de circulación local, la relación de los residuos sujetos a planes de manejo. Igualmente, conviene destacar que el artículo 130 de la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán establece la obligación a los Estados y municipios de instrumentar sistemas de separación de residuos de manejo especial y sólidos urbanos.

La realidad –al menos en el caso de Michoacán–, es que salvo dos o tres municipios de los 113 están dando –medianamente– tratamiento a sus residuos sólidos. Esta realidad provoca que no exista ningún sistema de información sobre la gestión integral de los residuos, no hay publicaciones en los órganos de difusión, ni planes de manejo. Consecuentemente, no se puede generar ninguna información ambiental, simplemente porque no existe. Las autoridades responsables están incumpliendo. En este tema –nuevamente– la autoridad federal está tratando de fiscalizar e incluso se ha dado a la tarea

de imponer sanciones a los municipios por la falta de ejecución de políticas de separación y tratamiento de residuos.²⁴ Esto puede ser un acierto o un error.²⁵ Finalmente se trata de un problema de competencias y de recursos entre gobiernos, pero la realidad es que la afectación ambiental es para la colectividad y al no generarse información ambiental la gente no nos damos cuenta de la magnitud del problema que está afectando nuestra salud, la de nuestros hijos y de las futuras generaciones.

El caso de la contaminación atmosférica también es útil para sostener nuestra tesis y ejemplificar adecuadamente la problemática.

El artículo 112 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece la obligación a los municipios para integrar y mantener actualizado el inventario de fuentes de contaminación. Igualmente, se señala que establecerán y operarán sistemas de monitoreo de la calidad del aire y elaborarán los informes sobre el estado del medio ambiente en el municipio correspondiente.²⁶ En el mismo sentido, se reproducen tales obligaciones en el artículo 108 de la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo.

Analizar el grado de cumplimiento de las anteriores disposiciones es un asunto meridianamente sencillo. Salvo el caso de Morelia, que ha iniciado con un incipiente sistema de

²⁴ La responsabilidad del municipio en el tema de la separación, tratamiento y disposición final de residuos también fue una herencia graciosa que hizo el Congreso de la Unión con las reformas al artículo 115 constitucional que entraron en vigor en marzo de 2000, pero que el igual que en el caso del agua, no se acompañaron de políticas ni recursos para su implementación y los municipios carecen de recursos para ello.

²⁵ Quizá algunos piensan que sólo mediante la imposición de sanciones los ayuntamientos ejecutarán acciones, pero quizá en realidad se requiere acompañamiento y corresponsabilidad. Es una discusión interesante que dejamos pendiente para un análisis particular con objeto de no desviarnos de nuestro objeto de estudio.

²⁶ Estableciéndose desde luego la coordinación correspondiente con la autoridad federal, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT.

monitoreo, ninguno de los 112 ayuntamientos restantes tiene un sistema de monitoreo de la calidad del aire. De tal suerte que nuevamente no podemos acceder a la información ambiental, simplemente porque las autoridades responsables no la han generado. No tienen monitoreo, ni generan informes.

VIII. CONCLUSIONES

La información ambiental, no solamente es un derecho fundamental, sino que resulta indispensable para generar sensibilidad ambiental entre la población, así como una mayor conciencia colectiva. Estos son ingredientes medulares para incrementar la participación ciudadana en el cuidado y protección del medio ambiente. A su vez, debemos reconocer que el tema de la participación ciudadana en los temas ambientales es fundamental para el éxito de las acciones y políticas públicas.

La Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente resulta escasa (desde luego que fue un planteamiento muy valioso en su momento, pero han pasado 17 años) al considerar que: “toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas... en realidad lo que debería estipularse es que: ...toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan –y deban generar– las autoridades públicas...”. Es decir, si existe un mandato legal para generar algún tipo de información –como sucede en los casos que revisamos arriba– la autoridad debe generarla. En este punto compartimos la posición de Sánchez,²⁷ cuando se

²⁷ Moisés Sánchez (versión estenográfica), participación en el panel Desarrollo Sustentable: impacto de la información en el medio ambiente, segundo día de trabajos de la Quinta Semana

pregunta si el Estado debe generar la información que no esté.²⁸ Incluso, profundizando en el tema se tendría que establecer una sanción a las autoridades que no cumplan con el mandato legal, pues estarían faltando con las acciones ambientales prescritas y –consecuentemente– con la generación de información ambiental.

La falta de generación de indicadores, que por ley están obligadas a generar las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, está sistemáticamente violando el derecho de los ciudadanos a ser informados sobre los diversos temas ambientales. Por ello, al contestar la pregunta planteada en este artículo, tendríamos que señalar que al no existir suficiente información ambiental no se está alcanzando una verdadera participación democrática, igualmente, que la rendición de cuentas es defectuosa y, por tanto, que la gestión gubernamental no está siendo exitosa en temas ambientales.

Es urgente e indispensable construir una vía adecuada para la tutela efectiva de los derechos colectivos al medio ambiente, ya que esto aumenta la justiciabilidad de los asuntos ambientales y con ello se logra trasladar a los particulares –personas físicas y morales– parte de la responsabilidad de un medio ambiente adecuado, ya que hasta hoy prácticamente toda la carga legal de la protección ambiental recae en las autoridades administrativas. Este asunto tendrá un impacto positivo directo en la realización de acciones ambientales, que a su vez generen indicadores ambientales y por supuesto información ambiental.

Nacional de la Transparencia 2008. Museo Tecnológico de la Comisión Federal de Electricidad, México, D.F.

²⁸ En este punto compartimos la posición de Sánchez (2008), cuando se pregunta si el Estado debe generar la información que no esté. Desde luego que si está obligado por la norma jurídica debe generarla, pues cuán fácil y discrecional sería que los funcionarios y entidades prefieran no generar la información puesto que esta información los puede exhibir y entonces al no generarla evaden su responsabilidad sobre la ejecución de acciones sustantivas.

En la misma lógica resulta apropiado asegurar que la generación de información ambiental debe ser vista como parte de una política pública específica.

Finalmente, podemos concluir diciendo que la construcción académica realizada, soportada por la evidencia encontrada y las percepciones públicas sobre el comportamiento de la autoridad, nos indican de momento que existen indicios para confirmar la hipótesis de trabajo: al no existir condiciones para que la autoridad cumpla con las responsabilidades ambientales que por ley tiene, no hay suficiente generación de información ambiental y por tanto las solicitudes derivadas del derecho de acceso a la información se convierten en una amenaza para la autoridad.²⁹

²⁹Estaremos, desde luego, muy atentos a profundizar en el tema y a permitir que otras exploraciones aporten más elementos de análisis, ya sea para madurar la hipótesis, o bien —ojalá sea el caso— para desecharla.