

Lección doctrina

El derecho a obtener información sobre el medio ambiente

José Juan González M. e Ivett Montelongo B.

"Siempre he creído que la libertad de información es tan vital que únicamente la seguridad nacional, no el deseo de los funcionarios públicos o de los ciudadanos individuales, debe de determinar cuándo se le restringirá".

Lyndon BAINES JOHNSON, 4 de junio de 1966.¹

Sumario: I. Introducción. /
II. El reclamo por el derecho de acceso a la información ambiental de México. /
III. Conclusiones.

I.

Introducción

Es un lugar común identificar el derecho a la información con el ejercicio de la libertad de prensa, la derogación de la censura y la libre transmisión de noticias, comunicaciones, ideas y opiniones. Como dice Martín Mateo, "no puede extrañar que **el nacimiento de este derecho** venga auspiciado por el magno movimiento ideológico que propuso la liquidación del feudalismo y del antiguo régimen, que cristalizó en dos pronunciamientos significativamente trascendentes para la evolución de la humanidad hacia el clima de las libertades,.... la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 y la

Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 11 establece que "la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres".²

Sin embargo, el derecho de acceso a la información administrativa aparece por primera vez en Suecia, con la "Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa" de 1766.³

1. Discurso pronunciado por el Presidente de los Estados Unidos de América, Johnson, el día de la Independencia de 1966. Tomado de: O'BRIEN, David M., Trad. Agustín BARCENA, El derecho del público a la información, La Suprema Corte de los EUA y la Primera Enmienda Constitucional, Publigráficos, México, 1983, p. 8.

2. MARTÍN MATEO, Ramón, *Nuevos Instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, Madrid, 1994, p. 164.
3. *Por influencia de esta nación, todos los países nórdicos tienen reconocidos estos derechos al igual que la legislación estadounidense con la "Freedom of Information Act" de 1976 y la canadiense con la Ley del 28 de junio de 1982. En Francia se adoptó la Ley 78/753, de 7 de junio que aborda la mejora de relaciones de la administración con el público y que regula en este contexto la libertad de acceso a los documentos administrativos. En Italia se promulgaron en 1990 dos leyes sobre esta materia, la del 8 de junio de 1990 contiene algunos principios generales para el acceso a la documentación. A nivel constitucional este derecho ha sido reconocido en Grecia, Constitución de 1975, artículo 10; en Portugal, Constitución de 1976, artículo 68; y en España, Constitución de 1978, artículo 105.*

***Es un lugar común
identificar el derecho
a la información con
el ejercicio de la
libertad de prensa,
la derogación de la
censura y la libre
transmisión de
noticias,
comunicaciones,
ideas y opiniones.***

El derecho a la información a que nos referimos en este trabajo está conectado, de forma general, a la posibilidad legal de los ciudadanos para conseguir que la Administración Pública "les comunique o facilite la información de que dispone en sus registros y archivos, compartiendo con ellos, con ciertas limitaciones, sus disponibilidades y datos"⁴ y de manera especial a la posibilidad de ejercer ese derecho en materia de información sobre medio ambiente. En consecuencia, la existencia de este derecho supone la paulatina eliminación de los secretos públicos hasta donde ello sea posible y concomitantemente, una mayor participación de los administrados en el control de la propia administración pública. Se confronta entonces el principio de la discrecionalidad en la actuación de los órganos de gobierno.⁵

4. MARTÍN MATEO, Ramón, *op. cit.*, p. 163.

5. David M. O'BRIEN señala que durante los primeros años de vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo de 1946, en Estados Unidos era frecuente que la información se negara para tapar errores o irregularidades embarazosas, la negativa se justificaba con base en la sección 3 de esa ley como "secreto necesario para el interés público", o "hay una buena razón para que sea confidencial". Y aun cuando hubiera una buena causa para retener la información, las oficinas la daban selectivamente y sólo a aquellos individuos "interesados legítima y apropiadamente". O'BRIEN, David M., *op. cit.*, 1.

En este último contexto, a nivel internacional, el derecho a la información ambiental comienza a perfilarse en los principios 19 y 20 de la Declaración de Estocolmo. El primero exhorta a los Estados a que difundan informaciones de carácter educativo, relacionadas con la necesaria mejora del ambiente y el segundo, se refiere a la libre circulación de información, a saber:

"Principio 19. Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio 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."

"Principio 20. Se deben fomentar en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. 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 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 excesiva para esos países."

Más recientemente, el principio 10 de la Declaración de Río señala que: "A nivel nacional, cada individuo deberá tener apropiado acceso a información concerniente al ambiente que sea detentada por las autoridades públicas ... y la oportunidad de participar en el proceso de decisión. Los Estados deberán facilitar e impulsar la conciencia y la participación pública haciendo la información ampliamente disponible"; y la Agenda 21 establece que: "en el desarrollo sustentable, todos son usuarios y proveedores de información ... la necesidad de información abarca a todos los niveles, desde la autoridad que toma decisiones, pasando por el nivel nacional y el internacional, hasta las bases y los niveles individuales". De hecho, en varios países de América Latina se observa ya la recepción de este principio, como se ve en el cuadro siguiente:

Países de América Latina y el Caribe que han incorporado el derecho a la información ambiental en sus órdenes jurídicos

País	Año	Ordenamiento jurídico	Texto
Brasil	1985	Ley No. 7.347. Acción civil pública de responsabilidad por daños causados al medio ambiente, al consumidor, a bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico.	"Art 8. Para iniciar la demanda, el interesado podrá requerir a las autoridades competentes las certificaciones e informaciones que juzgue necesarias, las cuales serán otorgadas en un plazo de quince días."
México	1988	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	"Art 33. Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental y satisfechos los requerimientos formulados por la autoridad competente, cualquier persona podrá consultar el expediente correspondiente. Los interesados podrán solicitar que se mantenga en reserva información que haya sido integrada al expediente, que de hacerse pública pudiera afectar derechos de propiedad industrial o intereses lícitos de naturaleza mercantil".
Bolivia	1992	Ley General del Medio Ambiente.	"Art. 93. Toda persona tiene derecho a ser informada veraz, oportuna y suficientemente sobre las cuestiones vinculadas con la protección del medio ambiente, así como a formular peticiones y promover iniciativas de carácter individual o colectivo, ante las autoridades competentes que se relacionan con dicha protección."
Colombia	1993	Ley 99 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.	"Art. 74. Del Derecho de Petición de Información. Toda persona natural o jurídica tiene derecho a formular directamente petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana de conformidad con el artículo 16 de la Ley 23 de 1973. Dicha petición debe ser respondida en diez días hábiles. Además, toda persona podrá invocar su derecho a ser informada sobre el monto y la utilización de los recursos financieros que están destinados a la preservación del medio ambiente."
Argentina	1994	Constitución Política de la Nación Argentina.	"Art. 41... Las autoridades proveerán a ... la información y educación ambientales".
Ecuador	1994	Decreto No. 1.802 Establécense las políticas básicas ambientales del Ecuador.	"9. Reconociendo que es necesaria la promoción del conocimiento y de las experiencias sobre el medio ambiente, las ciencias y aspectos relacionados con él, así como el respeto a su gestión: el Estado Ecuatoriano asignará la más alta prioridad como medios para la gestión ambiental a: ... la información en todas sus modalidades."
Honduras	1994	Ley General del Ambiente.	"Art. 103. Se establece el derecho de la población a ser informada sobre el estado del ambiente y de todas las operaciones y acciones que se estén tomando en este campo, por las instituciones gubernamentales y municipalidades."
Costa Rica	1995	Ley Orgánica del Ambiente.	"Art. 23. La información contenida en el expediente de la evaluación de impacto ambiental, será de carácter público y estará disponible para ser consultada por cualquier persona u organización. No obstante, los interesados podrán solicitar que se mantenga en reserva información integrada al estudio, si de publicarse afectare derechos de propiedad industrial."

Por su parte, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte no se refiere de manera expresa al derecho de acceder a la información poseída por la Administración Pública, pero en varios de sus preceptos sí manifiesta su espíritu en ese sentido. Así, en su artículo 10 señala:

"Artículo 10. Funciones de Consejo. 5. El Consejo promoverá y, cuando proceda, elaborará recomendaciones sobre:

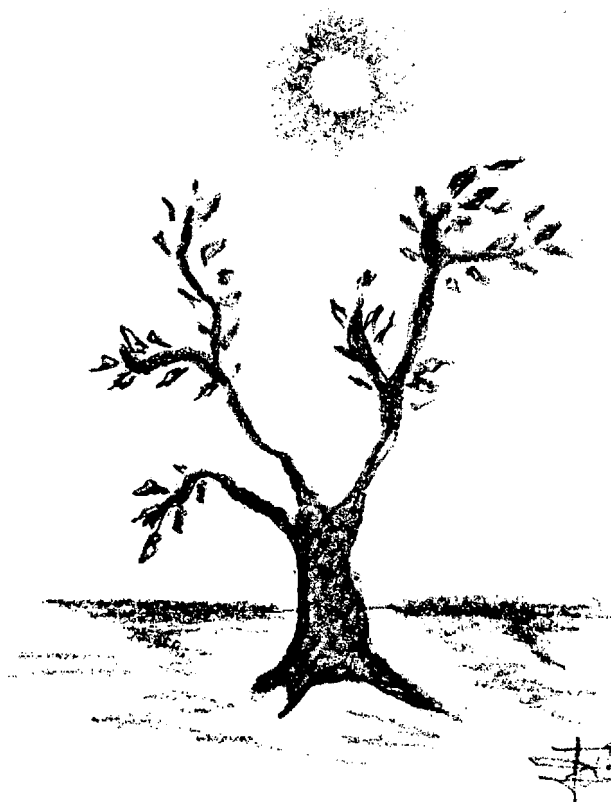
a) El acceso público a la información sobre medio ambiente de que dispongan las autoridades de cada una de las partes, incluida la información sobre materiales y actividades peligrosos en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones relacionados con dicho acceso."⁶

En consecuencia, México ha asumido el compromiso internacional de reconocer en su derecho interno el derecho a obtener información sobre el medio ambiente.

II. El reclamo por el derecho de acceso a la información ambiental en México

En México, hasta hace muy poco tiempo no existió el deseo de los particulares por solicitar información sobre el medio ambiente, pero el agravamiento del deterioro ambiental y el surgimiento de algunas catástrofes como la de Guadalajara en 1992 y más cercano a nuestros días la ocurrida en la empresa Productos Puente en la Ciudad de México, en 1996, han propiciado el interés del público por enterarse sobre la situación que impera en esta materia.

- Otros artículos del Acuerdo que se refieren a este particular son: "Artículo 5. Medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales. 1. Con el objeto de lograr altos niveles de protección del ambiente y del cumplimiento con sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las partes aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas, conforme al artículo 37, tales como: d) Difundir públicamente información sobre el cumplimiento; e) Emitir boletines u otras publicaciones periódicas sobre los procedimientos para la aplicación de leyes; g) Requerir registros e informes." "Artículo 6. Acceso de los particulares a los procedimientos. 1. Cada una de las partes garantizará que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes de esa parte que investiguen presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales, y dará a dichas solicitudes la debida consideración de conformidad con su legislación. 2. Cada una de las partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular, tengan acceso adecuado a los procedimientos administrativos, cuasi judiciales o judiciales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales de la parte."



El interés de la comunidad ha surgido en muchos casos cuando se trata de la evaluación del impacto ambiental de nuevos proyectos u obras. Tanto así, que son cada vez más frecuentes los casos en que la autoridad aprueba o intenta aprobar una evaluación de impacto ambiental y encuentra una fuerte oposición de la comunidad, que en ocasiones ha llevado incluso a la paralización de tales obras, con las consecuentes pérdidas para los inversionistas. Muchos de estos conflictos podrían evitarse si en el procedimiento de impacto ambiental se pusiera en práctica un sistema de ofrecimiento de información al público por parte de la autoridad y complementariamente reconociera el derecho del público a solicitar información sobre el contenido del expediente de la evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, cuando se ha pretendido obtener tal información, las autoridades administrativas ambientales se han resistido a otorgarla, argumentando que el ordenamiento jurídico ambiental mexicano no reconoce expresamente tal derecho y

sólo permiten el acceso a los expedientes relativos a la tramitación de permisos, licencias, autorizaciones, concesiones, inspecciones, etc., a aquellos que tengan un interés jurídico directo en esos trámites, ya sea porque son quienes quieren obtener tal licencia, permiso, autorización, etc., o porque son sujetos de un procedimiento de inspección realizado por la autoridad.

Lo anterior nos lleva a intentar poner en claro si el orden jurídico mexicano reconoce o no el derecho de los particulares a obtener información sobre el medio ambiente.

1. El derecho a la información en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En principio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce expresamente el derecho a un medio ambiente sano, como un derecho subjetivo público y en consecuencia tampoco se establece el derecho a obtener información sobre

el medio ambiente. De hecho, los únicos preceptos constitucionales en los que se hace referencia al medio ambiente en la Carta Fundamental, son el 26, que sujeta el desarrollo económico al cuidado del medio ambiente; el 27, que faculta a la nación a dictar leyes tendientes a preservar y restaurar el equilibrio ecológico; y el 73 fracción XXIX G), que establece el sistema competencial, en la materia.

No obstante, a nivel de legislación secundaria, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en la fracción XI del artículo 15 señala que:

"Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades, en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para preservar ese derecho."

Sin embargo, el ejercicio de este derecho a un "medio ambiente sano" consagrado por la Ley enfrenta dos obstáculos: 1) no se reconoce por los tribunales el "interés jurídico" de los particulares para entablar una demanda por daños al medio ambiente, a menos que exista una afectación directa a su persona o a sus bienes; y 2) los particulares carecen de información sobre daños que posiblemente se estén generando al medio ambiente. De tal manera que el derecho de acceso a la información aparece como "*condictio sine qua non*" para el ejercicio del derecho a un medio ambiente sano.

A pesar de que ni la Constitución Política ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente confieran expresamente el derecho del público a obtener información sobre el medio ambiente, en ambos ordenamientos jurídicos existen preceptos que consagran el "derecho genérico a obtener información" y a un "medio ambiente adecuado".⁷

7. Esta situación contrasta con el hecho de que existan dos constituciones políticas estatales que amplían los derechos a un medio ambiente sano y a la información sobre medio ambiente, siendo más precisas que la federal: 1. Constitución Política del Estado de Coahuila: "Artículo 172. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. El Estado y los municipios dentro del ámbito de sus respectivas competencias, velarán por la utilización racional de todos los recursos

En consecuencia, la existencia de este derecho supone la paulatina eliminación de los secretos públicos hasta donde ello sea posible y concomitantemente, una mayor participación de los administrados en el control de la propia administración pública.

En ese sentido, la Constitución Política de México protege dos derechos fundamentales de los ciudadanos reconociendo:

1) ***El derecho a la información en general. "Artículo 6o. 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 terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado"***⁸

2) ***El derecho de petición: "Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por***

naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Para quienes violen lo dispuesto en el párrafo 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."

2. Constitución Política del Estado de Yucatán: Artículo 87. Son funciones específicas del Estado: IX. Organizar un sistema de planeación del desarrollo integral que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, de acuerdo con los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, sobre bases que aseguren la conservación y uso racional de los recursos naturales, la salud del ambiente y el desarrollo sostenido." "Artículo 86. ... El Estado, por medio de sus Poderes Públicos, garantizará el respeto al derecho de todo individuo de gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los ecosistemas que conforman el patrimonio natural de Yucatán, basado en los siguientes principios: i. Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir en un ambiente saludable que les permita una vida digna, y hacer uso racional de los recursos naturales con que cuenta la entidad, para alcanzar el desarrollo sostenido, en los términos que señale la ley de la materia; ii. A ninguna persona se le puede obligar a llevar a cabo actividades que ocasionen o puedan ocasionar deterioro al ambiente, en los términos que señale la ley de la materia; y iii. Los habitantes del Estado tienen derecho a conocer y tener acceso a la información actualizada acerca del estado del ambiente y de los recursos naturales de la entidad, así como a participar de las actividades destinadas a su conservación y mejoramiento."

8. El texto original de este precepto, aprobado por el Constituyente de Querétaro en 1917, no contenía expresamente el deber de garantía del Estado, esta parte fue adicionada en reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Con base en los dos preceptos transcritos, podría interpretarse, como sucede en los casos de Estados Unidos y Canadá,⁹ que los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de conocer la información sobre el medio ambiente que posean las autoridades y que estas últimas tienen la obligación de informar al ciudadano y en todo caso, el ciudadano tiene derecho a pedir que se le informe y ante tal petición las autoridades deben responder por escrito.

Sin embargo, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ageste respecto, en ocasión de una solicitud presentada el 23 de enero de 1983 al Secretario de Hacienda y Crédito Público, con base en los artículos 6o. y 8o. *in fine* de la Constitución, relativa a diversos datos concernientes a la deuda pública, estableció que:

1. "El mencionado derecho a la información no es una garantía individual en cuanto que cualquier gobernado, cuando lo estime oportuno, puede solicitar y obtener de los órganos del estado cualquier información."
2. "Los gobernados no tienen ningún derecho frente al estado para obtener información a través de sistemas no previstos en las normas relativas."

9. Aunque la Constitución Federal Canadiense no consagra expresamente el derecho de acceso a la información, "The Canadian Charter of Rights and Freedoms", establece varios derechos y libertades relevantes para el acceso del público a la información ambiental. La Carta declara que todos tienen el derecho de libertad de pensamiento, creencia, opinión y expresión, incluyendo la libertad de prensa y otros medios de comunicación, así como la libertad de reunirse pacíficamente e incluye el derecho de cualquier miembro del público para comunicarse con y recibir servicios disponibles de una oficina central o de una institución del Parlamento o Gobierno de Canadá y francés. Juntas esas dos provisiones pueden ser interpretadas en el sentido de que implican ciertas obligaciones del Gobierno de Canadá para otorgar el acceso público a la información que detentan. Sobre el particular véase: GRANDBOIS, Maryse, "Le droit d'accès à l'information en matière d'environnement", en *Primera Reunión de Norteamérica sobre Derecho Ambiental. Fase II. Memoria*, FUN-DEA, México, 1993, pp. 29-42. En el caso de Estados Unidos, ni la Constitución ni la Declaración de Derechos o Garantías Individuales garantizan de modo expreso el derecho del público a la información, pero en un gran número de litigios en la primera enmienda que a la letra dice: "El Congreso no expedirá ley alguna en relación al establecimiento de alguna religión, o prohibiendo el libre ejercicio de ellas o limitando la libertad de palabra, de prensa o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y pedir al Gobierno la enmienda de injusticias." Véase: BASS, Susan, "Information access mechanisms in U.S.A.", en: *Ibid*, pp. 59-66.

De tal manera que constitucionalmente no existe el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente que detenten las autoridades administrativas.

2. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, una puerta para el derecho a la información

El 4 de agosto de 1994, se promulgó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que se aplica a todos los procedimientos que son desarrollados ante, y/o por la Administración Pública Federal, con excepción de los relativos a la materia fiscal, financiera, responsabilidad de servidores públicos, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como los que desahoga el Ministerio Público en materia penal. En consecuencia, quedan regulados por esta Ley los procedimientos administrativos relacionados con la preservación y defensa del medio ambiente.

En el artículo 33 de dicha Ley se dispone que:

"Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba."

En ese sentido, la misma Ley en su artículo 16 dispone que:

"La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

III. Hacer del conocimiento de éstos en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en que tengan interés jurídico y proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos.

VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta y otras leyes."

En principio estos derechos se otorgan exclusivamente a quienes tengan interés jurídico en la tramitación del asunto de que se trate, es decir, a aquellas personas que les afecta directamente la tramitación del procedimiento en cuestión. Sin embargo, ésta es una ley general del procedimiento

administrativo, por lo que las leyes específicas, por ejemplo las leyes ambientales, podrían ampliar el derecho a obtener información a otras personas aunque no estén directamente involucradas en el procedimiento. Esto último es más una excepción que una regla.¹⁰

3. ***El régimen de evaluación de impacto ambiental, ¿una excepción a la regla de no acceso?***

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente, establece la obligación de que la realización de obras o actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y normas oficiales mexicanas emitidas por la Federación para proteger el ambiente, deban sujetarse previamente a la evaluación del impacto ambiental, particularmente en los siguientes casos: obra pública federal; obras hidráulicas, vías genera-

...la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce expresamente el derecho a un medio ambiente sano, como un derecho subjetivo público y en consecuencia tampoco se establece el derecho a obtener información sobre el medio ambiente.

10. Según Jaime GONZÁLEZ PÉREZ "el que formula una petición ante un órgano administrativo es interesado desde el momento mismo de la presentación del escrito. Si bien, para que pueda examinarse la procedencia de su petición será necesario que exista un interés -por amplio que éste sea- en el asunto, salvo los supuestos en que se reconozca acción pública, como suele reconocerse en defensa del medio ambiente y patrimonio artístico y cultural. Pero por lo general, para estar legitimado, se exigirá la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo". Ahora bien, el autor citado señala que en los supuestos de titularidad de un derecho subjetivo es incuestionable la legitimación y que por ello el titular de un derecho subjetivo está legitimado para hacer valer su derecho en un procedimiento administrativo. Véase del autor: *Procedimiento Administrativo Federal*, Porrúa-UNAM, México, 1995, p. 33. Así, cuando el derecho subjetivo dimana de la norma jurídica, al darse los supuestos de derecho que determinan su nacimiento, la persona en quien concurren está legitimada para incoar el procedimiento cuyo objeto es el reconocimiento del derecho. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mantenido dos criterios: A pesar de que el juicio de amparo pudiera llamarse el verdadero juicio popular, esto no significa que la acción de amparo sea popular, toda vez que su ejercicio se encuentra limitado a instancia de la parte agraviada. Suplir la falta de demostración del interés jurídico equivaldría a reconocer la existencia de una acción popular que no acepta nuestro derecho. Al respecto véase en el *Semanario Judicial de la Federación* 7a. época, "Interés jurídico. Necesidad de acreditarlo en el amparo contra leyes", volumen 11, p. 48; *Semanario Judicial de la Federación* 7a. época, "Interés jurídico en el amparo, las características peculiares del juicio de garantías no pueden llevar al tribunal revisor a suplir la falta de demostración del.", vol. 97-102, p.123 y *Semanario Judicial de la Federación* 7a. época, "Interés jurídico y perjuicio económico, diferencias para la procedencia del juicio de amparo", vol. 64, p. 68.

les de comunicación, oleoductos, gasoductos y carbo ductos; industria química, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, de bebidas, del cemento, automotriz y de generación y transmisión de electricidad; exploración, extracción, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales, reservadas a la Federación; desarrollos turísticos federales; instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; y aprovechamientos forestales de bosques y selvas tropicales y de especies de difícil regeneración,

Para ello, en los artículos 28 a 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se determinan las obras o actividades que quedan sujetas a la evaluación del impacto ambiental; la autoridad competente para hacer la evaluación (federal o local); se describe someramente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental; y se consagra el derecho a la información. Concretamente, en lo que se refiere a este último, el artículo 33 describe:

"Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental y satisfechos los requerimientos formulados por la autoridad competente, cualquier persona podrá consultar el expediente.

Los interesados (es decir, aquellos que han sometido sus obras o actividades a evaluación de impacto ambiental ante la autoridad) podrán solicitar que se mantenga en reserva información que haya sido integrada al expediente, y que de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial o intereses lícitos de naturaleza mercantil."

De conformidad con lo que dispone este artículo y con lo que dispone el artículo 16 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo ya analizada, en el procedimiento de evaluación de impacto ambien-

Muchos de estos conflictos podrían evitarse si en el procedimiento de impacto ambiental se pusiera en práctica un sistema de ofrecimiento de información al público por parte de la autoridad y complementariamente reconociera el derecho del público a solicitar información sobre el contenido del expediente de la evaluación de impacto ambiental

tal se reconoce el interés jurídico "a cualquier persona", con lo que "cualquier persona tiene derecho a:

1. Conocer en cualquier momento el estado que guarda la tramitación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.
2. Obtener copia de los documentos contenidos en el expediente.
3. Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
4. Accesar a los registros y archivos de la autoridad".

En otras palabras, en principio, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, **concede interés jurídico a cualquier persona**, lo que interpretado armónicamente con lo dispuesto por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, significa que cualquier persona puede reclamar a la Administración Pública, acceso a la información ambiental pero solamente en lo relativo a los expedientes de la evaluación del impacto ambiental, y que ante la negativa de esa información procede el ejercicio de los medios de defensa consagrados por esa ley, amén del juicio de amparo.

Cabe señalar que con fecha 23 de octubre de 1995, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, emitió un "Acuerdo por el cual se simplifica el trámite de la presentación de la manifestación de impacto ambiental a las industrias que se mencionan, sujetándolas a la presentación de un informe preventivo". Este ordenamiento jurídico tiene una jerarquía mucho menor a la del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Dicho Acuerdo enlista una serie de actividades industriales cuya realización no quedaría sujeta a la evaluación del impacto ambiental, toda vez que, salvo que se pruebe lo contrario, dichas actividades

no alteran significativamente el ambiente y en consecuencia sólo quedarían sujetas a la presentación de un informe preventivo. El citado acuerdo señala:

"Primero. El presente Acuerdo tiene por objeto simplificar el trámite de presentación de manifestación de impacto ambiental a que se refiere la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a las micro, pequeñas y medianas industrias, cuyas actividades se especifican en el artículo tercero del presente Acuerdo, debiendo éstas presentar únicamente el informe preventivo a que se refiere el artículo 7o. del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental.

En el mismo sentido, se verá beneficiada la gran industria que realice dichas actividades siempre y cuando se ubiquen o se proyecten ubicar o bien cuando amplíen su proceso de producción en los fraccionamientos y zonas industriales oficialmente autorizados, que previamente hayan presentado su manifestación de impacto ambiental para el conjunto de giros industriales, o bien que dichos fraccionamientos o zonas se encuentren incorporados dentro de los planes de ordenamiento ecológico estatal o municipal aceptados por la autoridad federal responsable. Las ampliaciones de las áreas de servicio que no formen parte de su proceso productivo no requerirán de ningún trámite adicional."

Asimismo dispone el citado Acuerdo:

"Quinto. El informe preventivo se presentará ante el Instituto Nacional de Ecología, el cual dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción, lo evaluará, y emitirá el dictamen correspondiente a través del cual podrá autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate en los términos solicitados, o bien negar la autorización u otorgarla de manera condicionada para atenuar los impactos generados en su operación normal o para prevenir desastres en casos extraordinarios."

En realidad lo que sucede es que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y

su Reglamento en Materia de Impacto Ambiental no eran muy precisos al señalar el tipo de actividades que quedaban sujetos a la evaluación del impacto ambiental. Este Acuerdo simplemente constituye una lista de exclusión al estilo de las que se contemplan en la ley francesa cuando se trata de acotar el ámbito de aplicación de la evaluación de impacto ambiental.

Pero lo importante a destacar, es que respecto de las actividades señaladas en el citado Acuerdo, no es posible ejercer el derecho de acceso público a la información, ya que las mismas sólo están sujetas a la presentación de un informe preventivo.

4. El Distrito Federal ¿una legislación de vanguardia?

El Distrito Federal, aunque es la sede de los poderes federales, no constituye propiamente un Estado de la Unión, pero cuenta desde 1993 con una Asamblea Legislativa. Por esta razón, el 9 de julio de 1993, ese órgano legislativo emitió la Ley Ambiental del Distrito Federal, que en su artículo 20, fracción VI, considera como un instrumento de política ambiental la información ambiental, pero que no desarrolla un capítulo sobre el particular, por lo que se entiende que aplican las provisiones de la Ley General. Asimismo, al regularse el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se establece que:¹¹

...el derecho a obtener información sobre el medio ambiente, por lo menos en lo relativo a los expedientes de evaluación de impacto ambiental, es un derecho reconocido por el orden jurídico mexicano, aunque no sea en la práctica un derecho vivo.

"Artículo 37. Presentado el informe, manifestación o estudio en materia de impacto ambiental o de riesgo, la Secretaría integrará dentro de los dos días hábiles siguientes un expediente para consulta al público que contendrá el resumen del proyecto de obra o actividad respectiva... "

El precepto transcrito no ofrece mucha diferencia con el régimen establecido a nivel federal por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA), pero sí es novedoso que en su artículo 39 el instrumento jurídico que mencionamos, reconozca que la población podrá participar en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y que exija en el artículo 42 que la autoridad tenga que tomar en cuenta las observaciones que la comunidad presente sobre un proyecto determinado y que incluso en el caso de que las observaciones de alguna persona no fueron recogidas en la resolución de que

se trate, pueda interponer un recurso administrativo en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Lo que esta Ley dispone se acerca mucho a la interpretación armónica que hemos hecho arriba de la LEGEEPA, con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el sentido de que el **interés jurídico** para obtener información sobre los expedientes de evaluación de impacto ambiental se amplía a **cualquier persona, sin limitación alguna.**

11. Otros preceptos de la Ley sobre el particular son: "Artículo 38. La Secretaría colocará en el local que destine para ello, el listado de los informes, manifestaciones y estudios en materia de impacto ambiental que se le hubieren presentado, el cual deberá actualizarse cada dos días hábiles". "Artículo 39. Tratándose de obras o actividades que por su magnitud puedan causar impactos ambientales considerables en diversas zonas del Distrito Federal ...la población podrá participar en el procedimiento de evaluación de su impacto ambiental en los términos de los artículos 41, 42, 48 y 49". "Artículo 40. Presentada la manifestación o estudio de impacto ambiental o de riesgo en los casos determinados en el artículo precedente, el promotor deberá publicar a su costa en un diario de circulación nacional el resumen de proyecto de obra o actividad respectiva ..."

"Artículo 41. En los supuestos señalados en el artículo 40 cualquier persona podrá presentar observaciones por escrito a la Secretaría, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la publicación del resumen del proyecto de obra o actividad en cuyo caso únicamente serán consideradas por la Secretaría las pruebas documentales que se acompañen a estilo de observaciones".

"Artículo 42. La Secretaría ponderará las observaciones presentadas de acuerdo con el artículo anterior en los considerandos de la resolución en materia de impacto ambiental que corresponda conforme a esta ley."

"Artículo 48. Las personas que consideren que sus observaciones no fueron estudiadas en su resolución respectiva conforme al artículo 42 podrán presentar recurso de inconformidad en los términos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal".

Esta última disposición amplía el alcance de la legitimación a cualquier persona que haya hecho observaciones, aunque no se posea interés jurídico en el sentido tradicional.

5. El proyecto de reformas a la LEGEEPA

En los últimos meses, al interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ha comenzado a discutirse un proyecto de enmiendas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que por una parte implica modificaciones al procedimiento de impacto ambiental y por la otra incluye un capítulo relativo al derecho a la información.¹²

La recientemente aprobada Ley Ambiental para el Distrito Federal apunta precisamente hacia el camino de reconocer plenamente el ejercicio del derecho a la información, a pesar de no dedicar un capítulo relativo a esta materia, aunque sigue constriñéndose al ámbito de la información contenida en los expedientes de impacto ambiental.

En lo relativo al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en el artículo 33 del proyecto, se señala que toda persona tendrá derecho a formular observaciones o propuestas respecto de las obras o actividades sujetas a evaluación del impacto ambiental, texto éste que aparentemente no significa ninguna variación con relación al texto actualmente vigente, sólo que en la fracción III se reconoce que el ejercicio de este derecho es previo a la emisión de la resolución, dado que la fracción III del precepto proyectado establece que la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, organizará una reunión pública de información en la que el promovente deberá explicar los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

12. Estamos considerando la versión del proyecto de reformas fechada el 11 de marzo de 1996.

No obstante que el proyecto también establece que la Secretaría consignará en la resolución que emita el proceso de participación pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas formuladas por el público, no establece como el caso de la Ley ya aprobada para el Distrito Federal, la posibilidad de que, quienes consideren vulnerado su derecho a participar puedan hacer uso de los medios de defensa respectivos.

Sin embargo, esto último no altera para nada la interpretación armónica que ya hemos hecho párrafos arriba con la legislación en materia del procedimiento administrativo de carácter federal, según la cual, el texto ahora vigente y el texto propuesto amplían el interés jurídico, requisito indispensable para la legitimación, a cualquier persona.

En lo relativo al acceso a la información, el proyecto significa de hecho un avance, ya que en su artículo 159 establece lo siguiente:

- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca debe desarrollar un sistema de información ambiental que será accesible al público.
- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca debe desarrollar y publicar cada dos años un informe detallado sobre el estado del medio ambiente.
- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca publicará una gaceta oficial en la que serán publicadas las leyes, los reglamentos y las normas oficiales mexicanas y las políticas sobre medio ambiente.
- Toda persona tiene derecho de obtener información de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. La información debe ser requerida en forma escrita.
- La autoridad tiene sesenta días para otorgar la información.

Sin embargo, las causas de negativa para el ejercicio del derecho a la información que establece el proyecto podrían significar más desventajas que ventajas con respecto al régimen aún vigente, en efecto, según el proyecto la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca podrá negar el acceso a la información en los siguientes casos:¹³

13. Ya en 1946 Max WEBER se refería al fenómeno burocrático de secretos oficiales, o sea, la tendencia de todas las burocracias (a buscar) a aumentar la superioridad de los informados profesionalmente manteniendo en secreto sus conocimientos e intenciones. Tomado de O'BRIEN, David, *op. cit.*, p. 3.

- Se considere por disposición legal que la información es confidencial o que por su propia naturaleza su difusión afecta el interés o la seguridad nacionales.
- Si es parte de un procedimiento administrativo distinto al de evaluación del impacto ambiental que continúe sujeto a la consideración de una autoridad pública.
- Se soliciten documentos emitidos por una autoridad distinta a la que se presenta la solicitud.
- Si fue provista por una tercera parte a una autoridad y esta tercera parte no tenía la obligación de presentar tal información.
- Si puede afectar las relaciones internacionales.
- Sea evidente que la información se solicita con objeto de causar daños o perjuicios a terceros o pueda ser utilizada para obtener beneficios ilícitos por el solicitante.
- La divulgación de la información pudiera afectar el recurso natural del que se trata o causar desequilibrios ecológicos.

Cierto es que se puede argumentar que algunas de las causas de negativa de información que establece el proyecto de marras, coinciden con las establecidas por la Directiva de la Comunidad Europea del 7 de junio de 1990 sobre la libertad de acceso a la información sobre el medio ambiente, así como con las señaladas en la **Acces to Information Act** de 1982 vigente en Canadá o con la **Freedom Information Act** de 1966 vigente en los Estados Unidos de América.

Sin embargo, el texto propuesto amerita dos comentarios. En primer lugar, aunque en Canadá y en Estados Unidos se ha establecido como una causa de negativa el hecho de que la información que solicite pueda afectar la seguridad nacional, en el primero de estos países la definición de la amplitud del concepto de seguridad nacional, está acotado por el contenido de la **Official Secrets Act** y en Estados Unidos, es una orden del Titular del Ejecutivo la que establece qué asuntos deben guardarse en secreto en interés de la defensa nacional o de la política exterior. Asimismo, una prescripción similar se presenta con relación a la Directiva de la Comunidad Europea, pero por ejemplo, en el caso de España, la potestad para clasificar como secretas ciertas informaciones compete solamente al Consejo de Ministros o a la Junta de Jefes de Estado Mayor.

En segundo lugar, la causa de negativa consistente en que sea evidente que la información se solicita con objeto de causar daños o perjuicios a terceros o pueda ser utilizada para obtener beneficios ilícitos por el solicitante, no encuentra parangón en ningun

na otra legislación ni de Norteamérica ni de Europa y ello es así porque de hecho esta causal es contraria al legítimo derecho de usar la información en juicio para obtener una indemnización por daños al medio ambiente, posibilidad ésta que ahora se recoge en el texto del artículo 194 vigente de la LEGEE-PA. En otras palabras, esa causa de negativa es conculcatoria de derechos y puede ser la fuente de amplias arbitrariedades por parte de la autoridad.

III. Conclusiones

1. La interpretación de la Suprema Corte de Justicia, hasta ahora vigente, respecto del derecho a la información contenido en el artículo 6o. de la Constitución, nos enseña que no se trata de un derecho individual, cuyo ejercicio permita a los particulares obtener la información que sobre el medio ambiente obra en los archivos públicos. Sin embargo, en el peor de los extremos, si se trata de un derecho programático, cuyo contenido es definido y puede ser ampliado por la legislación secuiJaria, pero de cualquier manera la interpretación de la Corte tendrá que adecuarse a la dinámica de las relaciones sociales y seguramente variará su criterio.

2. A pesar de lo anterior, el derecho a obtener información sobre el medio ambiente, por lo menos en lo relativo a los expedientes de evaluación de impacto ambiental, es un derecho reconocido por el orden jurídico mexicano, aunque no sea en la práctica un derecho vivo. Esto último sucede más por negligencia de las autoridades y en ocasiones por la pasividad de los particulares, causas ambas a las cuales quizá contribuya también la poca audacia del Poder Judicial en la interpretación de la boca de la ley.

3. No puede dejar de mencionarse en estas conclusiones el hecho de que ya en algunos estados de la República se haya consagrado a nivel constitucional el derecho a obtener información (Yucatán y Coahuila).

4. La recientemente aprobada Ley Ambiental para el Distrito Federal apunta precisamente hacia el camino de reconocer plenamente el ejercicio del derecho a la información, a pesar de no dedicar un capítulo relativo a esta materia, aunque sigue constriñéndose al ámbito de la información contenida en los expedientes de impacto ambiental.

5. El proyecto de reformas a la LEGEEPA que se está discutiendo en la SEMARNAP constituye sin duda alguna un gran avance al regular en un capítulo específico el derecho a la información. Con ello, México se pone al parejo de sus socios comerciales en el NAFTA, que desde tiempo atrás han legislado sobre esta materia y que tienen amplia experiencia en el ejercicio de esa práctica.

Sin embargo, este avance puede quedar anulado si se exagera en la enumeración de causales de negativa, sobre todo, en aquellos casos en que la definición de los contenidos de esas causas queda al arbitrio de la autoridad y no a la definición dada por el órgano legislativo en la ley.

A ese respecto, Canadá y Estados Unidos tienen la experiencia de haber dictado primero leyes generales sobre información y secretos públicos y después leyes sobre información ambiental, que remiten las causas de excepción a las primeras. En México, de aprobarse el proyecto ahora en discusión, sin duda que será la ley ambiental la que reglamente el artículo 6o. constitucional, pero cabría ponderar la conveniencia de que este derecho a la información fuera legislado de una manera más amplia en una ley específica, que fije las reglas generales de la relación entre gobierno y gobernados, que propicie y recupere la confianza entre sociedad civil y burocracia.

De no ser así, si se mantiene la discrecionalidad en el ejercicio del derecho a la información en manos de los servidores públicos, este instrumento fundamental de política ambiental fracasará nuevamente y no podrá impedir que en la tramitación de las evaluaciones de impacto ambiental siga habiendo fricciones entre proponentes de los proyectos, autoridades y sociedad interesada.

