

El Acceso a la Información Ambiental. Un Estudio Comparado México-España

Cesar Arturo Sereno Marín¹

Resumen

El acceso a la información ambiental ha tenido un importante desarrollo en Europa a partir de la firma del Convenio de Aarhus en 1998. A partir de dicho instrumento internacional, los países firmantes se obligaron a desarrollar legislaciones internas específicas en materia de información, participación ciudadana y justicia medioambiental, procurando la verdadera tutela del derecho al ambiente sano y equilibrado. España, en el año 2006, publicó la Ley 26/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información pública, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, con lo cual cumplió con sus obligaciones internacionales. México, por su parte, a pesar de que cuenta con una Ley de Transparencia que permite acceder a toda la información pública, no cuenta con una legislación específica en materia de acceso a información ambiental, por lo que un análisis comparativo se hace necesario para conocer las fortalezas y debilidades de una y otra legislación.

Palabras clave

Acceso, Información Pública, Ambiente, Transparencia, Legislación.

Abstract

The access to environmental information has had an important development in Europe since the signing of the Aarhus Convention in 1998. From this international instrument approval, the signatory countries were forced to develop specific internal laws concerning access to information, public participation and access to justice in environmental matters, seeking the true protection of the right to a healthy and balanced environment. On July 18th, 2006, in Spain there was published the 26/2006 Law, which regulates the rights of access to public information, public participation and access to justice in environmental matters, with which its international obligations were fulfilled. Mexico, on the other hand, despite having passed a transparency law that allows access to all public information, has no specific law on access to environmental information. Due to this a comparative analysis is necessary to identify the strengths and weaknesses of both legislations.

Keywords

Access, Public Information, Environment, Transparency, Legislation.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Miembro de la Red Temática CONACYT: Sociedad Civil y Calidad de la Democracia, México. ody178@msn.com

Sumario

1. Introducción
2. El acceso a la información ambiental en España: Ley 27/2006.
3. México y la regulación en la materia.
4. Conclusiones
5. Bibliografía

1. Introducción

El acceso a la información ambiental ha venido desarrollándose en los últimos años como un derecho palanca para el ejercicio de otros derechos como lo es la participación pública y el acceso a la justicia ambiental. Al respecto, resulta ilustrativo que, desde el año 1998, fecha en la que se firmó el Convenio de Aarhus sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, en su Exposición de Motivos se dote de una importancia trascendental al acceso, como elemento necesario para el correcto ejercicio de otros derechos en materia ambiental.

Los problemas ambientales avanzan rápidamente a pesar de algunos esfuerzos realizados por diversos países. Nos encontramos ante un problema global que necesita de la participación de todos los agentes, tanto de la sociedad, como del gobierno. Por ello, la creación de instrumentos internacionales y la posterior interiorización de los principios signados en ellos dentro de los sistemas jurídicos de cada país, son un claro ejemplo de voluntad y decisión política.

Así, surge la inquietud de abordar en el presente trabajo un análisis de la integración de instrumentos específicos en materia de acceso a la información ambiental en España, para posteriormente hacer un comparativo con la legislación en México. Consideramos que la problemática ambiental reviste características complejas por lo que resulta necesario comparar el acceso a la información ambiental mediante una legislación especial en la materia con una ley general que trata todo tipo de información pública sin consideración de materias específicas. Con ello buscamos encontrar elementos que permitan el perfeccionamiento de las normas existentes y, a su vez, garanticen el pleno acceso a la información y la protección del medio ambiente.

Los tratados internacionales son para el Derecho Ambiental su fuente principal y, en este caso, el Convenio de Aarhus sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente ha sido la fuente de incorporación de sus principios en los diversos ordenamientos jurídicos internos de los países firmantes, entre ellos, España. De esta manera, se ha ido elaborando todo un entramado normativo para tutelar el acceso a la información ambiental.

Ahora bien, en las siguientes líneas realizaremos un análisis comparativo de la legislación en México y España sobre el acceso a la información ambiental, cuestión que resultó en principio un tanto difícil, al no existir leyes en México que regulen de manera específica el acceso a la información ambiental. Este comparativo específicamente entre una ley y otra podrá darnos mayores elementos para ver la pertinencia de una ley especial en el tema de acceso a información ambiental o, en su caso, si una ley que regula el acceso a información pública en general resulta suficiente en el tema ambiental como es el caso mexicano.

Es de resaltar que la complejidad de los problemas ambientales nos obliga a la creación de mecanismos de construcción de ciudadanía participativa, de opinión pública informada, con conocimiento de causa, que coadyuven a mitigar los impactos de la actividad humana en el ambiente y, para ello, el acceso a información veraz, completa y actualizada reviste un papel principal. El derecho de acceso a la información se sitúa, pues, como un presupuesto de participación.

2. El acceso a la información ambiental en España: Ley 27/2006, de 18 de julio

La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, regula los tres pilares sobre los cuales está centrado el Convenio de Aarhus,² el cual constituye, desde nuestra perspectiva, el mayor instrumento jurídico de alcances globales para garantizar el acceso a la información ambiental a cualquier persona que así lo requiera.

La firma del Convenio de Aarhus y la posterior promulgación de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento y del Consejo, relativa al Acceso del Público a la Información Ambiental, obligó a España a realizar modificaciones legales en su normativa interna, atendiendo a los cambios que, a nivel comunitario, se venían desarrollando.

Los pilares a los que hacemos referencia son el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia ambiental. Esta Ley entró en vigor a partir del 20 de julio de 2006 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Sin embargo, las disposiciones del Título IV referentes al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos ambientales y sobre la tasa por suministro de información ambiental entraron en vigor el día 20 de octubre de 2006.³

Para Ituren (2005:102), lo que han deseado tanto el legislador español como el comunitario es el establecimiento de un sistema de acceso fácil, más allá del tradicional régimen restrictivo que permitía a las autoridades controlar la información. Se trata de permitir una mayor involucración de la sociedad en la protección de los recursos naturales a fin de que coadyuven con la Administración Pública en la defensa de la naturaleza.

La importancia del derecho de acceso y su vínculo con la ciudadanía queda de manifiesto en la Ley 27/2006⁴, al considerar este derecho dentro de su Exposición de Motivos como:

El pilar de acceso a la información medioambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Se divide en dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.

Como se puede observar, en la Exposición de Motivos se divide en dos apartados el acceso a la información ambiental: uno, mediante solicitud previa a las autoridades públicas, y otro, mediante la difusión obligatoria de información por parte de la autoridad pública sin necesidad de solicitud previa. Así, conforme se logre un mayor acceso a información ambiental, mejor y más informada será la intervención de la ciudadanía en los temas públicos de carácter ambiental. Para Salinas (2008:242), además de herramienta necesaria para la participación pública, el acceso a la información tiene un papel principal en lo referente a las consecuencias que la democracia participativa tiene en la acción administrativa, en concreto, en cuanto a su contribución en la mejora de las decisiones gubernamentales, mayor claridad de responsabilidades pero, sobre todo, un aumento de la transparencia en todo el proceso de toma de decisiones. Sobre esto último, es importante tener en cuenta lo apuntado por Gómez (2005:232):

² Hecho en Aarhus, Dinamarca el 25 de junio de 1998.

³ Ley publicada en el Boletín Oficial del Estado número 171, de 19 de julio de 2006.

⁴ En nuestra investigación nos abocaremos únicamente al pilar relativo al acceso a la información ambiental contenida en esta ley, ya que es el objeto de estudio del presente trabajo.

En la toma de decisiones pública la distinción entre intereses organizados y desorganizados es fundamental. Un interés potencial o vago, o excesivamente común, puede no llegar a cristalizar nunca como un referente organizativo y esto suele suceder con el medio ambiente...El medio ambiente suele quedar, generalmente, en el día a día de las decisiones sociales e individuales, en el lado de los intereses difusos y generales.

Una mayor participación ciudadana estará condicionada al acceso a información que le proporcione la autoridad pública, pues con independencia de que se pudiera participar sin tener conocimiento del tema ambiental, la calidad de la participación se vería seriamente disminuida al no contar con mayores elementos para una participación con conocimiento de causa.

A este mismo respecto, Jaquenod (2008:279) considera importante sobre la información ambiental que:

La correcta información en materia ambiental crea conciencia a través del conocimiento. Esta información deberá permitir alcanzar un grado mínimamente aceptable de sensibilización, formación y conciencia pública, con relación al valor que tienen los recursos naturales.

Es evidente que la información ambiental es una herramienta fundamental en la búsqueda de lograr una efectiva protección y preservación de los recursos naturales y del ambiente en general. Por lo tanto, las normas jurídicas al respecto deben procurar su pleno ejercicio, evitando cualquier barrera que impida a toda persona la posibilidad de acceder a la información ambiental que requiera.

Por ello, analizaremos la Ley 27/2006, de 18 de julio, de España, en lo que respecta únicamente al pilar del acceso a la información ambiental y la contrastaremos con la legislación en México que, como podremos ver, no tiene una ley especializada en materia de acceso a la información ambiental y se regula como acceso a información pública, de manera general, sin importar la materia de que se trate. Para facilitar el presente análisis, dividiremos el estudio en cinco rubros: a) Objeto; b) Legitimación; c) Sujetos Obligados; d) Contenido esencial; y e) Responsabilidades.

Este análisis nos permitirá centrarnos en el contenido formal de una legislación y otra, comparando así como se puede acceder a información ambiental y supuestos de su denegación en un país, mediante una ley especializada en el tema y cómo se accede en otro país con una legislación general aplicable a todo tipo de información pública.

El medio ambiente es uno de los sectores en los que la transformación de la relación Ciudadano y Poder Público es más visible por su naturaleza de bien común que convierte el cuidado del ambiente en una cuestión de interés general y, por ello, la información que reciben los gobernados se presenta como instrumento indispensable para la participación ciudadana, por lo que el perfeccionamiento de las leyes en la materia se vuelve un imperativo (Salinas, 2008:224).

Lo que pretendemos con este comparativo entre dos formas de tratar el derecho de acceso a la información ambiental mediante legislaciones distintas es identificar sus fortalezas y debilidades, para propugnar llenar los vacíos existentes y permitir la tutela efectiva del derecho de acceso a información ambiental o, en situándonos en el otro extremo, que el acceso a cierta información no tenga un efecto contrario a la protección del ambiente.

2.1 Objeto

El objeto de la Ley 27/2006 es garantizar el acceso a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o, en el de otros sujetos que la posean en su nombre. De esto se desprende la delimitación que debe hacerse del concepto de información ambiental que contempla esta Ley, y que de conformidad con el artículo 2.3, es toda aquella:

En forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

- a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.
- b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).
- c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.
- d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.
- e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y
- f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluidas, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).

Resulta clara la amplitud del objeto y del soporte de la misma, ya que recoge un gran número de supuestos relativos a lo que debe considerarse información ambiental, y además comprende que esta información puede estar en cualquier forma o soporte, constituyendo así un acceso a la información en sentido amplio, pues como afirma Casado (2008:241), nos encontramos no frente a un derecho a documentación y archivos, sino frente al acceso a la información.⁵

A pesar de que es mucho más completa la definición de información ambiental, debemos tomar en cuenta la existencia de excepciones a su exceso y, por lo tanto, se debe analizar si la información solicitada encuadra en alguno de los supuestos del artículo 13 de la Ley en comento, el cual divide en dos los límites para su acceso: cuestiones de carácter circunstancial o procedimentales, que son las siguientes:

⁵ Se debe hacer la distinción entre las limitantes que imponen el término de "acceso a los documentos" y la amplitud que representa el término "acceso a la información", pues este último tiene una connotación mucho más amplia que otorga mayores posibilidades de obtener información.

- a) Que la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.2.b).⁶
- b) Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable.
- c) Que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 10.2.a).
- d) Que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos. Por estos últimos se entenderán aquellos, sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente. Si la denegación se basa en este motivo, la autoridad pública competente deberá mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración.
- e) Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación.

Respecto al término irrazonable, Casado (2008:250) comenta que se refiere a que las autoridades públicas pueden denegar información ambiental que sea claramente abusiva o vejatoria, o que entrañe un uso antisocial del derecho.

Cuando la solicitud es de manera muy general, cabe señalar lo mencionado por el Informe del Defensor del Pueblo correspondiente al año 2010, pues al invocarse esta causal para denegar información ambiental se debe pedir al solicitante que concrete su solicitud y asistirle para ello lo antes posible en un plazo no superior a un mes desde la recepción de la solicitud, como lo establece el numeral 10.2.a de la Ley 27/2006.

Sobre la última causa para la denegación de información del inciso e), hay que considerar la protección que se pretende dar a las opiniones personales de los miembros de las Administraciones Públicas y a la información que intercambian entre ellos, sopesando siempre la garantía del interés protegido por la difusión de esa información.

Se debe ser cuidadoso en la interpretación de las causales para denegar información, ya que éstas deben hacerse de manera restrictiva conforme al caso concreto que se plantea y tratando en todo momento de sopesar el bien colectivo con el individual.

En un segundo bloque de límites al acceso a la información ambiental, la Ley 27/2006 contempla situaciones de fondo, cuestiones que se deben observar para no perjudicar diversos bienes jurídicos o derechos de terceros. Dichas excepciones son:

- a) Confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley.⁷
- b) Las relaciones internacionales, la defensa nacional o a la seguridad pública.

⁶ En relación con el presupuesto de disponibilidad, consideramos necesario implementar mecanismos que obliguen o castiguen a la autoridad pública por no contar con información que está obligada a generar, para no verse en el supuesto de denegar información sin más razón que el hecho de no tenerla en su poder.

⁷ Se refiere en este apartado a información sobre sujetos o procedimientos judiciales o en trámite ante los tribunales. La finalidad radica en no entorpecer las investigaciones sobre delitos, ni el buen curso de los procedimientos.

- c) Asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria.
- d) Confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial.
- e) Derechos de propiedad intelectual e industrial, a menos de los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación.
- f) Confidencialidad de datos personales, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación.
- g) La protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la legislación vigente.
- h) La protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada. De manera particular, la que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción.

En la última excepción de entrega de información ambiental señalada, resulta interesante el planteamiento de la Ley, ya que pretende proteger al ambiente a través de la denegación de cierta información ambiental. Es decir, limitando el acceso se pretende evitar el mal uso de la información sobre la ubicación de especies en peligro de extinción o amenazadas, ya que pondrían en grave riesgo la conservación de ciertas especies. En este sentido, se debe realizar una interpretación restrictiva, analizando el caso en particular y evitando, así, un abuso en esta restricción que lleve a no proporcionar información solicitada, pues como afirma Casado (2008:272):

En este caso, el interés de la mejor protección del medio ambiente prima sobre el derecho de acceso a la información. La finalidad no es otra que la de evitar un ejercicio ilegítimo del derecho, siendo por tanto una aplicación de la prohibición general del abuso del derecho como uso antisocial de los derechos.

2.2 Legitimación

En lo que respecta a los sujetos que puedan ejercer el derecho de acceso a la información ambiental, encontramos que todos pueden ejercitarlo. El artículo 2.7 establece que debe entenderse por solicitante a cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos, que solicite información ambiental, requisito suficiente para adquirir, a efectos de lo establecido en el Título II, la condición de interesado.

A lo anteriormente descrito, Razquín (2007:150) concluye que:

La fórmula interna introduce dos adiciones respecto a la definición europea: de un lado, señala expresamente a las asociaciones, organizaciones y grupos, lo que aunque en principio es una redundancia...quiere reforzar ésta y sobre todo destacar el importante papel de las uniones de personas en la protección de un bien jurídico colectivo. Y, de otro, confiere al solicitante...la condición de interesado, ya que adquirirá la condición de parte interesada en dicho procedimiento con la posibilidad de interponer recursos contra las infracciones que se produzcan respecto del ejercicio de dicho derecho.

Además, de manera puntual, el artículo 3º de la Ley 27/2006 establece que, para hacer efectivo el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, todos podrán ejercer este derecho en sus relaciones con las autoridades públicas, reconociendo una serie de supuestos específicos en cuanto al acceso a la información ambiental.

Este reconocimiento de que todos pueden ejercer el derecho de acceso a la información se traduce en la universalidad del sujeto, pues contempla cualquier persona independientemente de su nacionalidad o lugar de residencia, de grupos o asociaciones que se interesan en el tema.

En el caso de la legislación mexicana sobre acceso a la información pública, como se verá más adelante, se emplean los términos “todas las personas”, refiriéndose a personas físicas y morales que estarían legitimadas para acceder a información ambiental.

2.3 Sujetos Obligados

Relativo a los sujetos obligados a proporcionar información, tenemos que la Ley 27/2006 contempla en su numeral 2.4 que tendrán la condición de autoridad pública:

- a) El Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas.
- b) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales.
- c) Los órganos públicos consultivos.
- d) Las Corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

Además del amplio listado enumerado, para las disposiciones del Título I y II de la Ley, que tratan sobre “Disposiciones Generales” y “Acceso a la Información Ambiental” respectivamente, abarca a las personas físicas o jurídicas que asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, instituciones u órganos previstos en el apartado.

De esta manera, quedarán excluidas de proporcionar información ambiental aquellas instituciones y organismos que realicen funciones legislativas y judiciales. Es decir, la presente Ley regula únicamente lo que al Poder Ejecutivo corresponde, sin hacer diferenciación entre si es o no autoridad ambiental, simplemente, que tenga la calidad de autoridad pública.

2.4 Contenido esencial

Dentro del contenido esencial de la Ley 27/2006, podemos mencionar diferentes cuestiones. En lo que respecta al plazo máximo para resolver las solicitudes existen dos supuestos:

- a) Un mes para resolver a partir de la recepción de la solicitud de información.

b) Dos meses a partir de la recepción de la solicitud, en el caso de que por el volumen y complejidad de la información dificulten su entrega, lo cual debe ser notificado al solicitante en el plazo máximo de un mes, explicando las razones de esta determinación.⁸

Por lo que se refiere al formato de la información, ésta debe entregarse en una forma o formato solicitado, a menos que la información ya haya sido difundida, en cuyo caso la autoridad informará al solicitante de en donde puede acceder a dicha información o se le remitirá en el formato disponible. O, en su defecto, en otro formato, en caso de que la autoridad pública considere razonable poner a disposición del solicitante la información en dicho formato y lo justifique adecuadamente. Al respecto, pueden haber razones de economía, eficiencia o rapidez en la entrega de la información en formato distinto al solicitado.

Uno de los presupuestos más importantes es la gratuidad en la información. De esta manera, tenemos que las autoridades públicas publicarán y pondrán a disposición de los solicitantes de información ambiental el listado de las tasas y precios públicos y privados que sean de aplicación a tales solicitudes, así como los supuestos en los que no proceda pago alguno. Así mismo, el acceso a cualesquiera listas o registros públicos creados y mantenidos tal como se indica en el artículo 5, apartado 1.c) y apartado 3.c) serán gratuitos, así como el examen *in situ* de la información solicitada.⁹

La gratuidad es un principio fundamental en el acceso a la información ambiental, pues un costo elevado de la información tendrá un efecto inhibitorio de su ejercicio, convirtiéndose en un impedimento de acceso, por lo cual se deben analizar cuidadosamente los costos por la reproducción de la información, no por su consulta y suministro.

Sobre este punto es importante señalar el Informe del Defensor del Pueblo correspondiente al año 2011, donde se hace notar la falta de sensibilidad de algunos órganos administrativos, pues solicitan sumas muy elevadas por concepto de tasas. Ejemplifica en el Informe el caso de la demarcación de Costas de Cantabria donde la información solicitada figuraba en un CD y en ese formato fue solicitada. No obstante, la Administración calculó a 1,78 euros por hoja, con independencia del formato en que se entregue y, como en este caso, el documento contenía 1400 hojas estamos hablando de una suma exorbitante.¹⁰

De lo anterior resulta clara la dificultad para acceder a información por el pago de una suma de esas proporciones que imposibilita al ciudadano allegarse de información, pero además se observa la alevosía de la Administración, ya que es lógico pensar que al grabar un CD con la información y entregarlo al solicitante el derecho de acceso quedaría perfectamente salvaguardado.

En lo que respecta a la legislación mexicana, se contempla de igual modo el principio de gratuidad en la información, y solo cabe el pago referente al costo de reproducción de información en el formato solicitado. No existe cobro por la información en sí.

⁸ Artículo 10.2.c) de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

⁹ Artículo 5. *Obligaciones generales en materia de información ambiental.*

1. Las Administraciones públicas deberán realizar las siguientes actuaciones:... c) Elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, las cuales se harán públicamente accesibles. A tal efecto, existirá al menos una lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma. 3. Las autoridades públicas adoptarán cuantas medidas sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y, entre ellas, al menos alguna de las que se señala a continuación: ...; c) Creación de registros o listas de la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse dicha información.

¹⁰ Ver página 560 del Informe.

2.5 Responsabilidades

Hemos llegado ahora al punto de las responsabilidades. La Ley en análisis establece, en su artículo 5, un listado de obligaciones generales en materia de información ambiental que deben cumplir las Administraciones Públicas. Entre ellas, podemos mencionar: informar al público de manera adecuada sobre los derechos que les otorga la ley y los mecanismos para su ejercicio; elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, las cuales se harán públicamente accesibles; y fomentar el uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información, por citar algunos ejemplos.

La Ley 27/2006 separa en cuestión de obligaciones a las administraciones públicas y a las autoridades públicas. Para el caso de estas últimas, establece que deben velar por que la información recogida por ellas o recogida en su nombre esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación; adoptar cuantas medidas sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y, entre ellas, por lo menos:

- a) Designación de unidades responsables de información ambiental;
- b) Creación y mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada;
- c) Creación de registros o listas de la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o puntos de información, con indicaciones claras.¹¹

Como se puede observar, existe una interesante gama de obligaciones mínimas que deben cumplir las autoridades públicas en la materia, pero no encontramos cuáles son las consecuencias por su incumplimiento. Es decir, no se cuenta con un catálogo de infracciones y sanciones para el servidor público que no realiza adecuadamente sus funciones. Por lo tanto, su incumplimiento no genera repercusiones legales, al menos, conforme a lo establecido en la presente Ley.

En México, sí se cuenta con diversas responsabilidades y sanciones por incumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las cuales analizaremos a detalle posteriormente.

Finalmente, podemos afirmar que esta Ley apuesta por las nuevas tecnologías como herramienta imprescindible para lograr la accesibilidad, agilidad y funcionalidad de los derechos ambientales, en especial, el de información. El uso de las tecnologías de la información y comunicación se vislumbra como gran motor que, a futuro, deberán utilizar las administraciones públicas para la efectiva tutela del derecho a la información (Razquín, 2007:165).

3. México y la legislación en la materia

3.1 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente¹² dedica un Capítulo especial al derecho a la información ambiental. En este apartado, la Ley nos habla de la creación de un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales que tendrá por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional.

¹¹ Artículo 5.3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

Del mismo modo que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) deberá elaborar y publicar bianualmente un informe detallado de la situación general existente en el país en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Como se puede ver, estas disposiciones se refieren al carácter activo del acceso a la información, a la obligación de difundir información por parte de las autoridades públicas, en este caso, de las autoridades ambientales o, como también se dice, es la información de oficio.

Por otro lado, en lo que se refiere al acceso pasivo de información, esto es, al acceso previa solicitud, encontramos en el artículo 159 BIS 3, que toda persona tendrá derecho a que la SEMARNAT, Estados, Distrito Federal y Municipios pongan a su disposición la información ambiental que le soliciten, en los términos previstos por esta Ley. En este caso, los gastos que se generen correrán por cuenta del solicitante.

Esta inclusión de acceso a la información ambiental data del 13 de diciembre de 1996. Es decir, las disposiciones relativas a información ambiental fueron anteriores a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, (LFTAIPG), que se publicó en el año 2007.

Derivado del inicio de vigencia de la LFTAIPG, las cuestiones de información ambiental contenidas en la Ley General en materia ambiental pasan a ser derogadas, puesto que los sujetos obligados tienen ahora la responsabilidad de verificar las disposiciones normativas de la nueva legislación de transparencia.

Por lo tanto, la información ambiental en México no tiene regulación especial y es tratada de manera general como información pública gubernamental, sin distinción de sus contenidos o de la materia de que se trate.

3.2 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Toca el turno de abordar la legislación específica en materia de acceso a la información pública. Como ya lo hemos señalado, no existe distinción entre información pública ambiental y otro tipo de información. La legislación nacional le otorga un trato igual sin consideración de la materia sobre la que versa. De esta manera, realizaremos un comparativo entre la legislación española específica, con las leyes mexicanas sobre acceso a la información pública.

3.2.1 Objeto

El objeto de la Ley conforme a su primer artículo es proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.

Sobre el término información, esta Ley delimita el concepto como aquella contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título. Para complementar esta definición, el artículo 3º, fracción III de la Ley en cita, define documento como:

Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de

elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.

Podemos ver en esta definición que la ley limita a la información como aquella contenida en un soporte documental que generen u obtengan los sujetos obligados, es decir, los Poderes de la Unión y Autoridades Públicas. Podemos ver una gran amplitud en los tipos de documentos, lo cual le da una mayor certeza al solicitante de información, pues el documento engloba los registros, los archivos, los expedientes, en fin, toda una enorme gama de soportes de información. Un punto a comentar es que, de entrada, la información verbal, conforme a las definiciones, quedaría descartada.

En comparación con la Ley 27/2006, de España, nos parece que, en lo que respecta a soportes de información, ambos ordenamientos tienen una amplitud del término, difiriendo de manera sustancial en lo relativo a la información ambiental, ya que no hay una definición específica al respecto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a Información Pública Gubernamental y, en consecuencia, la información pública ambiental quedaría dentro de la información pública en general.

Referente a la definición de información ambiental, encontramos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente una definición de información ambiental, limitada únicamente a la que se encuentra en manos de “autoridades ambientales”, dejando de lado toda la información que pueden tener otras autoridades no necesariamente del sector ambiental, como la Secretaría de Educación, Economía o de Desarrollo Social.¹³

Hay que señalar que también existen límites al acceso a la información en la legislación mexicana. Estos límites se dividen en información clasificada e información reservada.

a) Información reservada

Como información reservada la Ley de Transparencia enumera una serie de supuestos bajo los cuales no es posible acceder o difundir información o datos en particular.

Tal es el caso de difusión de información que pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; menoscabar la conducción de negociaciones o relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter confidencial al Estado Mexicano; o informaciones que puedan causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, o los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado, entre otras.¹⁴

Como vemos, en comparación con las excepciones de la legislación española en materia ambiental, resultan muy similares, sobre todo, en temas como relaciones internacionales, defensa nacional, persecución de los delitos, entre otros, pero existen algunas diferencias muy notorias que comentaremos a continuación.

¹³ Artículo 159 BIS 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

¹⁴ Estos supuestos se encuentran en los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En la legislación española, una excepción para acceder a información ambiental es la protección del mismo ambiente y los recursos naturales, un supuesto inexistente en las leyes mexicanas. Por lo tanto, ejemplificando un caso específico, un contrabandista de especies en peligro de extinción puede realizar una solicitud sobre ubicación de alguna especie en particular. Sería muy complicado reservarla conforme a los supuestos de excepción existentes y, en consecuencia, la autoridad pública debería entregar la información solicitada.

b) Información Confidencial

Este tipo de información se refiere básicamente a la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el artículo 19, y a los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Queda fuera de esta clasificación, la información que se encuentre en los registros públicos o fuentes de acceso público.¹⁵

Respecto a este punto, lo podemos equiparar a lo que la legislación española en materia de acceso a información ambiental establece como denegación de la información por confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial. Lo que se desea proteger son las reglas de la libre competencia y derechos de terceros que resultarían dañadas por la difusión de información ambiental.

3.2.2 Legitimación

En lo que a legitimación se refiere, encontramos que ésta se extiende a toda persona, es decir, personas físicas y jurídicas que desean acceder a información en poder de las Autoridades Públicas. No existe necesidad de comprobar o invocar un interés. Simplemente por el hecho de ser personas, tenemos la posibilidad de acceder a información pública.

Estamos frente a una legitimación universal, pues no se limita a los ciudadanos mexicanos exclusivamente, por lo cual toda persona extranjera, en su calidad de turista o residente, también tienen la posibilidad de acceder a información de cualquier tipo, incluida obviamente la información ambiental.

Caso similar sucede en la Ley española, pues contempla que todos pueden ejercitarlo, lo que se traduce en el “solicitante”, sin ninguna distinción de domicilio o nacionalidad, por lo que encuadran personas físicas o jurídicas en la legitimación activa para solicitar información ambiental. Lo novedoso de este régimen jurídico es que el requisito es que se solicite información ambiental.

3.2.3 Sujetos Obligados

Ahora bien, en cuanto a los sujetos obligados, tenemos el artículo 3 de la Ley, que establece en su fracción XIV:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;

¹⁵ Por ejemplo, el Registro Público de Derechos de Agua, el cual pone a disposición de los usuarios, en general, la información sobre las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de los mismos.

- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

De la lista anterior, vemos que se contempla a los tres Poderes de la Unión –Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, implicando un mayor número de sujetos obligados, contrario a lo que se puede observar en la legislación española, donde se excluye de su cumplimiento a los órganos con tareas legislativas y judiciales.

Caso contrario en México, con base en esta delimitación, se puede solicitar y están obligados a proporcionar información ambiental que se encuentre en su poder, tanto los órganos encargados de impartir justicia, como los órganos legislativos. La paradoja aquí es que pediremos la información como cualquier tipo de información pública, no como información ambiental, corriendo el riesgo de que la información que se nos proporcione –en caso de que se nos proporcione- no cumpla con las características que necesitamos.

Uno de las fortalezas que consideramos al contar con una legislación especial en materia ambiental, como en el caso español, es el hecho de la difusión de información. La divulgación y difusión de información ambiental de manera periódica y sobre rubros o temas puntuales no es equiparable a la obligación de publicar el organigrama de la institución y el salario de los funcionarios. Esto, obviamente, desde una perspectiva de crear conciencia sobre el estado del ambiente y de la necesidad de su cuidado.

Si no existen supuestos mínimos de difusión ambiental, tan claros y precisos como los que establece la Ley 27/2006, de España, vemos difícil avanzar hacia un mayor conocimiento en materia ambiental, que logre una verdadera conciencia pública sobre este tema. De ahí la pertinencia de analizar una legislación especial en el tema, basándose en los principios del Convenio de Aarhus, un documento abierto para la adopción por parte de cualquier país, incluido México.

3.2.4 Contenido esencial

De manera general en cuanto al contenido de la Ley de Transparencia en comento, tenemos que el plazo para entregar información, conforme al artículo 44, no podrá ser mayor de 20 días hábiles contados desde la presentación de aquella. Se debe precisar el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la medida de lo posible a la solicitud del interesado.

De manera excepcional este plazo podrá ampliarse hasta por un período igual -20 días hábiles- cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando estas se le notifiquen al solicitante.

De la misma manera, en el caso de que la información solicitada por la persona esté disponible al público en medios impresos tales como libros, compendios, trípticos, archivos

públicos, en formatos electrónicos disponibles en internet o en cualquier otro medio, se hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

En lo que respecta a los costos, el artículo 27 establece que no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; y
- II. El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

A diferencia de España, la legislación en México sí menciona de manera explícita que los pagos solo deben reflejar los costos de los materiales utilizados en su reproducción, para con ello evitar que el pago de derechos sea una barrera que inhiba el ejercicio pleno de este derecho.

3.2.5 Responsabilidades

Finalmente respecto a las responsabilidades, encontramos grandes diferencias entre una legislación y otra. En México, la legislación analizada contempla un Título Cuarto, sobre responsabilidades y sanciones. En este apartado, tenemos algunos supuestos que son causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Algunas de ellas son:

- a) Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, en la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- b) Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
- c) Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;¹⁶

El que los servidores públicos incurran en alguna de estas causales ocasionaría sanciones, que van desde la amonestación, la multa, hasta inhabilitación para ejercer cargos públicos.

Aún y con este catálogo de infracciones, consideramos necesaria la inclusión de sanciones por la no generación de información, que por obligación legal deben realizar las autoridades públicas.

Como ya lo hemos señalado, se deben buscar mecanismos o formas para lograr el pleno desarrollo del derecho de acceso a la información. Y la denegación por no poseer la información, sin una medida que obligue a generarla, dificultará en gran medida lograr una justicia *iusinformativa*, es decir, que se logre tener la información que necesitamos en nuestro poder.

Respecto a las responsabilidades tenemos un caso distinto en la Ley 27/2006, pues no contempla sanciones por incumplimiento de la misma, salvo la vía administrativa o contencioso-

¹⁶ Para ver todas las causas de infracción se recomienda consultar el artículo 63 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

administrativa cuando se considere que se ha violentado nuestro derecho de acceso a la información ambiental.

En México, ante la negativa de acceso a la información, o la comunicación de la inexistencia de los documentos solicitados, se puede interponer por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos,¹⁷ dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades obligadas, mientras tanto los particulares podrán impugnarlas ante el Poder judicial de la Federación.

4. Conclusiones

1. El acceso a la información ambiental es un prerequisite indispensable para el logro de una verdadera conciencia pública en materia de protección y preservación del ambiente y los recursos naturales. No solo por su condición educadora, sino además porque logra potenciar otros derechos como la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, y un mayor debate público sobre los problemas de alcance colectivo y sus respectivas alternativas de solución.

2. Debido a la complejidad del tema ambiental y de los problemas que acarrearán la contaminación y el agotamiento de nuestros recursos naturales, consideramos necesario crear instrumentos jurídicos específicos, que logren efectivamente la tutela del derecho de acceder a información clara, objetiva y completa, que nos ayuden a lograr un medio ambiente equilibrado para nuestro desarrollo. Por ello, consideramos necesario retomar documentos como el Convenio Aarhus, sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, que inició como una propuesta regional para Europa, pero que está abierto para que países como México lo firmen y tomen como base para la mejora del marco jurídico interno.

3. La legislación en México debe caminar hacia la especialización del acceso a la información pública ambiental, tal y como lo han hecho países como España, modificando su legislación interna para incorporar los principios fundamentales plasmados en instrumentos internacionales, buscando así mayores niveles de acceso a la información, transparencia gubernamental y mejorar las condiciones del ambiente, que se traduzcan en mayores niveles de calidad de vida para todos los habitantes del planeta.

4. Resulta necesaria, además de un marco jurídico adecuado y conforme a principios internacionales, una serie de políticas públicas encaminadas a cambiar viejos hábitos dentro de las estructuras gubernamentales, ya que los servidores públicos muchas veces se inclinan hacia la opacidad y la secrecía, considerando la información como un patrimonio propio, dificultando su difusión y acceso. La creación de leyes sobre acceso a la información no cambia por sí mismo este comportamiento. Se deben acompañar de una capacitación y transformación de los servidores públicos, que tengan criterios para la interpretación de las leyes en beneficio de la ciudadanía en general.

¹⁷ Los principales objetivos del Instituto son facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y el acceso y protección de los datos personales, así como contribuir a la organización de los archivos nacionales, promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

5. Bibliografía

AZURMENDI, Ana. *Derecho de la Información, Guía Jurídica para Profesionales de la Comunicación*, 2ª Ed. España: Ediciones Universidad de Navarra (EUNSA). 1997. ISBN: 8431318430.

CASADO CASADO, Lucía. “El derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud”. En Pigrau Solé, (coord.). *Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente: Diez años del Convenio de Aarhus*. España: Atelier. 2008. ISBN: 9788496758803.

COUSIDO G., María Pilar y María Estrella GUTIÉRREZ D. (coord.). *La Transparencia en el Sector Audiovisual, comentarios a la normativa española y comunitaria*. Barcelona; Editorial Bosch. 2008. ISBN: 9788497903691.

DESANTES GUANTER, José María. *Fundamentos del Derecho de la Información*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros. 1977. ISBN: 8472313409.

ESCOBAR DE LA SERNA, Luis. *Manual de Derecho de la Información*. Madrid: Editorial Dykinson. 1997. 8481551937.

ITUREN I OLIVER, Albert. “El derecho a la información ambiental. Notas y reflexiones.” En *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. España: 2005, Número 8. ISSN: 16952588

JAQUENOD DE ZOGON, *Derecho Ambiental*, 2ª Edición. Madrid: Editorial Dykinson. 2004. ISBN: 9788497724302.

LOZANO CUTANDA, Blanca. “Información: acceso y difusión en materia ambiental”. En *Diccionario de Derecho Ambiental*. Madrid: Iustel. 2005. ISBN: 8496440419.

MACÍA Mateo. “El Derecho a la Información en el Ordenamiento Jurídico Europeo”. En BEL MALLÉN, J.I. y CORREDOIRA, L. (coord.). *Derecho de la Información*. España: Editorial Ariel. 2003. ISBN: 8478790756.

GÓMEZ YÁÑEZ, José Antonio. “Información Ambiental y Opinión Pública”. En MAGARIÑOS COMPARIED, Antonio (coord.). *Derecho al Conocimiento y Acceso a la Información, en las políticas del Medio Ambiente*. España: INAP. 2005. ISBN: 8473512464.

MATEO, Martín. *Manual de Derecho Ambiental*, 3ª Edición. España: Thomson-Aranzadi. 2003. ISBN: 9788497672474.

PÉREZ PINTOR, Héctor y ARELLANO TOLEDO, Wilma (coord.). *El Informativismo en España y México*. México: Universidad Michoacán de San Nicolás de Hidalgo. 2009. ISBN: 9786074240764.

PÉREZ PINTOR, Héctor. *Derecho a la información, acceso a la documentación administrativa y al patrimonio cultural, un estudio comparado México-España*. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. 2004. ISBN: 9687598557.

PIGRAU SOLÉ, Antoni (coord.). *Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente: Diez años del Convenio de Aarhus*. España: Atelier. 2008. ISBN: 9788496758803.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. *Información, participación y Justicia en materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Navarra: Thomson, Aranzadi. 2007. ISBN: 9788483551349.

RÍOS ESTAVILLO, Juan José. *Derecho a la Información en México*. México: Editorial Porrúa, 2005. ISBN: 97070753298.

SALINAS ALCEAGA, Sergio. “El derecho a la información medioambiental.” En Embid Irujo, Antonio (dir.). *El derecho a un medio ambiente adecuado*. España: Editorial Iustel, 2008. ISBN: 9788498900248.

SOTO LOSTAL, Salvador. *El Derecho de Acceso a la Información, el Estado Social y el Buen Gobierno*. España: Tirant Lo Blanch. 2011. ISBN: 9788490043080.