



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS  
DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

*“EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL  
EN MEXICO. EL CASO DEL AGUA”*

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN DERECHO DE LA INFORMACIÓN

SUSTENTA

César Arturo Sereno Marín

ASESOR

Doctor en Derecho: José René Olivos Campos

Morelia, Michoacán, Julio, 2013



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. MARCO CONTEXTUAL</b> .....	<b>5</b>
1.1 El derecho a la información.....	<b>5</b>
1.2 Origen constitucional del derecho a la información en México.....	<b>11</b>
1.3 La Suprema Corte de Justicia de la Nación y su interpretación al respecto.....	<b>16</b>
1.3.1 La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	<b>20</b>
1.4 ¿Qué es el acceso a la información pública?.....	<b>23</b>
1.4.1 La Reforma Constitucional sobre Acceso a la Información Pública del año 2007.....	<b>29</b>
1.5 Conclusiones Preliminares.....	<b>32</b>
<b>CAPÍTULO II. ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL</b> .....	<b>34</b>
2.1 ¿Qué es el ambiente?.....	<b>34</b>
2.2 ¿A que se denomina información ambiental?.....	<b>37</b>
2.3. La información ambiental en instrumentos internacionales.....	<b>43</b>
2.3.1 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.....	<b>44</b>
2.3.2 Carta Mundial de la Naturaleza.....	<b>44</b>
2.3.3 Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB).....	<b>45</b>
2.3.4 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).....	<b>47</b>
2.3.5 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.....	<b>48</b>
2.3.6 Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono.....	<b>49</b>
2.3.7 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.....	<b>50</b>

2.3.8 Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.....	51
2.3.9 Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.....	52
2.4 Marco Legal del acceso a la información en México.....	55
2.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	55
2.4.2 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente.....	57
2.4.3 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	59
2.4.4 Leyes Estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública.....	61
2.5 Conclusiones Preliminares.....	63
<b>CAPÍTULO III. UNA VISIÓN COMPARADA MÉXICO-ESPAÑA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.....</b>	<b>65</b>
3.1 El derecho de acceso a la Información Ambiental a nivel continental.....	65
3.1.1 La Directiva 2003/4/CE del parlamento europeo y del consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental.....	70
3.2 La regulación del acceso a la información ambiental.....	76
3.3 El objeto de la legislación.....	80
3.4 Legitimación.....	88
3.5 Sujetos Obligados.....	90
3.6 Contenido esencial.....	92
3.7 Responsabilidades.....	95
3.8 Conclusiones Preliminares.....	98
<b>CAPITULO IV. ANÁLISIS DE CASO: ACCESO A INFORMACIÓN EN MATERIA DE AGUA.....</b>	<b>100</b>
4.1 Aspectos generales entorno al recurso agua.....	100
4.2 El derecho humano al agua.....	103
4.3 El marco jurídico en México sobre el recurso agua.....	106
4.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	106
4.3.2 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	109
4.3.3 Ley de Aguas Nacionales.....	110

4.4 El acceso activo a la información o difusión de información sobre agua.....	111
4.4.1 La información disponible en materia de agua.....	116
4.5 Acceso pasivo a información en materia de agua.....	120
4.6 La información inexistente en materia de agua.....	122
4.7 Conclusiones preliminares.....	127
<b>CONCLUSIONES FINALES.....</b>	<b>129</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>132</b>

## **INTRODUCCIÓN**

El acceso a la información ambiental ha venido desarrollándose a lo largo de 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. Resulta ilustrativo que desde el año 1972 en la Convención de Estocolmo y a lo largo de los años hasta el año 1998, fecha en el 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, dentro de su exposición de motivos y en el cuerpo de los documentos, se dote de una importancia trascendental al acceso a información, como elemento necesario para garantizar la preservación y cuidado del entorno, así como prerequisite para el ejercicio de otros derechos en materia ambiental.

La importancia que se otorga a este derecho no debe ser menor, pues los problemas ambientales avanzan de manera acelerada, mientras que los esfuerzos realizados por diversos países resultan cada día insuficientes. Nos encontramos frente a un problema global que necesita la participación de sociedad y gobierno.

Esta globalidad de la problemática ambiental, obliga a los Estados a la creación de instrumentos internacionales y a la posterior interiorización de los principios signados en los mismos en los sistemas jurídicos de cada país, con lo cual se pretende, a través el derecho interno dotar a los ciudadanos de mecanismos para la tutela del bien colectivo ambiente.

Es así, que surge la inquietud de abordar en el presente trabajo la normatividad federal y los instrumentos supranacionales en materia de acceso a la información ambiental en México, partiendo de la complejidad que representa un tema de esta naturaleza y de la multitud de elementos que lo integran y hacen más difícil su estudio.

Es por ello, que tomando en cuenta la amplitud de los elementos que conforman el “ambiente”, la multiplicidad de cuestiones que pueden englobarse en el mismo, decidimos enfocar nuestro trabajo solamente en uno de los principales elementos que lo componen: el agua.

El tema del agua debe ser tratado como un asunto prioritario y de seguridad nacional<sup>1</sup> debido a la importancia que los recursos hídricos representan, no solo desde una perspectiva económica, sino los impactos sociales que su escasez puede ocasionar.

Además, el reconocimiento expreso del derecho humano al agua para todos, y las reformas constitucionales realizadas durante el año 2012<sup>2</sup> donde se reconoce de manera expresa que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, resulta coherente con todo el entramado jurídico existente en materia de protección del ambiente, y pone a la información ambiental como una cuestión de primera importancia para la tutela de estos derechos entrelazados: el derecho a un medio ambiente equilibrado, derecho de acceso al agua y el acceso a la información pública.

De esta manera, partiendo del caso en particular del agua y analizando los avances y deficiencias que presenta el acceso a la información en este rubro, podremos traslapar esta experiencia a nivel general con los demás elementos del ambiente, identificando las áreas que se deben corregir o fortalecer para lograr la tutela efectiva del acceso a la información ambiental.

Así, en vista de que los problemas ambientales revisten características complejas, resulta necesario analizar el acceso a la información ambiental con una perspectiva distinta, tomando especial atención a las peculiaridades de la información ambiental, ubicar las necesidades en específico que representa la

---

<sup>1</sup> La propia Ley de Aguas Nacionales en su artículo 7º fracción primera establece, que para efectos de la Ley, se considera de utilidad pública, la gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional.

<sup>2</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero del año 2012.

protección del ambiente y, a partir de ello perfeccionar los mecanismos existentes para garantizar el debido cuidado y preservación de nuestros recursos naturales.

Actualmente existe una importante bibliografía en torno al tema del derecho a la información. Este derecho ha sido analizado por distinguidos autores en la materia que han contribuido a una mejor comprensión de este derecho fundamental. Sin embargo, estudios sobre acceso a información ambiental en México, ha trabajos en el tema no obstante su grado de relevancia, por lo que consideramos necesario analizar un asunto poco abordado y de interés colectivo.

Así, en el primer capítulo de este trabajo se aborda el marco conceptual sobre el derecho a la información y su proceso de desarrollo en el marco constitucional y jurisprudencial, analizando el derecho de acceso a la información como especie del genérico derecho humano a la información, revisando la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el devenir histórico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En un segundo capítulo se hace un análisis del acceso a la información ambiental, partiendo de la comprensión del término “ambiente” y la verificación de los tratados internacionales signados en la materia, identificando obligaciones internacionales sobre investigación, generación y difusión de información en diferentes elementos del ambiente como la flora, fauna, capa de ozono, las aguas y el ambiente en general. Así mismo, se hace una revisión del marco legal existente en torno al acceso a la información ambiental en México, a nivel federal.

Posteriormente, el tercer capítulo está enfocado en una visión comparada sobre el acceso a la información ambiental en México y España, revisando la legislación que permite el acceso a este tipo de información en nuestro país y confrontándolo con la Ley 27/2006 de 18 de julio, de España, la cual regula de manera específica el acceso a la información ambiental, la participación pública y acceso a la justicia en materia medioambiental.

Finalmente, a partir del marco contextual anterior y con la finalidad de verificar el cumplimiento en la generación de información puntual, veraz y oportuna por parte del Estado Mexicano, partimos de lo particular en torno al recurso agua como muestra para dicha verificación, pudiendo constatar las dificultades que representa el acceso, la calidad de la información recibida y la inexistencia de información que, en teoría debería tener la autoridad pública, así como los retos por cubrir en cuanto al acceso a la información existente. El tema de la brecha digital y la inaccesibilidad por parte de un gran número de ciudadanos a información valiosa, es un punto interesante a considerar en este tema.

Todo lo anterior, nos lleva a mostrar una serie de conclusiones en el afán de construir mejores herramientas e instrumentos de acceso que puedan garantizar efectivamente no sólo el conocer la información en poder de los entes públicos, sino que además sea entendible para el ciudadano común para que pueda servir de base como instrumento de concienciación de los ciudadanos y base fidedigna para la toma de decisiones gubernamentales.



**CAPÍTULO PRIMERO  
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.  
MARCO CONTEXTUAL**

**1.1 El derecho a la información 1.2 Origen Constitucional del derecho a la información en México 1.3 La Suprema Corte de Justicia de la Nación y su interpretación al respecto 1.4 ¿Qué es el acceso a la información pública? 1.5 Conclusiones Preliminares**

En este primer capítulo abordaremos el marco contextual del derecho de acceso a la información, identificando y analizando algunos conceptos y definiciones en torno a este derecho, dejando en claro el derecho a la información como género y el acceso como especie y con ello evitar confusiones terminológicas, delimitando de mejor manera nuestro objeto de estudio. Asimismo, revisaremos las interpretaciones jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia en nuestro país sobre este concepto, lo cual nos dará el referente sobre los avances en la y alcances de este derecho desde la perspectiva de los tribunales mexicanos.

**1.1 El derecho a la información**

El derecho a la información se ha convertido en los últimos años en un tema fundamental en las agendas públicas no solo de México, sino de la mayoría –si no es que de todos- los países que se proclaman como naciones democráticas. El reconocimiento de este derecho fundamental ha permitido una mayor participación social en la toma de decisiones y un aumento de la transparencia y rendición de cuentas en el quehacer gubernamental, lo que sin duda abona en la consolidación de la buena gobernanza, pero sobre todo en mejores niveles de calidad de vida de los ciudadanos, los cuales tienen acceso a un pleno desarrollo individual mediante la consolidación de una opinión pública informada.

Con la finalidad de realizar una aclaración terminológica y evitar posibles confusiones entre los términos de derecho a la información y derecho de acceso a la información -que en ocasiones son empleados de manera indistinta-,

consideramos pertinente realizar de manera inicial un breve análisis de ambos conceptos.

El derecho a la información ha sido objeto de un largo proceso de configuración a través de los años. La Declaración de Virginia del 12 de junio de 1776 (Estados Unidos de América) en la cual quedó establecida la libertad de prensa como baluarte de la libertad y la posterior Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 (Francia), donde se reconoce la libertad de hablar, escribir e imprimir libremente pensamientos y opiniones, fueron el origen de posteriores documentos que reconocían una serie de diversos derechos humanos. Es así, que ambos documentos se convierten en una pieza clave en el desarrollo de la libertad de expresión pues a partir de ellos, las subsiguientes declaraciones y convenios sobre los derechos humanos, se integra la libertad de expresión y de opinión.<sup>3</sup>

Sin embargo, sin restarle la importancia que ameritan, el caso americano y el europeo no superaron el ámbito local de influencia en materia de libertad de expresión y no fue hasta la declaración Universal de los Derecho Humanos de 1948 en que podemos hablar de instrumentos jurídicos de impacto internacional en esta materia. El surgimiento y desarrollo de nuevas tecnologías de la información, así como las condiciones político-sociales de la época, fueron elementos detonadores de instrumentos y políticas internacionales vinculantes que sirvieran de base para la solución de conflictos supranacionales.<sup>4</sup>

De este modo, en la materia del derecho a la información, el artículo 19 de la Declaración Universal expone:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir

---

<sup>3</sup> Bell Mallén, Ignacio y Correidora Alfonso (coord.), *Derecho de la Información*, España, editorial Ariel, 2003, pp.157-158.

<sup>4</sup> No olvidemos que el antecedente de la segunda guerra mundial fue un acontecimiento que alteró las relaciones políticas y sociales a nivel internacional, con lo cual se hizo necesaria la creación de instrumentos internacionales para la prevención de futuros conflictos a través del dialogo y la cooperación internacional. De esta manera, surge la organización de las Naciones Unidas (ONU) con el objeto de promover la paz, la cooperación y la amistad internacional.

información y opiniones y el de difundirlas sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión.

Del artículo citado distinguimos de manera clara los elementos esenciales del derecho en cuestión: investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones de manera global, es decir sin ningún tipo de fronteras que impidan su libre circulación. A pesar de este reconocimiento y de la importancia que tiene la declaración, hasta ese momento no encontramos una delimitación entre libertad de expresión y el derecho a la información, pues como bien apunta Azurmendi:

En el texto se identifica libertad de expresión con el derecho de investigar, recibir y difundir información y opiniones. Si se hace una interpretación literal del artículo, el derecho a la libertad de expresión estaría integrado a su vez por otros dos derechos: el derecho a la información, cuyo contenido sería las facultades de investigar, recibir y difundir información, y un derecho de expresión al que no puede atribuírsele la facultad de investigar y sí las de recibir y difundir opiniones en sus más variadas manifestaciones. Si el artículo 19 de la Declaración Universal supone realmente un paso adelante en la consolidación del derecho a la información, no es menos cierto que continúa la línea de las declaraciones de derechos del siglo XVIII de no distinguir con claridad libertad de expresión-derecho a la información.<sup>5</sup>

Por otra parte, la Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969,<sup>6</sup> mejor conocida como Pacto de San José, en su artículo 13 enuncia:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Azurmendi, Ana, *Derecho de la Información, Guía Jurídica para Profesionales de la Comunicación*, España, Ediciones Universidad de Navarra (EUNSA), 1997, p.26.

<sup>6</sup> Esta convención fue signada dentro del marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en San José Costa Rica, del día 7 al 22 de noviembre de 1969.

<sup>7</sup> Para ver mayor detalle sobre la convención consultar la obra García Cordero, Fernando, *Libertad de Expresión y Derecho a la Información*, México, Editorial Ubijus, 2010.

Como se puede observar, el Pacto de San José tampoco logra clarificar la libertad de expresión y el derecho a la información, subsumiendo este último como parte de la libertad de pensamiento y expresión, siendo esto al contrario; la libertad de expresión como parte del genérico derecho a la información.

La distinción entre derecho a la información y libertad de expresión tuvo que esperar el análisis de diversos autores y especialistas, así como de la jurisprudencia para establecer los límites entre uno y otro.

Así, Ernesto Villanueva define este derecho como la prerrogativa fundamental que encierra la facultad de allegarse información, de informar y de ser informado.<sup>8</sup> Dicha definición toma como base lo expuesto en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>9</sup> clarificando su contenido y distinguiéndolo de la libertad de expresión.

Villanueva comenta además, que dentro de cada uno de los tres elementos señalados, podemos identificar otras facultades. En el caso del derecho a allegarse información, incluye el poder obtener datos y registros públicos; en el derecho a informar se contempla la libertad de expresión e imprenta, y en el derecho de ser informado, ubica el recibir información veraz y oportuna.<sup>10</sup>

A su vez, López Ayllón expone al respecto que:

El “derecho a la información”(o la libertad de expresión o la libertad de información) comprende así tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, de manera oral o escrita, de forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento. En este sentido, tal derecho incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que

---

<sup>8</sup> Villanueva, Ernesto, *Temas selectos de derecho de la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p.10.

<sup>9</sup> El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la esta Declaración y además solicitó a los países miembros que dieran difusión de este documento para que fuera leído y analizado en lugares de enseñanza.

<sup>10</sup> *Ibíd*em

extiende la protección no sólo a la “búsqueda” y “difusión”, sino también a la “recepción” de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio.<sup>11</sup>

Los elementos que nos ofrece López Ayllón nos permiten vislumbrar de una manera más detallada el objeto del derecho a la información. De lo anterior resulta claro que entre las definiciones que hemos comentado no existe mayor contradicción, ya que los autores citados concuerdan en explicar las facultades de “buscar, recibir y difundir información”, ya que son éstas las que en su conjunto integran este derecho fundamental.

La problemática como se puede ver, no radica en sí en la identificación de los elementos integradores del derecho a la información, sino más bien, en la delimitación jurídica del contenido de las mismas, pues como bien comenta el mismo López Ayllón, este derecho consiste en que cualquier individuo puede en relación con el Estado, buscar, recibir y difundir informaciones, -o no hacerlo- y que tal individuo tiene frente al Estado un derecho de que a este no le impida -o no lo obligue- buscar, recibir y difundir informaciones.

En este mismo sentido, Pérez Pintor comenta:

El derecho a la información es encontrarse ante un derecho natural radicado en la sociabilidad natural del hombre, personal, público, político, universal, inviolable e inalienable. Por lo que los miembros de una sociedad tienen derecho: a la verdad; a que los poderes públicos informen; a que los profesionales de la información desarrollen su función de informar, investigando y difundiendo, a que la mayoría de la información sea tutelado.<sup>12</sup>

Como se logra observar, el derecho a la información integra las facultades de investigación, recepción y difusión de informaciones y opiniones, por lo que estamos ante un derecho de amplio espectro, un derecho universal que no sólo

---

<sup>11</sup> López Ayllón, Sergio, “El Derecho a la Información como Derecho Fundamental”, en Carpizo, Jorge y Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p.163.

<sup>12</sup> 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, p.34.

protege al receptor de la misma, ya que éste tiene el derecho de recibir no cualquier tipo de información, sino aquella que reúna características ineludibles como la veracidad y la objetividad.

De este modo, la facultad de buscar información consiste en la posibilidad de acercarse información, datos, hechos u opiniones por cuenta propia, sin que exista la intención de difundirlas una vez en nuestras manos. La motivación del individuo para realizar la búsqueda de información es de gran importancia, ya que busca lo que quiere buscar o necesita buscar y no se conforma con la información que los medios informativos pudieran darle.

La facultad de recibir información se traduce en la posibilidad de que llegue a nosotros datos e informes que cumplan con una característica primordial, la veracidad. La información por tanto se convierte aquí, como apunta de buena manera Mariana Cendejas en un bien jurídico, protegiendo de este modo al receptor de la información.<sup>13</sup>

Finalmente, la difusión de información está más familiarizada con la empresa informativa pero no es exclusiva de esta, pues cualquier ciudadano puede transmitir la información con la que cuente con la condición de que sea lo más apegada a la verdad.

Respecto a este derecho, nos gustaría resaltar algunas conclusiones del maestro español Escobar de la Serna, quien nos dice al respecto que es un derecho universal; que los entes públicos están obligados a proporcionar información y, sobre todo que la información debe ser adecuada para la protección de los intereses que se pretenden tutelar.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Cendejas, Jáuregui Mariana, "El Derecho a la Información. Delimitación Conceptual", *Derecho Comparado de la Información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, No. 15, Enero-Junio, pp. 3-47.

<sup>14</sup> Escobar de la Serna, Luis, *Principios del Derecho de la Información*, Madrid, Dykinson, 2000, p. 38.

Así pues, podemos decir que el derecho a la información es un derecho universal de doble vía<sup>15</sup> que comprende tres facultades: investigar, recibir y difundir información por cualquier instrumento o mecanismo de comunicación existente. Es decir, que este derecho no sólo protege al individuo o colectividad que investiga o difunde información, sino que además protege al receptor de la misma, pues éste tiene el derecho de recibir no cualquier tipo de información sino aquella que reúna características ineludibles como la veracidad y la objetividad. No podemos hablar de un verdadero ejercicio del derecho a la información si los datos que recibimos resultan ser falsos o manipulados.

## **1.2 Origen Constitucional del Derecho a la Información en México**

Se puede afirmar que el documento base o detonador de donde surge la idea de incorporar el derecho a la información como garantía constitucional en México, es el Plan Básico de Gobierno del presidente José López Portillo. Este Plan es un documento importante para el derecho a la información en nuestro país, ya que es el primer documento oficial donde se observa la intención de incluirlo en la Constitución como un derecho fundamental que debe garantizar el Estado a sus ciudadanos.

Como explica Sergio López Ayllón, so pretexto de apoyar medidas basadas en principios de apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia estatal en la sociedad, la reforma política de López Portillo, pretendió introducir el derecho de la información a la legislación mexicana con la intención de resolver la crisis de legitimidad a la que

---

<sup>15</sup> A éste respecto, la Corte Constitucional de Colombia, Sala Quinta estableció... "el derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cobija únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquél, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta calidad de la información." Villanueva, Ernesto, op. cit., Nota 8, p.11.

se enfrentaba el gobierno en la época.<sup>16</sup> Lo anterior, derivado de los problemas sociales que habían distanciado a la clase media de la capital y a los campesinos de la clase gobernante durante el mandato anterior, el de Luis Echeverría.

Entre los conflictos encontrados, podemos mencionar una inequitativa repartición de la riqueza que causaba disgustos y manifestaciones como el movimiento estudiantil de 1968, el cual es un *parteaguas* en la historia contemporánea de México. Todo ello se reflejó en un alto abstencionismo electoral en los comicios donde resultó electo López Portillo, candidato de tres de los cuatro partidos contendientes y cuyo único oponente no tenía registro, es decir que podría haber ganado la presidencia de la república con el sólo hecho de votar por sí mismo.

Esta situación originó que el gobierno tratara de recuperar el consenso con la población a través de las reformas, debido a que la sociedad podía reclamar un cambio más profundo. Lo anterior se suma a una complicada relación de los partidos políticos e incluso del gobierno con los dueños de los medios de comunicación masiva. Comenta López Ayllón, que los emisores de mensaje son la burocracia política y fundamentalmente los grupos empresariales que habían tenido fuertes enfrentamientos con el gobierno del presidente Echeverría.<sup>17</sup>

Así, el entonces Secretario de Gobierno, Jesús Reyes Heróles buscó dar un lugar a los mensajes de los partidos políticos y de los titulares del poder, en la búsqueda de una mayor pluralidad.

Algunas de las ideas principales en el mencionado Plan de Gobierno, son señaladas por Ríos Estavillo:<sup>18</sup>

El derecho a la información significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación... renovar la idea tradicional que

---

<sup>16</sup> López Ayllón, Sergio, *El Derecho a la Información*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1984, p. 73.

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Ríos, Estavillo Juan José, *Derecho a la Información en México*, México, Editorial Porrúa, pp.51-52.



entiende el derecho de información como equivalente a la libertad de expresión: es decir, libertad para el que produce y emite, pero que, se reduciría, si ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de la información.

La existencia de un verdadero derecho a la información, enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones.

Frente a cualquier interpretación individualista o de simple complementariedad entre la libertad de información y la de expresión, el plan sostiene que el derecho a la información es una condición de nuestra democracia...

... propone que se realice una revisión afondo de la función social de la información escrita y la que genera la radio, la televisión y el cine; así como una evaluación de los procedimientos y formas de organización de las entidades públicas y privadas que la producen...

...la acción pública de los próximos años deberá orientarse a ensanchar la comunicación con la población a fin de hacer de esta actividad un auténtico instrumento de contacto popular y democrático. Un derecho a la información así concebido, evitará tanto el monopolio mercantilista como la información manipulada, y coadyuvará con eficacia para que el pueblo, prosiguiendo por el camino de la Revolución Mexicana, edifique en su integridad la democracia social.

El Plan sitúa al derecho a la información como antagonista de la libertad de expresión, en el sentido de que, quien lo ejerce será un ente distinto al profesional de la información; posteriormente, lo relaciona con el fortalecimiento de la democracia, colocándolo por encima de la libertad de expresión al ser un derecho colectivo y no individual; y, finalmente, advierte que es necesaria la intervención del gobierno para regular los medios que difunden la información.

Derivado del contexto descrito anteriormente, podemos afirmar que la reforma al artículo 6º fue una reforma política, más que producto de un debate de cuestiones jurídicas y de reconocimiento de derechos humanos que

específicamente dotaba de un beneficio a los partidos políticos: acceder a los medios de comunicación.

La reforma al artículo 6º en diciembre de 1977 consistió en adicionar la frase “el derecho a la información estará garantizado por el Estado”, lo cual se prestaba a diversas interpretaciones, por lo que pronto surgió la necesidad de definir los alcances y límites de esta garantía.

En el año de 1978 López Portillo anunció que propondría una ley marco que especificara cómo se garantizaría el derecho a la información; sin embargo, los autores Carpizo y Villanueva señalan que en pocas materias del derecho se pueden advertir tantas resistencias y dificultades para reformar el marco jurídico vigente como ha sucedido en el proceso que sigue pendiente para reglamentar el derecho a la información en México.<sup>19</sup>

Los mismos Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva distinguen los siguientes tres momentos en que se ha intentado reglamentar el derecho a la información en México.<sup>20</sup>

Un primer intento en 1978; la Cámara de Diputados convocó a sesiones de consulta pública donde se presentaron 135 ponencias que reflejaron el apoyo a la reglamentación del sector gubernamental, los sindicatos y las universidades, frente a la oposición de los representantes de los medios de comunicación. Más de 6 mil páginas reunidas en 30 tomos fueron el resultado, dos de los tomos fueron un proyecto legislativo que no avanzó. López Ayllón cita un texto oficial difundido por el entonces coordinador de comunicación social, Luis Javier Solana:<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México” en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, (coord.) *Derechos Humanos, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, 2001, p.77.

<sup>20</sup> Ídem.

<sup>21</sup> López Ayllón, Sergio, op. cit. nota 10, p. 107.

Vivimos una curiosa situación. El derecho a la información ha sido sancionado constitucionalmente pero carece de aplicación. Todos parecemos coincidir en lo positivo y necesario de este principio, pero cuando se habla de volverlo aplicable se generan grandes debates (...) Las actividades de la comunicación social se han desarrollado y han crecido por mucho tiempo sin legislación o regulación adecuada que oriente su desarrollo, encontrándonos hoy ante una situación de hecho en torno a la cual se tejen innumerables y poderosos –también comprensibles– intereses.

El segundo intento fue promovido desde el poder legislativo en 1995. Los representantes del Partido Acción Nacional (PAN), del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido del Trabajo aprobaron la iniciativa; sin embargo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía la mayoría parlamentaria por lo que el intento fue infructuoso.

En 1997 se presenta un tercer momento en circunstancias totalmente diferentes. Los partidos de oposición eran mayoría y el tema fue revivido, además del retiro de los representantes del PRI y la cercanía de los comicios electorales bastaron para que los demás legisladores de la Comisión de Radio Televisión y Cinematografía perdieran interés en continuar, a lo que también contribuyó la controversia suscitada en los medios de comunicación por lo que llamaban la “*ley mordaza*”.

Como podemos observar, en los tres momentos que identifican Carpizo y Villanueva existe una discusión constante sobre el tema en un período de veinte años, sin que se haya podido reglamentar hasta ese momento, el derecho a la información. Sin embargo, todo este debate sentó las bases para lograr el posterior desarrollo de los ordenamientos que permitieran una mejor tutela del derecho a la información en nuestro país.

### **1.3 La Suprema Corte de Justicia de la Nación y su interpretación al respecto**

El derecho a la información en México ha sido objeto de diversas interpretaciones por nuestro máximo tribunal constitucional. Específicamente encontramos dos tesis jurisprudenciales que nos ilustran de buena manera la visión-hasta cierto punto limitada- que se tenía inicialmente sobre este derecho, ya que era reducida a una garantía de los partidos políticos y no era considerada como garantía individual de los ciudadanos. Al paso de algunos años la postura de la Corte cambió, y con ello se dio el reconocimiento del derecho a la información como una garantía individual, y actualmente como un derecho humano.

A continuación se transcribe un fragmento de una tesis aislada de la Corte en 1992 donde se interpretaba el alcance del derecho a la información reconocido constitucionalmente al final del artículo 6°.

INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información..."<sup>22</sup>

Como se puede observar, la Corte consideró en su momento, el derecho a la información como una garantía social que pretendía facilitar a los partidos

---

<sup>22</sup> Semanario Judicial de la Federación t. X, Agosto de 1992, Tesis: 2a. I/92Tesis Aislada Materia: Constitucional, p. 44.

políticos el acceso a los medios de comunicación, reduciendo el alcance del derecho a la información a una mera garantía electoral, enmarcada dentro de una “reforma política” impulsada por el ejecutivo federal.

Lamentablemente nuestro tribunal constitucional, la Suprema Corte de justicia de la Nación, no tomó en cuenta como antecedentes para la conformación de este criterio, una serie de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos firmados y ratificados por México, que bien pudieron enriquecer la visión de los integrantes de la Corte para con ello ampliar el alcance del derecho a la información en nuestro país, pues para el año de 1992 en que se emite la tesis asilada citada, México ya había ratificado la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>23</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>24</sup> tan sólo por mencionar algunos documentos de esta naturaleza.

Afortunadamente, los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) han venido cambiando –para bien, conforme a nuestra percepción- y reconoció el derecho a la información como una garantía individual. Así lo demuestra la Tesis Aislada P. LXXXIX/96:

GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL. El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas

---

<sup>23</sup> Instrumento adoptado en la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

<sup>24</sup> Firmada en la ciudad de San José Costa Rica, el día 22 del mes de noviembre del año de 1969.

para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.<sup>25</sup>

De este modo, la Corte da un giro total a la primera interpretación hecha sobre el derecho a la información, ampliando su alcance al reconocer el carácter de garantía individual y su estrecho vínculo con el conocimiento de la verdad. Así, este derecho no debe limitarse únicamente como una garantía de los partidos políticos para acceder a medios de comunicación y difundir sus ideas, sino que su espectro alcanza a todos los ciudadanos ya que tienen el derecho a conocer la verdad, evitando así la manipulación y el ocultamiento de información por parte de las diversas autoridades gubernamentales.

Este criterio jurisprudencial es un precedente importante en el desarrollo del derecho a la información en nuestro país, en específico en lo referente al derecho de acceso a la información pública, pues a partir de esta interpretación -desde nuestra óptica-, comienza una mayor preocupación de los diversos sectores sociales por conocer la información en manos de la autoridad pública, lo que empuja una legislación especial en esta materia y culmina años más tarde con la aprobación y publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio del 2002.

---

<sup>25</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta t. III, Junio de 1996, Tesis: P. LXXXIX/96 Tesis Aislada en Materia Constitucional, p. 513.

Por otra parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), avanzando en sus interpretaciones y con un criterio de garantía individual sobre el derecho a la información, comienza a emitir tesis que nos proporcionan una mayor perspectiva sobre la importancia de este derecho fundamental. Por ejemplo, una de las tesis que consideramos interesante señalar es la siguiente:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto,

condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.<sup>26</sup>

En la tesis anterior queda de manifiesto el valor social que la Suprema Corte le otorga al derecho a la información, pues la libre circulación de las ideas, la manifestación de opiniones, el libre acceso a la información y la difusión de la misma son elementos esenciales en la búsqueda de lograr una sociedad más crítica y activa que nos conduzca hacia la consolidación de una democracia plena.

Cabe resaltar la doble faceta que reconoce la Corte sobre el derecho a la información y la libertad de expresión. Por un lado son derechos que buscan la autodeterminación de las personas, son derechos cuya finalidad es que el individuo tenga capacidad de discernir y pueda entonces tomar decisiones en base la información que tiene. Pero por otro lado, tiene la faceta colectiva o social pues ésta libertad individual de pensamiento y de recibir información nos conduce a otras libertades como la de asociación o la de votar y ser votado, lo cual se traduce en el buen funcionamiento de cualquier régimen democrático.

### **1.3.1 La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una institución jurisdiccional autónoma de la Organización de los Estados Americanos (OEA) cuya función radica en la aplicación e interpretación principalmente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de algunos otros instrumentos internacionales sobre la materia. Fue establecida en el año de 1979 con sede en San José Costa Rica y está conformada por siete jueces nacionales de los Estados Miembros de la OEA.<sup>27</sup>

México está bajo la jurisdicción de este organismo supranacional de carácter continental, por tanto sus decisiones tienen repercusiones directas en el

---

<sup>26</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXX, Diciembre de 2009, Tesis: 1a. CCXV/2009 Tesis Aislada en Materia Constitucional, p. 287.

<sup>27</sup> Para más información sobre esta Corte se recomienda consultar a García, Cordero, Fernando, op. cit. nota 7, pp.163-165.



ámbito jurídico nacional. De este modo, en lo referente al tema del derecho a la información resulta importante resaltar algunas consideraciones que este tribunal ha emitido en torno a este derecho fundamental.

De lo más sobresaliente lo encontramos en la sentencia del 2 de julio del año 2004, sobre el Caso de Herrera Ulloa vs. Costa Rica, en cual la Corte Interamericana considera el derecho a la información como un derecho de doble vía. La cual en la página 14 de la sentencia, establece de manera textual que: “el derecho a la información tiene una doble vía”: por un lado se encuentra el derecho de cualquier ciudadano a buscar, a investigar y a divulgar acontecimientos que son de interés público; y por otro se encuentra el derecho de cualquier ciudadano de recibir esa información.<sup>28</sup>

Este aspecto denominado de doble vía tiene suma relevancia, ya que nos encontramos no sólo ante el derecho de poder investigar y divulgar información, sino que frente a nuestra libertad, existen personas con el derecho de recibir información de interés público que esté en nuestras manos.

En lo que respecta a los límites de dicho derecho, es oportuno mencionar que la Corte Interamericana considera que el derecho a la intimidad es uno de esos límites, pero en lo que respecta a personas públicas y actos públicos no puede considerarse del mismo modo que de cualquier particular. Así, dentro de la misma sentencia en comento, en su página 20 encontramos:

El límite del derecho a la información es el derecho a la intimidad, el cual únicamente cede frente a la libertad de información, cuando se trate de una figura pública y se refiera a actos públicos de esta figura. Los funcionarios públicos están sujetos al escrutinio de la ciudadanía, deben mostrar mayor tolerancia a la crítica, lo cual implica de hecho una protección de la privacidad y de la reputación diferente que la que se otorga a un particular. Es necesario que la ciudadanía

---

<sup>28</sup> Ver la página: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf) Consultada el 23 de noviembre de 2012.

pueda tener un control completo y eficaz de la forma en que se conducen los asuntos públicos.<sup>29</sup>

Sobre esta diferenciación entre personaje público y particular es interesante ver el criterio de la propia Corte, pues aquí no se les puede dar el mismo trato por obvias razones: los funcionarios públicos trabajan para la ciudadanía, administran los recursos públicos que los habitantes de un territorio determinado pagan mediante impuestos y contribuciones, por ello su espacio de intimidad se ve reducido en aras de la transparencia, la rendición de cuentas y la buena administración gubernamental, esto es que nos encontramos frente a un tema de interés público.

Como podemos observar, dentro de los criterios de la Corte Interamericana, se toma muy en cuenta no sólo el derecho del individuo a expresar informaciones u opiniones, sino los derechos de terceros a quienes la información le puede ser útil y por ende se les debe de comunicar, o por el contrario, que sea información que lesione otros derechos de terceros, que invada la intimidad de una persona y que por ello deba restringirse su acceso y difusión.

Otra de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al derecho a la información, y en específico en materia de información ambiental, la encontramos en el caso *Claude Reyes vs. Chile*, el cual se refieren a la negativa del Estado chileno de brindar a los señores Marcel Claude Reyes y otros, toda la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, relativo a la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Cóndor, un proyecto de deforestación que se llevaría desarrollaría en territorio chileno y podría ser perjudicial para el medio ambiente e ir en contra del desarrollo sostenible.

La negativa de entregar información se dio sin que el Estado justificara válidamente de conformidad a la legislación interna de Chile, además de no otorgar un recurso judicial que permitiera impugnar una violación del derecho al

---

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 20.

acceso a la información con ello asegurar los derechos de acceso a la información y a la protección judicial de sus ciudadanos.

En la página 48 de esta sentencia, la Corte Interamericana realiza un interesante argumento, al considerar que:

...el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a información bajo el control del Estado a través de la práctica de sus autoridades, sin la observancia de los límites convencionales... crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial, y se genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo.<sup>30</sup>

Es decir, que para reservar o clasificar información pública, cualquier Estado debe de ceñirse a parámetros y lineamientos convencionales previamente establecidos, sin improvisar o inventar “causas” de no entrega de información o peor aún, negar el acceso a la misma sin que exista una debida motivación y fundamentación, pues ello generaría incertidumbre y un estado de indefensión para los ciudadanos.

Como se puede observar, en lo que respecta a los casos que la Corte Interamericana ha resuelto sobre el tema, es evidente que el derecho a la información está más enfocado en asuntos de libertad de expresión y opinión que en asuntos relativos al acceso a la información pública, que son los casos más comunes en México y que han dado lugar a reformas constitucionales que más adelante mencionaremos brevemente.

#### **1.4 ¿Qué es el acceso a la información pública?**

Ahora bien, toca el turno de hacer un análisis del acceso a la información pública. Para ello, consideramos pertinente tomar como base algunas definiciones que ofrecen algunos autores al respecto.

---

<sup>30</sup> Ver [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf). Consultada el 17 de febrero de 2013.

Citando nuevamente a Ernesto Villanueva, define el acceso a la información pública como:

La prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.<sup>31</sup>

De la definición anterior podemos inferir que el derecho de acceso a la información pública es solo una parte del amplio espectro que cubre nuestro derecho a la información, ya que sólo se refiere a la facultad que se tiene para investigar toda información en poder de los entes públicos de gobierno y en general de cualquier entidad que reciba recursos públicos.

Ahora bien, como ya comentamos anteriormente, el derecho a la información encierra las facultades de investigar, recibir y difundir informaciones, y en el caso del derecho de acceso a la información, conforme a lo expuesto por Villanueva no ejercitamos de manera general estas tres facultades, sino que nos restringimos únicamente a la de “investigar”, pero no cualquier información, sino la información pública, información en poder de las autoridades gubernamentales y que conlleva de manera intrínseca la de “recibir” información. Por lo tanto, la facultad de “difundir” no quedaría dentro de este derecho de manera explícita en la definición, aunque consideramos que una vez con la información pública en nuestras manos, no existe una restricción de poder darla a conocer a los demás, a menos que lesione derechos de terceros.

En este rubro consideramos pertinente comentar lo que Ríos Estavillo expresa al respecto, al considerar que el derecho de acceso tiene como objetivo que un sujeto denominado receptor pueda examinar información que le conlleven

---

<sup>31</sup> Villanueva, Ernesto, (coord.) *Diccionario de Derecho de la Información, Tomo I*, México, Editorial Jus, p.41.

a la toma de una decisión, lo que al fin de cuentas busca, nos dice el autor, es estar informado de manera consciente.<sup>32</sup>

En este derecho encontramos entonces, que la búsqueda de información que se hace de manera consciente y plena genera la expectativa de lograr algún tipo de conocimiento, y por lo general, se refiere al actuar de las autoridades en algún rubro en particular. Lo que interesa saber es qué y cómo están haciendo su trabajo las autoridades públicas, lo que nos conduce a la transparencia y buenas prácticas del gobierno. Ríos Estavillo plantea que una de las características determinantes de un Estado democrático es el principio de publicidad de sus actos así como la transparencia de la administración sobre la gestión de los asuntos públicos.<sup>33</sup>

La transparencia se convierte entonces en un elemento inseparable del derecho de acceso a la información, motivo por el cual Villanueva considera necesario hacer una diferenciación de ambos términos para evitar confusiones que equiparen a los dos términos como sinónimos. Nos dice que son términos equiparables, ya que:

La transparencia significa así, el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas.<sup>34</sup>

De este modo, se deduce que el principio de la transparencia es una parte del derecho de acceso a la información pública, y por ello en palabras de Villanueva: la transparencia es una de las garantías legales para imprimir la eficacia al derecho de acceso a la información pública en un Estado democrático de derecho.<sup>35</sup> Para el logro de la transparencia, el derecho de acceso a la

---

<sup>32</sup> Ríos, Estavillo, Juan José, op. cit. nota 18, p.128.

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> Villanueva, Ernesto, op.cit. nota 31, p.42.

<sup>35</sup> Ibídem, p. 43.

información pública juega un papel primordial y viceversa, para la tutela del derecho de acceso se necesita transparentar el actuar institucional.

Resulta evidente que la claridad en el quehacer gubernamental juega un papel fundamental para poder lograr la salvaguarda del derecho de acceso a la información. Así, mediante la transparencia se contribuye a evitar la corrupción y se logra potenciar la participación ciudadana con conocimiento de causa, la cual, al contar con información clara y suficiente estará en condiciones de tomar mejores decisiones y exigir un mejor desempeño de los entes públicos.

En palabras de Macía:

El principio de transparencia significa la voluntad de claridad de las instituciones por lo que hace a sus actos, a la forma de adoptarlos y al contenido de los mismos. Tiene una doble vertiente: por una parte una mayor facilidad de acceso a la información y documentación; por otra, una mayor claridad en la redacción de textos legislativos. También pretende una mayor inteligibilidad de los procesos de toma de decisiones.<sup>36</sup>

De la definición anterior se desprende que el principio de transparencia no sólo se limita en permitir que los ciudadanos accedan a información y documentos de carácter público, sino además se extiende a los procesos de toma de decisiones. Con ello se pretende saber cuáles fueron las razones que llevaron a la autoridad pública a tomar determinada decisión, que sean conocidas las motivaciones de toda decisión o actuación del gobierno.

El acceso a la información se convierte así, en un derecho que fortalece la participación ciudadana, ya que a través de la información se tiene una mayor comprensión de los problemas públicos, una mayor conciencia sobre la actuación institucional y por ende, un mayor involucramiento en el proceso de gestación de las decisiones de gobierno como acertadamente Pilar Cousido González señala:

---

<sup>36</sup> Macía Mateo, "El Derecho a la Información en el Ordenamiento Jurídico Europeo", en Bell Mallén, Ignacio y Correidora Alfonso(coords.), *Derecho de la Información*, España, editorial Ariel, 2003, p. 102.

En definitiva, el debate sobre la transparencia se mueve en direcciones diversas, para incluir, además del reconocimiento del acceso público a documentos, el desarrollo de una política informativa aperturista, la articulación de procedimientos de toma de decisiones abiertos, la motivación de las decisiones, la libertad de expresión de los funcionarios, la redacción de textos normativos comprensibles y la codificación y simplificación de actos en vigor, sin olvidar que la transparencia está vinculada al deseo de tener una administración pública que responda, que rinda cuentas de lo que hace.<sup>37</sup>

De lo anterior podemos afirmar, que la transparencia no se limita solo al acceso a información, sino conlleva el desarrollo de toda una serie de acciones de política gubernamental que permitan al gobernado saber qué, cómo y por qué de las actuaciones de las administraciones públicas, en otras palabras, que rindan cuentas como bien se señala.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia sobre el acceso a la información, resaltando su importancia como garantía necesaria para el ejercicio y potenciación de otros derechos. Así, encontramos la siguiente tesis jurisprudencial que textualmente establece:

ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL. El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso

---

<sup>37</sup> Cousido G., María Pilar y Gutiérrez María Estrella (coords), *La Transparencia en el Sector Audiovisual, comentarios a la normativa española y comunitaria*, Barcelona, España, editorial Bosch, 2008, p. 30.

algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>38</sup>

Se puede observar que la Corte otorga un enorme valor al derecho de acceso a la información, pues sirve como una polea que le transfiere una mayor fuerza a otros derechos reconocidos a nivel constitucional. De este modo, el acceso a la información pública no es solo un elemento de autorrealización personal, sino que es un mecanismo de control institucional que evita la opacidad y arbitrariedad del quehacer institucional y nos conduce a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas del gobierno en turno, evitando así la corrupción.

En este sentido, concordamos con lo dicho por Tenorio Cueto, quien afirma que: la información en manos ciudadanas permiten que la interacción democrática sea más plena y consiente, abatiendo la corrupción y el ocultismo.<sup>39</sup>

De este modo, podemos concluir que el acceso a la información pública debe ser la regla generalizada en cualquier gobierno democrático, pues este acceso garantiza la mayor participación ciudadana en los temas públicos.

---

<sup>38</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta t. XXVII, Junio de 2008, Tesis: P./J. 54/2008 Jurisprudencia, p. 743.

<sup>39</sup> Tenorio, Cueto, Guillermo A., *El Derecho a la Información, Entre el espacio público y la libertad de expresión*, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 63.



### **1.4.1 La Reforma Constitucional sobre Acceso a la Información Pública del año 2007**

Ahora bien, una vez definido el acceso a la información nos gustaría hacer algunos apuntes sobre la reforma constitucional del año 2007, en la cual de manera específica se pretendió dar mayor fortaleza a este derecho mediante la modificación del artículo 6° de la Constitución.

Como se ya se ha comentado, en el año 2002 surgió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) la cual tiene como objetivo primordial el que todo ciudadano pueda tener acceso a la información en manos de los Poderes de la Unión, órganos autónomos y en general de cualquier dependencia de gobierno a nivel federal.

Esta ley, se da en un momento de gran coyuntura política debido a que después de más de 70 años de un gobierno de partido hegemónico, se da por fin una alternancia en la Presidencia de la República. Así, el nuevo gobierno en cumplimiento a sus promesas de campaña, pretende mediante esta ley dar más claridad y transparencia en su actuar institucional.

De esta manera, una vez en vigencia la Ley de Transparencia, cada una de las diversas Entidades Federativas del país comenzaron a elaborar sus propias legislaciones locales, hasta que se logró tener un total de 32 leyes que tutelaban el derecho de los ciudadanos de acceder a información pública en manos de las distintas dependencias gubernamentales de los Estados.

Ahora bien, el problema que algunos expertos, miembros de la sociedad civil y legisladores encontraron fue el hecho que estábamos ante leyes que permitían la discrecionalidad y la opacidad de las autoridades estatales. Las leyes

fungían como instrumentos de reserva de información y no de publicidad de la misma.<sup>40</sup> La Ley como el principal problema para acceder a información pública.

De este modo, con el fin de tener una serie de criterios y principios generales que dieran una especie de guía para los Estados y éstos pudieran desarrollar sus leyes locales sin caer en la tentación de incluir en el articulado cuestiones que pudieran ocasionar el ocultamiento en la información, a petición de tres gobernadores -Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes- se propuso la reforma del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregando al final del citado artículo, una lista de principios que fueran directriz para la Federación, Estados y el Distrito Federal en materia de acceso a la información pública.

Sobre esto último, nos parece que esta enumeración de principios incorporados al artículo 6°, fue francamente innecesaria ya que la Constitución únicamente debe enunciar de manera general el derecho de los ciudadanos a la información, y deben ser las leyes secundarias las que delimiten los alcances de este derecho.

Por ello, lo más factible hubiera sido crear una ley general sólida y bien estructurada que diera los principios generales obligatorios para federación, estados y municipios en materia de acceso.

Cabe señalar que al abordar el tema de la reforma del artículo 6°, teníamos la sospecha de encontrar que los legisladores habían tenido una confusión terminológica entre derecho a la información y acceso a la información pública derivado de la redacción del artículo 6° en comento. Al analizar el diario de debates que sostuvieron los diputados al revisar la iniciativa de reforma, nos pudimos percatar que tal confusión nunca existió, simplemente a los legisladores no les importó más que la regulación del derecho de acceso a la información pública, tal y como se desprende del Dictamen de las Comisiones Unidas de

---

<sup>40</sup> Ver documento "La transparencia a la constitución: una propuesta de la sociedad civil", en la página <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6>. Consultada el 18 de noviembre de 2012.

Puntos Constitucionales y Función Pública de la Cámara de Diputados, el cual menciona:

...la iniciativa que ahora se dictamina desarrolla una de las vertientes del derecho a la información –en particular el derecho subjetivo de tener acceso a la información gubernamental– pero de ninguna manera pretende agotar los contenidos del derecho antes mencionado, pues como ya se argumentó antes, este se constituye por un conjunto de libertades relacionadas cuya expresión constitucional respecto de algunas de estas se encuentra aún pendiente.<sup>41</sup>

De ésta manera, los diputados se limitaron a desarrollar de manera exclusiva el acceso a la información gubernamental dejando para otra ocasión, todo lo que el derecho a la información puede englobar. Es decir, nuestros legisladores no creyeron importante o de urgente necesidad en aquel momento, el abordar de manera integral el derecho a la información, dejando esa tarea para las futuras legislaturas. El problema será entonces que nuestros próximos diputados y senadores consideren oportuno el dotar a este derecho fundamental, los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar su pleno ejercicio.

Así pues, la reforma en cuestión consistió en agregar un párrafo segundo al artículo 6° de la Constitución, el cual enumera un total de siete principios que regirán el acceso a la información pública tanto en la Federación, Estados y Distrito Federal. Entre dichos principios encontramos el de máxima publicidad de la información, el de la protección de datos personales, vida privada y el de establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Sobre éste último hay que decir, que este establecimiento de “mecanismos”, se tomó básicamente como la creación de institutos especializados que garanticen el acceso a información pública a los ciudadanos.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Se recomienda ver el Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales, y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto que Reforma el Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la página <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6>. Consultado el 18 de noviembre de 2012.

<sup>42</sup> A nivel Federal por ejemplo se tiene el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), cuyo objetivo es facilitar y garantizar el acceso a la información pública y

Adicionalmente podemos mencionar, que a falta de una mejor regulación del derecho a la información, tenemos la obligación de impulsar desde nuestras diversas trincheras, que éste derecho sea puesto sobre la mesa de discusión por las personas encargadas de hacer las leyes, con el fin de perfeccionar nuestro marco jurídico regulatorio del derecho a la información en México, pues como la misma Cámara de Diputados lo ha reconocido, la reforma del año 2007 sólo abordó una parte del universo de este derecho fundamental.

### **1.5 Conclusiones Preliminares**

Del análisis anterior podemos concluir que el derecho a la información es un derecho fundamental que incluye tres facultades: la facultad de recibir informaciones y datos; la de investigar y la de difundir información, ideas u opiniones por cualquier medio, cuyo límite será siempre el respeto a los derechos de terceros.

Este derecho no sólo protege al individuo o colectividad que investiga o difunde información, sino que además protege al receptor de la misma, pues éste tiene el derecho de recibir no cualquier tipo de información sino aquella que reúna características ineludibles como la veracidad y la objetividad, ya que la información resulta importante en el proceso de la toma de decisiones personales y gubernamentales.

En México, el reconocimiento constitucional del derecho a la información fue producto inicialmente de un debate en torno a los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación para difundir sus ideas y opiniones. No fue resultado de una discusión sobre la necesidad de reconocer un derecho fundamental para el pleno desarrollo de los ciudadanos, sino que limitó su ejercicio solo a través de los partidos políticos.

---

protección de datos a la ciudadanía. En el nivel estatal cada una de las entidades federativas creó institutos para ello, por ejemplo en el Estado de Michoacán está el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán (ITAIMICH).

Es importante señalar como el principio de transparencia adquiere un papel preponderante en el ejercicio del derecho de acceso, ya que no sólo se limita en permitir que los ciudadanos accedan a información y documentos de carácter público, sino además se extiende a los procesos de toma de decisiones. De este modo, lo que se busca es saber cuáles fueron las razones que llevaron a la autoridad pública a tomar determinada decisión y que sean conocidas las motivaciones de todo actuar gubernamental.

Es así, que el acceso a la información es un derecho que fortalece la participación ciudadana, ya que a través de la información se tiene una mayor comprensión de cualquier asunto de interés colectivo, una mayor conciencia sobre cuál es la actuación institucional y por ende, un mayor involucramiento en el proceso de gestación de las decisiones de gobierno

Finalmente, cabe señalar que el derecho de acceso a la información pública es solamente una pequeña parte del amplio abanico que representa el derecho a la información. Este derecho de acceso, en el caso mexicano ha tenido un mayor desarrollo debido a la importancia que le ha otorgado el legislador, dejando para otro momento –como si no fuera necesario por ahora- la tarea de delimitar el contenido y alcance del derecho a la información.

## **CAPÍTULO SEGUNDO ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL.**

### **2.1. ¿Qué es el ambiente? 2.2. ¿A qué se denomina información ambiental? 2.3. La Información Ambiental en Instrumentos Internacionales 2.4. Marco Legal en México 2.5 Conclusiones Preliminares**

#### **2.1 ¿Qué es el ambiente?**

En este capítulo consideramos necesario dejar primeramente plasmada una delimitación del concepto de ambiente para así lograr una mejor comprensión de nuestro tema. Esta tarea no resulta para nada fácil, y representa cierto grado de complejidad, sobre todo si nuestra definición debe ser trasladada al ámbito del derecho y por ende darle un contenido eminentemente de naturaleza jurídica.

Desde una perspectiva doctrinal, algunos autores definen al ambiente como:

Todo el espacio físico que nos rodea y con el cual el hombre puede interaccionar en sus actividades. Este espacio físico está constituido por las personas que nos rodean, la casa en que vivimos, las calles que transitamos, el aire que respiramos, la naturaleza que nos circunda y todos estos elementos considerados de una manera amplia y sin ninguna excepción.<sup>43</sup>

Es decir, se trata de todo aquello que se encuentra a nuestro alrededor pero con lo cual el ser humano puede interactuar; así desde la afirmación anterior prácticamente cualquier elemento, cosa u objeto que podamos apreciar por medio de los sentidos es parte del ambiente.

Por otro lado, Aceves Ávila apunta que el ambiente constituye el todo dentro del cual nos desarrollamos. El ambiente consiste en todos los medios, tanto colectivamente como por separado; el aire, el agua y la tierra.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Montes Ponce de León, Julio, *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenido*, España, Universidad de Comillas, 2001, p.14.

<sup>44</sup> Aceves Ávila, Carla D., *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2003, p.5.

Dentro del marco jurídico mexicano tenemos una definición sobre ambiente, el cual se encuentra en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente en su artículo 3, fracción I, que establece que debe entenderse por ambiente como:

El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

Es decir, el ambiente es todo un agregado de elementos naturales o creados por el hombre que conforman un sistema, el cual se puede ver de manera colectiva o de manera individual con cada uno de sus elementos como lo son el agua, el aire, el suelo, la flora, la fauna, el ser humano, las construcciones hechas por el mismo, comprendiendo el aspecto cultural, económico y social. Asimismo, se deben considerar los efectos que de la actividad humana se derivan, como el ruido, las vibraciones, los olores, y en fin un gran número de elementos interrelacionados entre sí que representan y conforman un todo al que denominamos ambiente.

Como es posible observar, las definiciones anteriores son muy amplias para el campo de la ciencia jurídica, ya que la regulación de los seres y sus interrelaciones con prácticamente todo lo que nos rodea resulta operativamente compleja.

Es por ello, que coincidimos con González Márquez, quien afirma que para el ámbito de la ciencia jurídica el ambiente debe ser tratado desde dos perspectivas:

- a) Como bienes en sí mismos, (elementos base); y

b) Como bienes que desempeñan una función ambiental respecto de los otros con lo que interactúan (elementos función).<sup>45</sup>

De esta manera, el ambiente es un bien jurídico formado de la interacción entre uno y otros bienes que permiten mantener un equilibrio ecológico al interior de los ecosistemas y entre ellos.<sup>46</sup>

Así, encontramos que la doctrina y la jurisprudencia se orienta a sostener que el ambiente es un bien jurídico inmaterial, de titularidad colectiva y distinta de los elementos que lo integran.

El ambiente pues, no debe ser considerado simplemente como un conjunto de elementos, sino como un sistema complejo de interacciones entre éstos y que cumplen una función que garantiza la subsistencia de la vida en nuestro planeta.

En relación a lo anteriormente descrito, cabe mencionar las reflexiones hechas por Terol Becerra, quien menciona:

Resulta pretensioso sostener que el universo –tanto da identificarlo con todo cuanto existe o apenas con la naturaleza- esté en peligro y arrogante o soberbio atribuirle una causa humana, pasando por alto con qué tiranía actúan las leyes del universo o si se prefiere, de la naturaleza... puede afirmarse que en los tiempos presentes parece como si el hombre pretendiese sustituir con sus leyes las de la naturaleza, ignorando con ello, acaso deliberadamente, la diferencia que media entre una y otra clase de leyes, pues mientras la leyes humanas pertenecen al mundo del ser, las otras conciernen al ser.<sup>47</sup>

Es así, que para efectos del derecho, se debe contemplar el ambiente desde una perspectiva distinta a la utilizada hasta ahora, acorde a su consideración de realidad intensamente relacionada con el bienestar humano.

---

<sup>45</sup> González Márquez, Juan José, “La configuración del derecho ambiental como disciplina autónoma”, en Revuelta Vaquero, Benjamín (coord.), *Los Retos del Derecho Ambiental en México*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, p. 19.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p.20.

<sup>47</sup> Terol Becerra, Manuel José, “Conservación de la naturaleza versus derecho al medio ambiente” en Pigrau Solé Antoni y Casado Casado, Lucía (dirs.) *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, España, Atelier, 2010, p.71.



En este sentido, partiendo de las reflexiones anteriores, la información ambiental y el acceso a la misma nos ayudará a comprender estas interacciones de los elementos del ambiente, no de manera individualizada sino como un entramado complejo de relaciones de la cual depende la calidad de vida tal y como la conocemos en nuestros días.

De esta manera se debe generar información sobre todos los elementos que comprenden el ambiente, -el agua, el suelo, el aire, la biodiversidad, el ruido, las vibraciones, entre otros- y así entender las relaciones existentes entre los mismos, para derivado de esa comprensión mejorar el marco normativo actual, con el objeto de garantizar una mayor protección del ambiente, un mejor acceso a la información ambiental que pueda generar más conciencia, mejor toma de decisiones gubernamentales y participación ciudadana que se traduzcan en beneficios ambientales y en mejores niveles de calidad de vida y bienestar humano.

## **2.2 ¿A qué se denomina información ambiental?**

Para continuar, consideramos pertinente dejar sentadas algunas definiciones encontradas entorno a lo que se debe entender por información ambiental, ya que será éste un elemento importante para delimitar los alcances de la misma y la necesidad –en su caso- de ampliarla o reducirla para poder aspirar no sólo a la tutela del derecho a la información, sino correlativamente del derecho a un ambiente equilibrado para nuestro desarrollo y bienestar.

Partiremos en primer lugar de la definición que nos ofrece la ley marco en materia ambiental en México, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA),<sup>48</sup> que en su artículo 159 BIS 3, párrafo segundo, menciona:

---

<sup>48</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

Se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos.

Es decir, cualquier dato que se encuentre en manos de las autoridades ambientales sobre los recursos naturales en general, así como de actividades que los alteren o pudieran afectarles a éstos, se considera información ambiental para fines de la legislación en México.

Por otro lado, a nivel internacional y como precedente de la anterior definición, encontramos lo establecido en el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo,<sup>49</sup> el cual de manera textual establece:

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

En este principio, si bien es cierto que no se define ni delimita el concepto de información ambiental, si resulta clara la importancia que se le da a la misma como una herramienta útil para mejorar la participación ciudadana en la toma de decisiones, esto debido en gran medida a que el ambiente es un bien colectivo, que no le pertenece a título individual a nadie y que por ello, debe tomar en cuenta a todos los habitantes, ya no solo de un lugar determinado sino que inclusive alcanza niveles regionales o nacionales.

---

<sup>49</sup> "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo". Celebrada del 3 al 14 de junio de 1992, en Río de Janeiro. Reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972.

Finalmente a este respecto, mencionaremos lo que establece la Convención de Aarhus,<sup>50</sup> documento que de manera muy amplia abarca de buena manera la mayoría de los elementos que integran al ambiente, como una forma de procurar una mayor protección. Así, en su artículo 2° referente a las definiciones del Convenio establece por información ambiental:

Por "información(es) sobre el medio ambiente" se entiende toda información, disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otro soporte material que se refiera a:

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

b) Factores tales como las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades o medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente...;

c) El estado de la salud, la seguridad y las condiciones de vida de los seres humanos, así como el estado de los emplazamientos culturales y de las construcciones en la medida en que sean o puedan ser alterados por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de estos elementos, por los factores, actividades o medidas a que hace referencia la letra b) supra.

La definición que nos proporciona este documento, que debemos decir no tiene ninguna obligatoriedad para nuestro país,<sup>51</sup> nos parece muy completa, ya que abarca un gran número de los elementos que conforman nuestro entorno y la naturaleza, pero además las interrelaciones que se dan entre los mismos, para

---

<sup>50</sup> Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la toma de decisiones y el Acceso a la Justicia en asuntos ambientales, firmada en Aarhus, Dinamarca el 25 de junio de 1998 y ratificado el 29 de diciembre del 2004.

<sup>51</sup> La aplicación del este Convenio se limita a la región de la comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE). Del mismo modo está abierto para su firma a cualquier país parte de la Organización de las Naciones Unidas. (Por ejemplo, los Estados Unidos de América es uno de los países firmantes).

con ello dar mayor certeza en la identificación de la información ambiental, pero sobre todo entender la función de cada uno de estos elementos y su papel en el equilibrio ecológico.

Así pues, se puede observar la diferencia de las definiciones anteriores, ya que la delimitación conceptual que se hace en este Convenio abarca no solo elementos naturales y sus interacciones, sino que además toma en cuenta al hombre como elemento del entorno –y productor de impactos- además de los efectos en la salud que pudiera provocar un ambiente dañado.

Por otro lado, encontramos lo que doctrina menciona respecto a la delimitación de la información ambiental, encontrando la definición que nos proporciona Machado Arias:

Datos, hechos, noticias, opiniones e ideas, presentadas en cualquier forma susceptible de ser apreciada y/o difundida, en posesión de las autoridades, personas o entidades que realicen funciones públicas relacionadas con el ambiente o que actúen bajo control de dichas autoridades; sobre la situación de los elementos del ambiente, los factores que afecten o puedan afectar a éstos, la salud y seguridad de las personas cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de dichos elementos, las actividades y medidas destinadas a proteger estos elementos, así como los estudios sobre cualquiera de los tópicos anteriores.<sup>52</sup>

Ahora bien, una cuestión que llama nuestra atención es el término “dispongan”, pues se refiere a la calidad de disponibilidad de la información, o como dice Machado, “en posesión de las autoridades”, es decir la información con que se cuenta y que puede ser utilizada. En ésta lógica, la autoridad ambiental está obligada a proporcionar la información con que cuenta y que le sea requerida por cualquier ciudadano.

En este punto, consideramos oportuno hacer notar la obligación de “generar información” de las autoridades públicas, para no limitar el acceso a la información

---

<sup>52</sup> Machado Arias, Juan Pedro, “Información Ambiental”, en Villanueva, Ernesto (coord.), *Diccionario de Derecho de la Información*, México, Editorial Jus, 2010, p. 29.

ambiental al conjunto de datos sobre los elementos del ambiente y recursos naturales con que cuenta la autoridad, ya que existe información que debe ser generada por mandato de ley. Incluso, pudiéramos decir, que si no estuviera de manera explícita la obligación de generar algún tipo de información, en una interpretación amplia, el Estado está obligado a tutelar el derecho a un medio adecuado para nuestro desarrollo y para el cumplimiento de esta responsabilidad resulta necesario generar información confiable y objetiva que permita trazar las políticas sobre el cuidado del ambiente, por lo tanto la autoridad no puede negar información bajo el argumento de no tener la información disponible.

Sobre este supuesto de “disponibilidad” al que nos referimos, coincidimos con Martín Mateo, quien expresa que:

Los datos que los particulares puedan solicitar son los que existen en poder de las autoridades públicas”. En este caso de no estar en poder de las autoridades no se puede entonces denegar sin más la solicitud de información, los ordenamientos nacionales deberán proveer remedios bien para exigir responsabilidades internas o externas, o bien conceder plazos adicionales en los que se intentará cumplir con estos compromisos...<sup>53</sup>

Lo anteriormente descrito reviste una gran importancia, ya que al no tener la información pública ambiental solicitada, queda desprotegido nuestro derecho de acceso, ya que la finalidad de este derecho es brindarnos la posibilidad de conocer y consultar información que nos sea útil y valiosa. Por lo tanto, es necesario contemplar medidas que eviten que esto ocurra, garantizando así el acceso pleno a información pública ambiental.

Por ejemplo, se debería imponer una amonestación a la autoridad que no genere la información a que está obligada a elaborar y poner un plazo razonable para la generación de la misma.

Por su parte, Revuelta comenta sobre el acceso a la información ambiental como:

---

<sup>53</sup> Martín Mateo, R. Manual de Derecho Ambiental, España, Thomson-Aranzadi, 2003, p.119.

La posibilidad de conocer las condiciones del ambiente, de sus elementos, de los recursos naturales y del impacto que las actividades generan en el ambiente. Así mismo, es la posibilidad de acceder a los datos y documentos que tienen -y deben de generar- las autoridades gubernamentales, los cuales sirven de base para la sensibilización, la conciencia y la toma de decisiones de las personas...<sup>54</sup>

Por lo anteriormente señalado, es importante recalcarla obligación de generarla información ambiental necesaria, garantizando a cualquier persona la posibilidad de examinar información, datos e informes sobre aspectos del ambiente, sus elementos, de las actividades que causen o puedan causar riesgos o daños a los mismos, o a la salud de las personas, ya que no podemos dejar de lado que el ser humano también forma parte del ambiente.

Para finalizar este apartado y regresando un poco a la legislación mexicana, nos gustaría señalar que en materia de información ambiental la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue modificada en específico en este apartado, adicionándose un capítulo especial donde a través de algunos artículos se buscó regular el ejercicio de este derecho fundamental. Dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996, con lo cual la legislación ambiental fue pionera en materia de derecho a la información, ya que el acceso a la información pública en materia ambiental tiene una regulación jurídica anterior a la mayoría de la información pública, pues la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, 6 años después de que otro ordenamiento legal, ya regulaba el derecho de los ciudadanos de poder acceder a todo tipo de documentos y archivos relativos al ambiente y a los recursos naturales en manos de autoridades ambientales.

---

<sup>54</sup> Revuelta, Vaquero, Benjamín, “La información ambiental, ¿una amenaza a la autoridad pública?”, en Pérez Pintor, Héctor y Arellano Wilma, (coords.) *El lusinformativismo en España y México*, México, Editorial Morevallado, 2009, p. 129.

### **2.3 La Información Ambiental en Instrumentos Internacionales**

La información ambiental y el acceso a la misma han tenido un desarrollo importante en los últimos años, sobre todo mediante la instrumentación de diversos tratados internacionales en la materia. La suscripción y ratificación de este tipo de documentos –declaraciones, tratados, convenios, etc.- han empujado a los distintos países a incluir dentro de su legislación interna, una serie de normas y principios que garanticen el acceso a la información ambiental para sus habitantes.

Cabe señalar, que la denominación de un tratado internacional es un elemento accesorio que no afecta su validez, pues reunidos los requisitos esenciales, éste ha surgido plenamente a la vida jurídica y la denominación particular del mismo tiene solamente un propósito informativo o de identificación. De esta manera podemos encontrar hasta 28 denominaciones a este tipo de documentos internacionales, tales como Acuerdo, Acta, Convenio, Convención, Declaración, Pacto, Instrumento, Tratado, entre otras.<sup>55</sup>

De esta manera, en lo que a la materia medioambiental respecta, es a partir de 1972 con la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano,<sup>56</sup> que inicia el desarrollo de diversos documentos internacionales en materia de protección de los recursos naturales y del entorno, reconociendo una importancia mayúscula a la información ambiental, su libre acceso, difusión y comunicación como herramientas básicas de formación de opinión pública para prevención y protección del ambiente, así como para la elaboración e instrumentación de políticas públicas para su cuidado.

---

<sup>55</sup> Secretaría de Gobernación, Derecho de los Tratados, México, 2009.

<sup>56</sup> Aprobada en Estocolmo, Suecia el 16 de junio de 1972.

### **2.3.1 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano**

En este documento, encontramos dos principios relativos sobre la información ambiental. Por una parte el principio 19 indica la necesidad de la educación ambiental en los distintos grupos generacionales y sectores menos privilegiados de la población, para crear una opinión pública informada que logre un cambio de hábitos y conductas basado en el mejoramiento y protección del ambiente. Destaca además, el papel de los medios de comunicación en la difusión de información que subraye la necesidad de proteger y mejorar los problemas de carácter ambiental.

En el principio 20 se habla de la necesidad de fomentar en todos los países, la investigación y el desarrollo científico en materia ambiental, así como del libre intercambio del conocimiento científico a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales. Del mismo modo, propugna por que las tecnologías ambientales sean puestas a disposición de los países en desarrollo en unas condiciones que favorezcan su amplia difusión.

Como podemos observar, se recalca la importancia que reviste la información e investigación en temas ambientales, como una forma de conocer sus causas de deterioro y lograr el conocimiento necesario para la búsqueda de soluciones que mejoren y preserven su calidad.

### **2.3.2 Carta Mundial de la Naturaleza**

La Carta Mundial de la Naturaleza<sup>57</sup>, es un documento internacional de derecho suave. Se divide en tres apartados; el apartado III se refiere a la información ambiental, donde se localiza la aplicación número 15, que menciona que se debe dar una amplia difusión por todos los medios posibles a los

---

<sup>57</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 28 de octubre de 1982.



conocimientos sobre la naturaleza, dando especial énfasis a la importancia de la enseñanza ecológica como parte integrante de la educación en general.

De la misma manera, dentro del apartado III, la aplicación número 16, va más allá de la difusión de información ambiental, pues contempla la necesidad de todos los gobiernos de elaborar estrategias de conservación e inventarios de los ecosistemas, así como la evaluación de las políticas y actividades proyectadas, poniendo todo éstos elementos a disposición de toda la población a través de los medios necesarios y con el tiempo suficiente para que éstas pueda participar en el proceso de consulta y adopción de decisiones sobre la materia. Este documento resalta no solo la elaboración y difusión de la información ambiental, sino además la inclusión de la población en el proceso de toma de decisiones, promoviendo la participación ciudadana amplia e informada dentro de la temática ambiental.

Además, en su apartado 19 nos habla sobre la obligación de realizar esfuerzos para profundizar el conocimiento de la naturaleza mediante la investigación científica y la difusión del conocimiento sin restricción alguna.

### **2.3.3 Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB)**

La Convención sobre la diversidad biológica fue adoptada el 22 de mayo de 1992, en Nairobi, Kenia pero fue, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como la "Cumbre de la Tierra", en Río de Janeiro, Brasil, donde se logró su consenso. En dicha Cumbre se generaron tres logros importantes: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; la Convención de Lucha contra la Desertificación, y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB),<sup>58</sup> que ahora analizamos.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de mayo de 1993.

<sup>59</sup> Se puede consultar para un mayor detalle la página [www.biodiversidad.gob.mx](http://www.biodiversidad.gob.mx)

Los objetivos del Convenio sobre Diversidad Biológica, es la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes.<sup>60</sup>

En lo que respecta a información ambiental, este Convenio contempla en su artículo 13, un apartado referente a Educación y conciencia pública, donde las partes contratantes:

- a) Promoverán y fomentarán la comprensión de la importancia de la conservación de la diversidad biológica y de las medidas necesarias a esos efectos, así como su propagación a través de los medios de información, y la inclusión de esos temas en los programas de educación; y
- b) Cooperarán, según proceda, con otros Estados y organizaciones internacionales en la elaboración de programas de educación y sensibilización del público en lo que respecta a la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

Podemos ver en los incisos señalados, como el Convenio contempla la difusión de información en materia específica de biodiversidad como elemento constructor de conciencia pública ambiental y de su inclusión en programas educativos, por lo cual la generación previa de información y su adecuación conforme al sector del público al que va dirigida, adquiere una relevancia notable y por tanto un fuerte compromiso y un esfuerzo mayor de las naciones.

Lamentablemente, en materia de cumplimiento de este tipo de instrumentos, como bien apunta Susana Borrás, a pesar de las prescripciones de la Convención, el marco legal internacional es muy vago y no implica un régimen vinculante, por lo cual algunas naciones se han dado a la tarea de elaborar

---

<sup>60</sup> Artículo 1º de la Convención sobre Diversidad Biológica, 1992.

reglamentación al respecto, interiorizando lo establecido en los documentos, pero otros países no lo han desarrollado.<sup>61</sup>

### **2.3.4 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)**

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres<sup>62</sup> es un acuerdo internacional celebrado en Washington D.C. el 3 de marzo de 1973 concertado entre diversos gobiernos. Su finalidad es velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia.<sup>63</sup>

En este documento internacional, en el artículo VIII referente a las Medidas que deberán tomar las Partes, establece:

7. Cada Parte preparará y transmitirá a la Secretaría informes periódicos sobre la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, incluyendo:

a) Un informe anual que contenga un resumen de la información prevista en el subpárrafo b) del párrafo 6 del presente Artículo,<sup>64</sup> y

b) un informe bienal sobre medidas legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas con el fin de cumplir con las disposiciones de la presente Convención.

8. La información a que se refiere el párrafo 7 del presente Artículo estará disponible al público cuando así lo permita la legislación vigente de la Parte interesada.

---

<sup>61</sup> Borràs Pentinat, Susana, *Los regímenes internacionales de protección del medio ambiente*, España, Editorial Tirant Lo Blanch, 2011, p. 166.

<sup>62</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de marzo de 1992.

<sup>63</sup> Al respecto puede consultarse el portal [www.cites.org](http://www.cites.org). Consultado el 6 de enero de 2013.

<sup>64</sup> El artículo VIII párrafo 6 en comento establece: Cada Parte deberá mantener registros del comercio en especímenes de las especies incluidas en los Apéndices I, II y III que deberán contener: ...

b) el número y la naturaleza de los permisos y certificados emitidos; los Estados con los cuales se realizó dicho comercio; las cantidades y los tipos de especímenes, los nombres de las especies incluidas en los Apéndices I, II, y III y, cuando sea apropiado, el tamaño y sexo de los especímenes.

En este último párrafo mencionado llama la atención, no solo la obligación de generar informes en una materia tan específica como lo es la vida silvestre, sino además las medidas legales emprendidas por los países partes, para lograr el cumplimiento de la Convención, y entre esos pendientes y protecciones legislativas, el acceso del público a información adquiere una importancia considerable.

### **2.3.5 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>65</sup>**

El objetivo de la Convención, es lograr, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.<sup>66</sup>

En este documento, las naciones dan un primer paso a nivel global en la lucha contra el cambio climático, que en los últimos años ha tenido consecuencias catastróficas en diversos países, los cuales han tenido que desarrollar mecanismo de defensa tanto en el aspecto económico, social y ambiental tendientes a disminuir los graves impactos que produce.

La Convención, en su artículo 6, titulado Educación, Formación y Sensibilización del Público, establece que derivado de la puesta en práctica del compromiso de promoción y apoyo para la educación, capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático,<sup>67</sup> las Partes:

---

<sup>65</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de mayo de 1993.

<sup>66</sup> Artículo 2 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

<sup>67</sup> *Ibidem*, artículo 4, inciso i).

a) Promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva:

I. La elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos;

II. El acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos;

III. La participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas; y

Este artículo nuevamente pone de relieve esta estrecha vinculación entre acceso a la información, participación pública y sensibilización en el tema ambiental, por lo cual no es posible aislar al derecho de acceso, sino verlo de manera integral como potenciador de otros derechos que permiten el pleno desarrollo de las personas.

### **2.3.6 Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono**

Este Tratado Internacional fue ratificado por México el 14 de septiembre de 1987 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987. Sus disposiciones entraron en vigor a nivel internacional el 22 de septiembre de 1988.

Tiene por objeto, de manera general el tomar las medidas apropiadas, para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono.<sup>68</sup>

En lo que respecta a la información ambiental, su artículo 4 establece:

Cooperación en las esferas jurídica, científica y tecnológica

1. Las Partes facilitarán y estimularán el intercambio de la información científica, técnica, socioeconómica, comercial y jurídica pertinente a los efectos de este

---

<sup>68</sup> Artículo 2º del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono.

Convenio... Esa información se proporcionará a los órganos que las Partes determinen de común acuerdo. Cualquiera de esos órganos que reciba datos considerados confidenciales por la Parte que los facilite velará por que esos datos no sean divulgados y los totalizará para proteger su carácter confidencial antes de ponerlos a disposición de todas las Partes.

De este artículo se desprende la obligación en la generación de información y su intercambio entre naciones, dejando como excepción de su divulgación cuestiones que las partes consideren como datos confidenciales.

### **2.3.7 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.**

Este instrumento entro en vigor en nuestro país el 26 de diciembre de 1996, y tiene como objetivo la lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacionales, para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas.<sup>69</sup>

Dentro de este documento encontramos en su artículo 19, denominado *Fomento de capacidades, educación y sensibilización del público*, estipula:

3. Las Partes cooperarán entre sí y a través de organizaciones intergubernamentales competentes, así como con organizaciones no gubernamentales, a los efectos de emprender y apoyar programas de sensibilización del público y de educación en los países afectados... A este efecto:

(a) lanzarán campañas de sensibilización dirigidas al público en general;

---

<sup>69</sup> Artículo 2º de la Convención.

(b) promoverán de manera permanente el acceso del público a la información pertinente, así como una amplia participación del mismo en las actividades de educación y sensibilización;

(c) alentarán el establecimiento de asociaciones que contribuyan a sensibilizar al público;

...

En este Tratado Internacional obligatorio para México, es notoria la importancia otorgada a la sensibilización mediante la información ambiental, poniéndola no solo a disposición del público, sino además fomentando la creación de organizaciones civiles y su participación en la tarea educadora y de sensibilización ambiental.

### **2.3.8 Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo**

Toca ahora el turno de analizar la declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.<sup>70</sup> Esta declaración establece en su principio número 10, tres elementos fundamentales, interrelacionados y complementarios para lograr una verdadera protección ambiental:

a) El acceso adecuado a la información sobre medio ambiente;

b) La participación ciudadana en el nivel que corresponda, brindando la oportunidad de intervenir en los procesos de adopción de decisiones que afecten o puedan afectar al ambiente; y

c) La obligación del Estado de dotar a los ciudadanos de mecanismos y procedimientos judiciales y administrativos, que garanticen una verdadera justicia ambiental, incluyendo aquí, la reparación del daño.

---

<sup>70</sup> Se llevó a cabo en Río de Janeiro en Junio de 1992, como un conjunto de principios sin fuerza jurídicamente vinculante. La Declaración busca reafirmar y desarrollar la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano (Estocolmo, 1972), la cual ha sido analizada previamente.

En este principio se destaca la interrelación entre acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia ambiental como elementos sinérgicos. Estos elementos van unidos y se complementan unos con otros, considerando los problemas ambientales como un asunto colectivo, un tema que incumbe a todos y reviste la necesidad de una participación amplia e incluyente, resultando así la necesidad de que los ciudadanos tengan a la mano información sobre el estado del ambiente y sus recursos, como un prerrequisito para poder participar con conocimiento de causa en los diversos espacios y procesos de adopción de decisiones que el estado debe proporcionar. Del mismo modo, y en relación con los dos derechos ya señalados –acceso a la información y participación ciudadana-, resulta obligado para el Estado, dotar a sus gobernados de procedimientos y mecanismos jurisdiccionales y administrativos que garanticen la protección de los mismos, y en conclusión que se tutele efectivamente el derecho a disfrutar de un ambiente saludable que nos proporcione niveles aceptables de calidad de vida.

Los tres elementos mencionados en la Declaración de Río, se desarrollan con enorme amplitud dentro del documento internacional denominado “Convenio de Aarhus”,<sup>71</sup> y que a continuación analizaremos.

### **2.3.9 Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.**

Toca el turno de analizar el llamado “Convenio de Aarhus”, 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.

Al respecto, el artículo 4º del Convenio, establece sobre el acceso a la información ambiental:

---

<sup>71</sup> Hecho en Aarhus, Dinamarca el 25 de junio de 1998.



Cada parte procurará que, sin perjuicio de lo expresado en los apartados siguientes del presente artículo, las autoridades públicas pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten, en particular, si se hace tal petición y sin perjuicio de lo dispuesto en la letra b) infra copias de los documentos en que las informaciones se encuentren efectivamente consignadas, independientemente de que estos documentos incluyan o no otras informaciones.

En el desarrollo del artículo citado, se realiza una regulación puntal y detallada para el acceso a la información ambiental. Entre los puntos destacables que encontramos sobre el Convenio, se encuentran:

- a) No se debe invocar ningún interés particular para poder acceder a la información;
- b) Se debe proporcionar la información en la forma que pida el solicitante, a menos que existan razones suficientes para otorgarla de otra forma, lo cual deberá justificar debidamente la autoridad y explicarlo al solicitante;
- c) El plazo para proporcionar la información solicitada por cualquier persona, no deberá de exceder de un mes a partir de la fecha de solicitud, a menos que por la complejidad o volumen de la información sea necesario ampliar el plazo, el cual no deberá exceder de dos meses a partir de la fecha de solicitud.
- d) Enumera una serie de límites y excepciones en el acceso a la información ambiental, como la confidencialidad de datos, la seguridad pública, la defensa nacional, las relaciones internacionales. Derechos de propiedad intelectual o industrial, entre otros.

Respecto a las causas o motivos de denegación de información, el Convenio establece que éstas deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta el interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tendría para el público y según que esas informaciones guarden o no relación con las emisiones al medio ambiente. Por ello, se deberán ponderar en cada caso

concreto el interés público protegido con la divulgación de información o, en su defecto, el interés que se protege con la denegación de la misma.

Cabe mencionar, que este instrumento jurídico supranacional separa el acceso a la información previa solicitud de los interesados, del acceso a la información ambiental por difusión que obligatoriamente las autoridades públicas deben realizar. Es decir, contempla el acceso a la información “activa”, que resulta de la difusión al público en general de informaciones ambiental de manera transparente y accesible; y el acceso a la información “pasiva”, la cual se presenta cuando una persona realiza previamente una solicitud sobre información específica en la materia.

En lo que respecta a la difusión de información, este documento pone especial énfasis en la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Indica que las partes velarán que las informaciones sobre el medio ambiente vayan estando disponibles progresivamente en bases de datos electrónicas fácilmente accesibles para el público por medio de las redes públicas de telecomunicaciones.<sup>72</sup>

Debemos resaltar la importancia y trascendencia de este Convenio, pues como bien lo señala Antoni Pigrau,<sup>73</sup> constituye un paso fundamental para lograr una democracia ambiental, puesto que tiene un enfoque distinto en la protección del ambiente involucrando a todos los actores implicados, y pensando en el beneficio no sólo de las generaciones presentes sino también futuras.<sup>74</sup>

Finalmente, una cuestión que deseamos señalar, es el hecho de que el Convenio de Aarhus de conformidad con el artículo 17, estará abierto a la firma de los estados miembros de la Comisión Económica para Europa, así como de los

---

<sup>72</sup> El artículo 5.3 del Convenio de Aarhus contempla un amplio catálogo de información que debe ser difundida para la población en general.

<sup>73</sup> Pigrau Solé, Antoni (dir.), *Acceso a la Información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, España, Atelier, p. 22.

<sup>74</sup> Para abundar más sobre este concepto se recomienda la lectura de Manzini, Ezio y Jordi Bigues, *Ecología y democracia: de la injusticia ecológica a la democracia ambiental*, España, Icaria editores, 2000.

Estados que gocen de estatuto consultivo ante la Comisión Económico y Social de 28 de marzo de 1947, y de las organizaciones de integración económica regional constituidas por Estados soberanos, miembros de la Comisión Económica para Europa.

Así mismo, a pesar que se contempla como un instrumento regional para garantizar el derecho de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia ambiental, en los anexos del Convenio en su numeral 19.3, se deja abierta la posibilidad de cualquier otro estado miembro de las Naciones Unidas pueda adherirse al mismo, con la aprobación de la Reunión de las Partes.

De esta manera, tenemos un Convenio de alcance internacional, abierto a todos los países del mundo y que a la fecha lo integran un total de 45 naciones partes con distintos niveles de desarrollo económico.<sup>75</sup>

Es pertinente señalar la importancia de los instrumentos internacionales en materia ambiental, ya que México ha suscrito más de 70 de este tipo de ordenamientos,<sup>76</sup> adquiriendo así compromisos en la protección del ambiente y en la generación y difusión de información en la materia y con ello, responsabilidades del estado mexicano ante su incumplimiento.

## **2.4 Marco Legal del Acceso a la Información Ambiental en México**

### **2.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El acceso a la información ambiental tiene su origen constitucional como toda información pública en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

---

<sup>75</sup> Para ver más detalle al respecto puede consultar la página: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/New\\_Documents/Aarhus\\_returns\\_to\\_Rio\\_brochure\\_ESP\\_13062012.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/New_Documents/Aarhus_returns_to_Rio_brochure_ESP_13062012.pdf). Consultada el 17 de septiembre de 2012.

<sup>76</sup> Secretaría de Gobernación, Protección Jurídica del Ambiente, 2009, pp.28-33.

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

En la parte final del primer párrafo del artículo en comento podemos observar que el Estado es el garante para ejercer el derecho a la información. Como lo comentamos en líneas anteriores, el reconocimiento de este derecho fundamental data del año de 1977 y quedó prácticamente como letra muerta durante algunos años en los cuales no existió ninguna ley secundaria que delimitara su alcance y contenido.

En el año 2007, ante la existencia de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información tanto a nivel Federal como en los Estados que tenían diferencias muy marcadas que evitaban el pleno ejercicio de este derecho, dificultando a los ciudadanos el acceso a información pública de su interés, se reformó el artículo 6° ya citado, agregándose un catálogo de fracciones donde se establecen una serie de principios que se deben observar por parte de Federación, Estados y Distrito Federal y entre los cuales destacan:

- I. El principio de máxima publicidad. Toda información en manos de los poderes públicos es pública y solo puede ser reservada por cuestiones de interés público;
- II. La protección de la vida privada y de datos personales en manos de entidades públicas;
- III. La inexistencia de acreditar interés para el acceso a información y la gratuidad en el acceso a la misma;
- IV. La creación de organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. La publicación de información de oficio.

Mediante estos principios se pretendió dar uniformidad a la legislación en materia de acceso a la información pública tanto a nivel federal como en los distintos estados de la república al incorporar principios constitucionales para el ejercicio de este derecho.

#### **2.4.2 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Por otra parte, dentro del marco legal de la información ambiental encontramos la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual contiene un Título Quinto denominado *De la Participación Social e Información Ambiental*. En éste apartado, encontramos diversos artículos sobre información ambiental, pero para fines de nuestra investigación consideramos pertinente citar el artículo 159 BIS 3:

Toda persona tendrá derecho a que la Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten, en los términos previstos por esta Ley. En su caso, los gastos que se generen, correrán por cuenta del solicitante.

...

Toda petición de información ambiental deberá presentarse por escrito, especificando claramente la información que se solicita y los motivos de la petición. Los solicitantes deberán identificarse indicando su nombre o razón social y domicilio.”

Cabe aclarar y como ya lo comentamos líneas arriba, la inclusión de este articulado en la LGEEPA fue en el año de 1996, por lo tanto es anterior a la reforma constitucional del año 2007 y por ello encontramos algunas contradicciones con la misma. Por ejemplo, en la LGEEPA se habla que se deben pagar los gastos generados por la información y que debe de especificar los motivos de la petición, lo cual con motivo de la reforma ha quedado plenamente

superado y por tanto ha quedado en desuso lo estipulado en la ley ambiental en materia de acceso a la información.

En lo relativo a las restricciones de la información, encontramos el artículo 159 BIS 4 que establece:

Las autoridades a que se refiere el artículo anterior, denegarán la entrega de información cuando:

I.- Se considere por disposición legal que la información es confidencial o que por su propia naturaleza su difusión afecta la seguridad nacional

II.-Se trate de información relativa a asuntos que son materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia, pendientes de resolución;

III.-Se trate de información aportada por terceros cuando los mismos no estén obligados por disposición legal a proporcionarla, o

IV.-Se trate de información sobre inventarios e insumos y tecnologías de proceso, incluyendo la descripción del mismo.

Sobre este último, la Ley pretende la protección de derechos de terceros como los derechos de propiedad intelectual o industrial, o restringir información confidencial que pueda afectar la seguridad nacional, lo cual no se contrapone con lo establecido en último párrafo del artículo 6° constitucional.

En la misma LGEEPA, encontramos la negativa ficta al solicitar la información, pues el artículo 159 BIS 5 establece que al término de 20 días la autoridad debe contestar la petición y de no hacerlo se entenderá en sentido negativo para el promovente, lo cual deja en total estado de indefensión al ciudadano ya que no existe una fundamentación y motivación de la negativa de información.

Estos son los artículos principales de la Ley General que regulan la información ambiental en México, pero como veremos más adelante, ante la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las dependencias federales en materia ambiental dejan de lado

estos preceptos y toman únicamente los establecidos en la ley federal de transparencia citada.

### **2.4.3 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

Esta Ley, conforme a su artículo primero, tiene por objeto el garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

De lo anterior se desprende que todas las entidades públicas federales seguirán las disposiciones normativas dictadas por esta Ley, en las cuales obviamente encuadra la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPa), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), entre otras dependencias que tienen a su cargo directamente cuestiones de protección y preservación de los recursos naturales, pero además entrarían dependencias como la Secretaría de Salud o Energía, que sin atender de manera directa el tema ambiental y si tienen marco de actuación en este tema.

Como lo mencionábamos párrafos arriba, en teoría tenemos dos leyes que regulan la información ambiental en México a nivel federal: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). En la práctica, solamente la segunda Ley en comento es la aplicada para tales efectos.

Respecto a lo anteriormente señalado, Priscila Rodríguez comenta:

A través de la LGEEPA, los ciudadanos solicitábamos información a las dependencias ambientales. Esto fue así hasta antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Se alcanzaba mayor o menor éxito y había que someterse a reglas,

procedimientos y criterios normativos muy diferentes a los que los peticionarios nos enfrentamos hoy día que se aplica la LFTAIPG.<sup>77</sup>

Las autoridades ambientales sustituyeron con la entrada en vigor de la LFTAIPG, todas las disposiciones contenidas en la LGEEPA en materia de acceso a la información y con ello nos encontramos ante un procedimiento diferente y por lo tanto ante requisitos y plazos legales distintos.

Algunas de las diferencias que encontramos son:

a) La LGEEPA contempla que el solicitante debe proporcionar sus datos de identificación y las razones por las cuales requiere la información. La LFTAIPG por su parte en el artículo 40 establece que no podrá condicionarse la entrega de información a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

b) La LGEEPA contempla la “negativa ficta”, pues al paso de 20 días sin que la autoridad responda una petición de información, se entenderá como negada al peticionario. En cambio, la LFTAIPG en su artículo 53 establece que la falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo no mayor de 20 días hábiles, se entenderá resuelta en sentido positivo, es decir se invierten los papeles, contemplando ahora la “afirmativa ficta”, por lo cual la autoridad tendrá que proporcionar la información al solicitante en un término no mayor 10 días posteriores al vencimiento de los 20 días hábiles iniciales.

De lo anterior se observa que la LFTAIPG ha venido a fortalecer el acceso a la información en general, y en este caso a la información ambiental, superando en ciertos casos las deficiencias que la LGEEPA tenía, pero existiendo aún pendientes que deben de resolverse.

Una de estas deficiencias que no han sido subsanadas por la LFTAIPG es el aspecto de no considerar la información ambiental como un bien colectivo de

---

<sup>77</sup> Rodríguez, Bribiesca, Priscila, “El acceso a la información ambiental”, en *Derecho a Saber, balance y perspectivas cívicas*, México, FUNDAR, 2009, p. 298.



interés general, un bien que pertenece a todos y que por lo tanto no encuadra en los supuestos descritos en la LFTAIPG. Como lo afirma Rodríguez:

La Ley de Transparencia no contempló el legítimo derecho de personas o colectivos sobre documentos que contienen información cuyo contenido es de interés general, como es el caso de la información ambiental que, en ocasiones, forma parte de proyectos que pudieran provocar afectaciones sociales y/o ambientales.<sup>78</sup>

Las reservas de información en la Ley son de manera muy general y ello perjudica intereses colectivos, ya que al no poder comprobar un interés jurídico dentro de algún procedimiento administrativo, los ciudadanos no tienen acceso a información sobre actividades o hechos que pudieran afectarles. La LFTAIPG es muy clara en los supuestos de reserva: se considera información reservada: los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; así, mientras se encuentre el procedimiento en curso no se puede acceder a la información que posiblemente afecte a una colectividad, con lo cual nuestro derecho de acceso a la información queda limitado ya que tendremos que esperar a que el procedimiento termine para conocer la información que requerimos y tal vez, para ese momento haya perdido su calidad de oportuna.

#### **2.4.4 Leyes Estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Derivado del artículo 6° constitucional en su último apartado, todas las entidades Federativas del país y el Distrito Federal deben tener su propia legislación en la materia debiendo seguir los principios generales establecidos en el mismo artículo citado y que comentamos párrafos anteriores.

De ésta manera nos encontramos con 32 leyes estatales de acceso a la información pública, una por cada Estado de la república y la del Distrito Federal,

---

<sup>78</sup> *Ibíd*em, p.299.

las cuales tienen por objeto promover y garantizar el acceso a la información en manos de las autoridades públicas por parte de los ciudadanos. Así, cada una de las entidades federativas en base a esta atribución constitucional, aprobó y publicó sus respectivas leyes y demás ordenamientos e instrumentos normativos necesarios para la tutela del acceso a la información pública, la transparencia y rendición de cuentas.

Por ejemplo, en el caso del Estado de Michoacán, se tiene la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo,<sup>79</sup> que desde el año 2008 es la Ley que regula el acceso de cualquier persona a datos y documentos en poder de las diversas entidades públicas, ayuntamientos, organismos autónomos y en general cualquier ente que haya recibido dinero público y donde se incluye, a las autoridades ambientales estatales.

Además de la anterior Ley, cuenta con su respectivo Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo,<sup>80</sup> cuyo objeto es establecer los procedimientos, criterios y lineamientos institucionales para regular los órganos y unidades administrativas para proporcionar a las personas la transparencia y el acceso a la información pública generada, administrada, utilizada, archivada y en posesión del Poder Ejecutivo del Estado,<sup>81</sup> y cuenta además con Lineamientos Generales para la Entrega y Difusión de la Información Pública de Oficio del Poder Ejecutivo, los cuales se elaboraron con la finalidad de establecer las bases y criterios a los que deberán sujetárselas Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo, para la difusión de oficio de la Información pública.<sup>82</sup>

Como podemos ver, en el caso de Michoacán, el Poder Ejecutivo ha desarrollado diversos instrumentos legales para procurar el pleno acceso a la información pública.

---

<sup>79</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado el 7 de Noviembre de 2008.

<sup>80</sup> Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 8 de mayo del 2009.

<sup>81</sup> Artículo 1º del Reglamento en comento.

<sup>82</sup> Lineamientos publicados en el Periódico Oficial del Estado el 12 de febrero de 2013.

## **2.5 Conclusiones Preliminares**

El definir o delimitar el término “ambiente”, resulta una tarea para nada sencilla en nuestra materia, ya que este no debe ser considerado simplemente como un conjunto de elementos, sino como un sistema complejo de interacciones entre éstos y que cumplen una función que garantiza la subsistencia de la vida en nuestro planeta. Para la ciencia jurídica resulta muy importante lo anterior, ya que debemos contemplar una definición que operativamente sea viable para el derecho y así, dotarle de instrumentos de tutela adecuados.

El acceso a la información ambiental tuvo una regulación previa a la mayoría de la información pública federal. En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) se contempla desde el año 1996 la obligación de las entidades públicas de otorgar información en su poder y los supuestos bajo los cuales puede ser negada la misma. Posteriormente, al surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se reemplaza el articulado de información ambiental de la LGEEPA, quedando éste en un segundo plano y sin observancia por las dependencias federales ambientales, lo cual en general vino a beneficiar el acceso de los ciudadanos a información ambiental, pero la encasillo en un rubro de información pública en general, sin verificar sus características y las dificultades que esto pudiera generar para su acceso.

Consideramos que la definición de información ambiental debe de contemplar, no sólo la información y datos en poder de las autoridades, sino además la información que por ley está obligada a generar. Es decir, con la finalidad de constatar que las autoridades en materia ambiental cumplan con su obligación de generar información, analizaremos más adelante el caso del agua para verificar los avances y retos que representa el acceso a información en la materia.

Es oportuno mencionar la necesidad de judicializar los problemas en materia de derecho a la información y en especial en acceso a la información

ambiental, pues como se puede observar en el desarrollo del presente capítulo existen muy pocos criterios jurisprudenciales por parte de los tribunales nacionales que permitan orientar el desarrollo de este derecho fundamental y acceder de mejor manera a información en manos gubernamentales sobre temas de nuestro interés.

Finalmente reconocer, que no obstante los avances que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental trajo consigo respecto de los requisitos de acceso a información pública contenidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, aún quedan pendientes por cubrir debido a las características y complejidad que la información ambiental representa.

## **CAPÍTULO TERCERO UNA VISIÓN COMPARADA MÉXICO-ESPAÑA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL**

- 3.1 El derecho de acceso a la información a nivel continental**
- 3.2 La regulación del acceso a la información ambiental**
- 3.3 Objeto de la legislación**
- 3.4 La legitimación**
- 3.5 Sujetos obligados**
- 3.6 Contenido esencial**
- 3.7 Responsabilidades**
- 3.8 Conclusiones Preliminares**

A lo largo de este Capítulo, se revisan los diversos tratados e instrumentos internacionales que han empujado la configuración del acceso a la información en el tema ambiental. Como lo hemos venido comentando, el acceso a la información ambiental ha sido producto de una serie de instrumentos de alcance global que han obligado a la interiorización de sus principios en normas nacionales en los países suscribientes.

Asimismo, realizamos un breve análisis comparativo de la legislación sobre el acceso a la información ambiental en México y España, para con ello tratar de construir mejor instrumentos legales al respecto que puedan efectivamente garantizar la tutela del derecho de acceso a información pública y el derecho a ambiente equilibrado.

### **3.1 Derecho de acceso a la información a nivel continental**

En el caso de México, debemos de partir de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>83</sup> que para efectos de obligatoriedad para el Estado Mexicano alcanza este estatus hasta el año 1994. En dicho documento no se encuentra expresamente enunciado el derecho de acceso a la información, pero en su artículo IV establece que toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión de pensamiento por cualquier medio, con lo cual se dejaron entrever algunas facultades que envuelven al derecho a la información.

---

<sup>83</sup> Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana de Bogotá, Colombia en 1948.

Posteriormente, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Humanos, suscrita en San José Costa Rica en 1969 y vinculante para México a partir de 1981, contempla en su artículo 13 Libertad de Pensamiento y de Expresión:

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

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

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

...

Derivado de lo anterior, nuevamente podemos verificar que de manera textual no existe el reconocimiento del derecho a la información, pero es posible enterarse de la existe de una confusión terminológica al ubicar las facultades de buscar, recibir y difundir informaciones como parte de la libertad de pensamiento y de expresión, lo que más tarde la doctrina ordenó y sistematizó, ubicando la libertad de expresión como parte del derecho a la información y no como el Pacto de San José lo enunció en su momento.

Es así, que hasta la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre del año 2000, establece en su principio 4:

El acceso a la información en poder del estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas

previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

De este modo, tenemos el reconocimiento expreso del derecho de acceso a la información pública en un instrumento interamericano, documento en el cual se hace referencia a la importancia que cobra este derecho por encontrarse íntimamente relacionado con el principio de transparencia de las administraciones públicas y a la publicidad de los actos de gobierno.<sup>84</sup>

Por su parte, para entender el derecho de acceso a la información pública en el ámbito continental en España, resulta necesario acudir previamente al Convenio Europeo de derechos Humanos.<sup>85</sup> En este documento tampoco encontramos de manera textual el derecho de acceso, pero si el reconocimiento del derecho a la información,<sup>86</sup> que servirá de base para las posteriores interpretaciones del Tribunal Europeo de derecho Humanos (TEDH), el cual en el desarrollo de su jurisprudencia asume, que el acceso a la información pública forma parte de la libertad de expresión establecida en el artículo 10 de este Convenio. Más específicamente, el TEDH se abocó en considerar que el desarrollo del acceso a la información oficial forma parte del derecho a recibir informaciones sin la interferencia de las autoridades públicas.

Sobre este respecto Emilio Guichot comenta:

---

<sup>84</sup> GARCÍA, CORDERO, Fernando, op. cit. nota 5, p. 137.

<sup>85</sup> Convenio de Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, aprobado en Roma en 1950, y que entró en vigor hasta el 3 de septiembre de 1953, una vez que se hicieron las ratificaciones respectivas por los diferentes países.

<sup>86</sup> Artículo 10.

1. Toda persona tienen derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de éstas libertades, por cuanto implica deberes y responsabilidades puede ser sometido a ciertas formalidades, condiciones o sanciones previstas por la ley, que constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o la moral, la protección de la fama o de los derechos de otro, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Este enfoque consiste en considerar que el desarrollo de acceso a la información oficial forma parte de la libertad de información...coincide con el de los documentos emanados del Consejo de Europa en forma de Recomendaciones o Convenios, que enlazan de modo expreso el derecho de acceso a la información pública con la libertad de expresión consagrada en el artículo 10 CEDH. Ésta es pues, la solución que se ha alcanzado a la vista de la inexistencia de un precepto autónomo que consagra el derecho de acceso, opción por la que en su momento abogara la Asamblea general y soluciona acogida, en la carta de Derechos Fundamentales en la Unión Europea.<sup>87</sup>

Debido a esta inexistencia del precepto de acceso y a la polémica alrededor de su reconocimiento, como bien señala Guichot,<sup>88</sup> condujo a que, dentro del Tratado de Ámsterdam (1997) se introdujera el artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea el derecho de todo ciudadano o residente en la Unión a acceder a los documentos del parlamento, del Congreso y de la Comisión, de acuerdo con los principios y límites que había de fijar el Consejo en el plazo de dos años, a partir de su entrada en vigor.<sup>89</sup>

Del mismo modo, la Carta de derechos Fundamentales de la Unión Europea,<sup>90</sup> en su artículo 42 reconoció el derecho de acceso de manera idéntica a lo que señala el Tratado de Ámsterdam, al contemplar que todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

En consecuencia a las anteriores previsiones, es aprobado el reglamento 1049/2001, sobre el acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo,

---

<sup>87</sup> Guichot Emilio, *Transparencia y Acceso a la Información en el Derecho Europeo*, España, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, 2011, p.35.

<sup>88</sup> Ídem.

<sup>89</sup> Su entrada en vigor fue el 1º de mayo de 1999, por lo que a partir de ésta fecha se contabilizan los años a que se hace referencia.

<sup>90</sup> Ésta Carta fue resultado de un procedimiento original y sin precedentes en la historia de la Unión Europea, el cual culminó cuando los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, en nombre de sus Instituciones, firmaron y proclamaron la Carta el 7 de diciembre de 2000 en Niza.



del Consejo y de la Comisión. Con este reglamento, el cual es de carácter obligatorio, se comienza a desarrollar todo un entramado normativo comunitario para garantizar el derecho de acceso como derecho fundamental y lograr la transparencia en las instituciones europeas.

Es importante señalar, que en este caso se habla de acceso a los documentos, es decir, la posibilidad de examinar el soporte físico que contenga información. A simple vista pudiera no ser relevante esta precisión, pero consideramos restrictivo el término documento, ya que en el supuesto de que sea solicitado un documento y, la institución en este caso, niegue proporcionarlo con el argumento de que el documento no existe, o que aún y siendo proporcionado el documento, los datos suscritos en él sean inentendibles para el solicitante. Es por ello, que consideramos que el término acceso a la información tendría una aplicación más amplia que garantiza mayor efectividad al éste derecho.

Sobre este respecto, resulta ilustrativo lo comentado por la Dra. Cousido:

Tanto la normativa comparada como la española en materia de transparencia se refieren, por lo general, al acceso a documentos. A primera vista pudiera pensarse que se trata de mera cuestión técnica de nomenclatura, pero lo cierto es que la utilización de uno u otro término esconde una actitud o, si se quiere, una voluntad legislativa de mayor o menor transparencia.<sup>91</sup>

Como se describe en el párrafo anterior, el término “documentos”, en lugar del de “información”, tiene una finalidad, que es limitar el derecho de acceso, traduciéndose así en un menor grado de transparencia gubernamental.

El acceso a la información a nivel de las instituciones de la Unión Europea, ha tenido un proceso de desarrollo a lo largo de las últimas décadas en pro de lograr mayores niveles de transparencia, legitimidad y confianza de los ciudadanos, pero aún existen cuestiones que limitan esa transparencia, como lo ya señalado líneas arriba.

---

<sup>91</sup> Cousido G. María Pilar y Gutiérrez María Estrella (coords), op. cit., nota 37, p.90.

En este contexto de publicidad de la información y documentos de las instituciones europeas, es que se han venido elaborando las denominadas Directivas, que en el Derecho de la Unión Europea tienen la finalidad de eliminar contradicciones entre la normatividad de cada uno de los estados miembros, es decir, pretenden un derecho más uniforme respetando las características de sistema normativo de cada Estado. Junto con los reglamentos son los instrumentos de mayor importancia en la Unión Europea.<sup>92</sup>

Cabe señalar que en el caso mexicano, no tenemos instrumentos regionales como lo son las Directivas, ya que nuestro sistema jurídico regional no contempla una legislación de esta naturaleza. Sin embargo, en el afán de mostrar las particularidades de este tipo de normativas y el impacto que una en particular ha tenido sobre el ordenamiento jurídico español, consideramos necesario revisar la Directiva 2003/4/CE del parlamento europeo y del consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental, la cual de entrada, reconoce la posibilidad de recibir “información”, y no la forma limitativa de “documentos”.

### **3.1.1 La Directiva 2003/4/CE del parlamento europeo y del consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental.**

La creación de la Directiva 2003/4/CE responde principalmente a la creación del Convenio de Aarhus, ya señalado en los apartados anteriores, y a la necesidad de que las disposiciones de la legislación comunitaria sean coherentes con dicho Convenio. Las disparidades existentes entre las normas legales vigentes en los estados miembros sobre acceso a la información pública ambiental, pueden crear desigualdades dentro de la Comunidad por lo que se refiere al acceso a esta información o a las condiciones de la competencia. Asimismo, resulta obligatorio

---

<sup>92</sup> Para una visión más amplia sobre normas y disposiciones de la Unión Europea se recomienda ver Borchardt, Klaus-Dieter (2011), el ABC del Derecho de la Unión Europea.

en aras de una mayor transparencia en la materia, y en definitiva en una efectiva protección del ambiente y los recursos naturales, garantizar que toda persona física o jurídica tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de autoridades públicas.

Los objetivos de la Directiva quedan claramente plasmados dentro de su primer artículo, y donde podemos hacer una doble separación. Por un lado, un primer objetivo es garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que obre en poder de autoridades públicas o de otras entidades en su nombre mediante mecanismos que garanticen su efectivo ejercicio. El segundo objetivo tiene que ver con la difusión de información ambiental que de manera obligatoria y paulatina deben hacer las autoridades, poniendo a disposición del público, con el objeto de lograr una difusión y puesta a disposición lo más amplia y sistemática posible.

Sobre este segundo objetivo de la Directiva, Íñigo Lazcano comenta que:

...esta norma pretende también asegurar que, de oficio, las propias autoridades públicas difundan y pongan a disposición del público paulatinamente esa información ambiental, de la manera más amplia y sistemática posible, fomentando, en particular, el uso de la tecnología electrónica y de telecomunicaciones, cuando pudiera disponerse de la misma.<sup>93</sup>

Otro de los aspectos que desarrolla de manera notable la Directiva, es lo referente a la definición de información ambiental, pues incluye información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre una diversidad de cuestiones relativas al estado del ambiente y sus elementos que lo integran, factores o sustancias que puedan afectarlos, las diversas medidas y políticas en la materia, y en general una serie de supuestos con la cual se abarca de manera más amplia y exhaustiva el objeto de información ambiental.

---

<sup>93</sup> Lazcano Brotons, Íñigo, "El derecho de acceso a la información sobre medio ambiente en la Directiva 2003/4/CE", en García Ureta, Agustín (coord.), *Estudios de Derecho Ambiental Europeo*, España, LETE argitaletxea, 2005, p. 106.

Se debe destacar además, la inclusión del vocablo información, y no el de documentación, lo que conlleva a un auténtico derecho de acceso a la información, en sentido amplio.

La información, como apunta Íñigo Lazcano, ha de obrar en poder en las autoridades públicas, esto es, ha de tratarse de una información que dichas autoridades posean y que hayan sido recibida o elaboradas por ellas.<sup>94</sup>

En lo referente a los sujetos obligados, la Directiva indica a las “autoridades públicas”, de los tres niveles de gobierno y además a cualquier ente que ejerza funciones públicas, o que asuman responsabilidades o servicios relacionados con el ambiente, bajo la autoridad de alguna de los entes públicos ya mencionados. Esto último resulta de gran valor al ampliar el sujeto obligado y no limitarlo únicamente a las autoridades ambientales, abriendo un importante abanico de posibilidades de acceder a información ambiental.

A este respecto, Lazcano refiere que existe un problema en relación a empresarios privados, debido a la dificultad de conciliar esta obligación con los mecanismos de control de denegación total o parcial de información solicitada. No existen procedimientos, -al menos en España- que estén pensados para este tipo de supuestos y enfocar la cuestión a través de la vía de recursos administrativos exigiría admitir los actos denegatorios de la empresa como actos administrativos, una cuestión bastante discutible.<sup>95</sup>

Por otra parte, el sujeto titular de este derecho de acceso, -conforme a esta Directiva- es toda persona física o jurídica que solicite información medioambiental, sin que dicho solicitante este obligado a declarar un interés determinado. Del mismo modo, se le debe proporcionar tan pronto como sea posible, y a más tardar en el mes siguiente a la recepción de la solicitud por parte de la autoridad pública, o en su defecto en el plazo de dos meses a partir de la recepción de la solicitud por parte de la autoridad pública, si el volumen y la

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, p.111.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 116.

complejidad de la información así lo requiera, informando de ello al solicitante la ampliación del término y las razones que la justifican.

En cuanto al plazo, consideramos que es bastante generoso con las autoridades, ya que puede tardar hasta dos meses en ser entregada, máxime si consideramos que las autoridades tienen la obligación de tener la información ordenada y sistematizada, para evitar precisamente este tipo de circunstancias. Debe ser muy excepcional la aplicación de la prórroga, pues se corre el riesgo de que la entrega ya no sea “oportuna”, y se pierda el sentido por la que fue solicitada.

Lazcano apunta al respecto:

La Directiva 2003/4/CE, de todas maneras, al referirse al plazo habla de que las autoridades han de tener en cuenta “cualquier calendario especificado por el solicitante”. Esto significa que, en base a este aspecto, puede resultar exigible, bien que la ampliación no alcance el plazo máximo de dos meses (aunque supere el de un mes), bien que, ciertas ocasiones, el plazo a exigir pudiera ser razonablemente inferior al de un mes (tan pronto como sea posible, señala la Directiva), aunque esto último se estima de difícil control por el particular dada la garantía que para las autoridades supone la existencia de un plazo máximo, no mínimo.<sup>96</sup>

Por ejemplo, el solicitante puede exigir como límite una fecha de entrega de información, en base a que podría ser utilizada en algún proceso de toma de decisiones o en alguna consulta pública sobre la construcción de una obra, previendo que después de ese plazo, la información ya no sería de utilidad. Lamentablemente en este caso, disposición de los servidores públicos tiene un rol protagónico, ya que tienen, en última instancia la posibilidad de entregarla lo más pronto posible, o extenderse todo el plazo que le otorga la norma.

Así mismo, la Directiva también contempla una serie de excepciones, entre las que destacan:

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, pp.126-127.

- a) Que la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de ésta o en el de otra autoridad en su nombre. En este caso deberá orientarse al solicitante sobre qué autoridad tiene la información o remitiendo directamente la solicitud;<sup>97</sup>
- b) Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable, o excesivamente general;<sup>98</sup>
- c) La confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas cuando tal confidencialidad esté dispuesta por la ley;<sup>99</sup>
- d) Las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública;
- e) La confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial cuando dicha confidencialidad esté contemplada en la legislación nacional o comunitaria a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal.
- f) Los derechos de propiedad industrial;
- g) La confidencialidad de los datos.

Los motivos de denegación arriba mencionados, conforme a la propia Directiva, deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta para cada caso concreto el interés público atendido por la divulgación. En cada caso concreto, el interés público atendido por la divulgación deberá ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación.<sup>100</sup>

La Directiva contempla además el principio de gratuidad en la información, ya que el acceder a cualquier lista o registros públicos y el examen *in situ* de la

---

<sup>97</sup> Artículo número 4.1.a de la Directiva 2003/4/CE.

<sup>98</sup> Artículo número 4.1.b de la Directiva 2003/4/CE.

<sup>99</sup> Artículo número 4.2 de la Directiva 2003/4/CE.

<sup>100</sup> Artículo número 4.2 de la Directiva 2003/4/CE.

información solicitada serán gratuitos. Solamente, se podrá se podrán aplicar contraprestaciones económicas por el suministro de información medioambiental, sin embargo, el importe de las mismas deberá ser razonable, y las autoridades públicas publicarán y pondrán a disposición de los solicitantes de información la lista de dichas contraprestaciones, así como las circunstancias en que se puede exigir o dispensar el pago.<sup>101</sup>

Uno de los puntos más interesantes de la Directiva es el establecido en su artículo 8, relativo a la Calidad de la Información, el cual textualmente establece:

1. Los Estados miembros velarán por que, en la medida en que esté en su poder, toda información recogida por ellos o en su nombre esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación.
2. Previa petición, las autoridades públicas deberán responder a las solicitudes de información mencionada en la letra b) del apartado 1 del artículo 2, informando al solicitante sobre el lugar donde se puede encontrar información, siempre y cuando ésta esté disponible, sobre el método de medición, incluido el método de análisis, de muestreo y de tratamiento previo de las muestras, utilizado para la obtención de la información, o haciendo referencia al procedimiento normalizado empleado.

La finalidad de este precepto es lograr la certeza de que la información que nos proporciona la autoridad pública, esté lo más acercada a la verdad, y en caso de alguna duda sobre la veracidad de la información proporcionada, estemos en condiciones de refutarla o tacharla de falsedad, ya que nos permite conocer métodos de análisis y de muestreo, que empleados de mala manera –intencional o accidentalmente- pudieran dar un sesgo a la información y alejarnos de la realidad.

Finalmente, la Directiva señala que los Estados miembros deben garantizar que toda persona que considere que su solicitud de información ha sido ignorada, rechazada sin fundamento (parcial o totalmente), respondida en forma inadecuada, tenga acceso a un procedimiento en el que los actos u omisiones de

---

<sup>101</sup> Artículo número 5 de la Directiva 2003/4/CE.

la autoridad pública o recurridos administrativamente ante una entidad independiente e imparcial creada por ley. Además, estos procedimientos serán rápidos y gratuitos o con un bajo costo.

Como ya ha quedado señalado, estas disposiciones tienen carácter de obligatorio para los Estados miembros, por lo tanto deberán adoptar las medidas legales, reglamentarias y administrativas respectivas para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta Directiva, siendo el límite para ello el 14 de febrero de 2005.

El Estado español, como país miembro de la Unión Europea, se vio obligado a realizar modificaciones en su legislación para cumplir con esta responsabilidad,<sup>102</sup> por lo cual se publica la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) y la cual analizaremos a continuación.

### **3.2 La regulación del acceso a la información ambiental**

En lo que respecta al derecho de acceso a la información ambiental en México, se debe precisar la inexistencia de una norma que regula de manera especial el acceso a información ambiental.

El acceso a la información pública tiene un carácter general, sin hacer distinción entre los contenidos que en ellas se encuentra. La regla general es que es información pública toda aquella en poder de las autoridades públicas o quienes actúen en su nombre.

La regulación del acceso a la información parte del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece de

---

<sup>102</sup> Desde una perspectiva competencial, no existe una competencia para la ejecución del Derecho comunitario europeo, por lo que la transposición de ésta ha de realizarse de acuerdo con el orden interno de distribución de competencias. Razquín Lizárraga, J.A y Ruiz de Apodaca Espinosa A., *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, España, Thomson-Aranzadi, 2007, p.85.



manera un tanto imprecisa que el derecho a la información será garantizado por el Estado. En la misma redacción del artículo, encontramos el acceso a la información pública, enumerando una serie de principios que para el ejercicio de éste derecho, la Federación, Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias deben de observar, destacando:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

...

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

...

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Esta extensa enumeración de principios del artículo 6º constitucional, pareciera innecesaria, pues dichos numerales bien pudieron ser materia de una legislación general o secundaria que enumerara estos principios.

Por otro lado, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 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.

Del mismo modo que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos naturales (SERMARNAT) deberá elaborar y publicar bianualmente un informe

detallado de la situación general existen 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.

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 previos 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, pero que derivado de la promulgación de la LFTAIPG, las cuestiones de información ambiental contenidas en la Ley marco en materia ambiental, pasan a ser letra muerta, puesto que los sujetos obligados, tienen ahora la responsabilidad de verificar las disposiciones normativas de la nueva legislación.

Así, la información ambiental en México, no tienen regulación especial y es tratada de manera general como información pública gubernamental, sin distinción de sus contenidos o materia de que se trate. La legislación nacional le otorga un trato igual sin consideración de la materia de que se trate y por ello la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es la que deben verificar las autoridades federales para garantizar el pleno ejercicio de acceso en México.

Por su parte, en lo que respecta a España, existe 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 y que hemos repetido en diversidad de ocasiones. 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, 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 hasta el día 20 de octubre de 2006.<sup>103</sup>

La importancia del derecho de acceso queda de manifiesto en la Ley citada,<sup>104</sup> 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 este 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.

Del mismo modo, Jaquenod 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.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Ley publicada en el Boletín Oficial del Estado número 171 de 19 de julio de 2006.

<sup>104</sup> En nuestra investigación nos avocaremos únicamente al pilar relativo al acceso a la información ambiental contenidas en esta ley, ya que es el objeto de estudio del presente trabajo.

<sup>105</sup> Jaquenod de Zogon, Silvia, *Derecho Ambiental*, 2ª Edición, Madrid, Editorial Dykinson, 2004, p.279.

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 de procurar su pleno ejercicio, evitando cualquier barrera que impida que toda persona tenga la posibilidad de acceder a información ambiental que requiera.

A continuación analizaremos la Ley 27/2006 de 18 de julio en lo que respecta al acceso a la información ambiental para poder realizar un comparativo con la legislación existente en México que, como veremos, no tiene una ley específica en materia de acceso a la información ambiental, se regula a partir del acceso a información pública de manera general. Para facilitar el presente análisis, dividiremos el estudio en cinco rubros: a) Objetivo; b) Legitimación; c) Sujetos Obligados; d) Contenido esencial; y e) Responsabilidades.

### **3.3 Objeto de la legislación**

El objeto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, 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.

Para lo anterior, se define el término información como aquella contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título. Para complementar esta definición, el término documento se define:

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 observar, 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. De este modo, existe una amplitud en los tipos de documento, lo cual otorga una mayor certeza al solicitante de información, pues dentro de documento se puede englobar a los registros, los archivos, los expedientes y en fin toda una enorme gama de soportes de información. Un punto interesante que mencionar, es que de entrada la información verbal, conforme a las definiciones asentadas, quedaría descartada.

Hay que señalar además la existencia de límites al acceso a la información en la legislación mexicana. Estos límites se dividen en información clasificada e información reservada.

#### *a) Información reservada*

Por información reservada la ley 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, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de 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.

En comparación con las excepciones de la legislación española, como veremos más adelante, resultan muy similares sobre todo en temas relativos las relaciones internacionales, defensa nacional, persecución de los delitos, entre otros, pero existen algunas diferencias muy notorias que comentar.

La legislación española, contempla como una excepción para acceder a información ambiental la protección del mismo ambiente y los recursos naturales, un supuesto inexistente en las leyes mexicanas. Por lo tanto, ejemplificando un caso particular, un contrabandista de especies en peligro de extinción, puede realizar una solicitud sobre ubicación de algunas especies y sería muy complicado reservarla mediante algunos de los supuestos existentes, por lo que en consecuencia la autoridad debería entregar la información.

#### *b) Información Confidencial*

Este tipo de información se refiere básicamente a la entrega 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.

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

Respecto a este punto, 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 por la difusión de información ambiental.

A este respecto, resulta ilustrativo el criterio de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en uno de los pocos casos que ha tenido que conocer en materia de información ambiental y en donde se pronunció sobre la denegación de información argumentando protección de datos confidenciales:

DERECHO A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL. SON INCONSTITUCIONALES LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DENIEGAN, EN FORMA ABSOLUTA, LA OBTENCIÓN DE AQUÉLLA.

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 4o. y 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la existencia de un derecho fundamental a la información medioambiental, tomando en cuenta que la posibilidad de prevenir efectos negativos sobre el medio ambiente que dañen a los individuos y a la colectividad, precisa de la obtención de información oportuna, idónea y necesaria y que el medio ambiente adecuado, además de estar reconocido como derecho protegido constitucional e internacionalmente, constituye el contexto espacial de subsistencia para el desarrollo y disfrute de los demás derechos esenciales del hombre (vida, salud e integridad personal, entre otros). Ese estado de cosas impone reconocer que el derecho a la información medioambiental conlleva el deber a cargo de los poderes públicos (legislador, juzgadores y autoridades administrativas), en el sentido de establecer las medidas idóneas para que la información sobre cuestiones medioambientales esté siempre disponible para la sociedad (principio interpretativo de máxima publicidad y transparencia), de donde resulta que son inconstitucionales las resoluciones que denieguen en forma absoluta la obtención de información medioambiental, a pesar de que ello pretenda justificarse en otros intereses legal y constitucionalmente protegidos (derecho a la vida privada de las personas), tomando en cuenta que la protección de una garantía individual no debe llevar al extremo de nulificar el contenido esencial de otra, si se considera que ambas tienen la misma jerarquía normativa y que siempre es posible excluir de la información medioambiental los datos confidenciales de las personas implicadas.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Agosto de 2010 Materia Constitucional Tesis: 2a. LXXII/2010, pág. 460.

De esta manera, la Corte interpreta que es posible excluir los datos confidenciales en la información ambiental, por lo que no se debe denegar, de plano, la totalidad de la información argumentando esta causal de excepción.

Por su parte, en el caso de la legislación en España, 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 al 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 atmosfera, 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 enumera un gran número de supuestos relativos a lo que debe considerarse información ambiental, ya demás 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<sup>107</sup>, nos encontramos no frente a un derecho a documentación y archivos, sino frente al acceso a la información.<sup>108</sup>

En comparación, la Ley 27/2006 de España nos parece, en lo que respecta a soportes de información, que 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.

Del mismo modo, a pesar de que es mucha más completa la definición de información ambiental en la legislación española, debemos tomar en cuenta la existencia de excepciones, 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:

---

<sup>107</sup> 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*, Barcelona, España, Atelier, 2008, p.241.

<sup>108</sup> En líneas anteriores hacíamos la distinción entre las limitantes que imponen el término de “acceso a los documentos”, y la amplitud que representaba el término “acceso a la 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).<sup>109</sup>

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, Lucia Casado comenta que se refiere a que las autoridades públicas pueden denegar información ambiental que sea claramente abusiva o vejatoria, o que entrañen un uso antisocial del derecho.<sup>110</sup>

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 que cumpla lo antes posible y en un plazo no mayor a un mes desde la recepción de la solicitud, como lo establece el numeral 10.2.a de la Ley 27/2006.

Sobre esta última causa sobre denegación de información del inciso e), hay que considerar la protección que se pretende dar a las opiniones personales de

---

<sup>109</sup> En relación con el presupuesto de disponibilidad, realizamos una breve reflexión en páginas anteriores, con la finalidad de poner sobre la mesa de discusión, la necesidad de implementar mecanismos que obliguen o castiguen a la autoridad pública por no contar con información que están obligada a generar, para no verse en el supuesto de denegar información sin más razón que el hecho de no tenerla en su poder.

<sup>110</sup> Casado Casado, Lucía, op. cit., nota 107, p. 250.

los miembros de las administraciones públicas y a la información que intercambian entre ellos, sopesando siempre la protección del interés protegido por la difusión de esa información.

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

En un segundo bloque de límites al acceso a la información ambiental, la Ley 27/2006, contempla situaciones de fondo. Cuestiones en las cuales se pueden 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.<sup>111</sup>
- b) Las relaciones internacionales, la defensa nacional o a la seguridad pública.
- 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.

---

<sup>111</sup> 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 de delitos ni el buen curso de los procedimientos.

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, que 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 y mediante esta figura no proporcionar información solicitada, pues como afirma Lucia Casado:

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 al 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.<sup>112</sup>

### **3.4 Legitimación**

La legislación en México en cuanto a la legitimación, encontramos que esta se extiende a toda persona, es decir personas físicas y jurídicas que desean acceder a información en manos gubernamentales. 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

---

<sup>112</sup> Casado Casado, Lucía, op. cit. nota 107, p.272.

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 “público en general”, sin ninguna distinción de domicilio o nacionalidad, por lo que encuadran personas físicas o jurídicas en la legitimación activa para solicitar información ambiental.

De esta manera, todos puedan ejercer el derecho de acceso a la información ambiental. 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 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.<sup>113</sup>

Además, de manera puntual el artículo 3º de la Ley 27/2006 establece que para hacer efectivos 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 específico 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

---

<sup>113</sup> Razquín 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, p. 150.

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, se emplean los términos “todas las personas”, refiriéndose a personas físicas y morales legitimadas para acceder a información ambiental.

### **3.5 Sujetos Obligados**

La legislación mexicana establece en su artículo 3º, fracción XIV de la LFTAIPG como sujetos obligados a:

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

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

En nuestro país, en base a la delimitación anterior se puede solicitar y se encuentran obligados a proporcionar la información que obre en su poder, tanto los órganos encargados de impartir justicia, como los órganos legislativos. Otra diferencia encontrada, es que pediremos la información ambiental como cualquier tipo de información pública, no como información ambiental, corriendo el riesgo de

que la información solicitada no sea otorgada en base a alguna de las excepciones previstas en la Ley y que, en el caso de la información ambiental no debería serle aplicable debido a sus características.

En lo que a España respecta, sobre 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 además 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, órganos o instituciones 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 respecta al Poder Ejecutivo, sin hacer diferenciación si es o no autoridad ambiental, simplemente que tenga la calidad de autoridad pública.

Una de las ventajas que podemos mencionar de contar con una legislación especial en materia ambiental como en el caso español, es el hecho de que los sujetos obligados a proporcionar información, deben difundir de oficio un mínimo de información requerida. La divulgación y difusión de información ambiental de manera periódica sobre las políticas y programas de protección ambiental, informes sobre el estado del ambiente, autorizaciones ambientales o estudios sobre el impacto ambiental, no es equiparable a la obligación de publicar el organigrama de la institución y el salario de los funcionarios -como en el caso mexicano-, esto obviamente desde una perspectiva de crear conciencia sobre el estado del ambiente y de mejorar los niveles de transparencia gubernamental en esta materia.

Si no existen supuestos mínimos de difusión ambiental, similares a los que establezca la Ley 27/2006, vemos difícil avanzar hacia un mayor conocimiento en materia ambiental, que logre una verdadera conciencia pública y nos conduzca a mayores niveles de transparencia. De ahí la pertinencia de analizar una legislación especial en el tema, basándose en los principios del convenio de Aarhus, que como ya lo señalamos, es un documento abierto para la suscripción de cualquier país, incluido México.

### **3.6 Contenido esencial**

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

De manera excepcional el plazo podrá ampliarse hasta por un período igual 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, este 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 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 la legislación española, la Ley en México si 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.

Por su parte, 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.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Artículo 10.2.c) de la Ley 27/2006 de 18 de julio.

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 donde puede acceder a dicha información o se le remitirá en el formato disponible. O en su defecto, en caso que la autoridad pública considere razonable poner a disposición del solicitante la información en otro formato y lo justifique adecuadamente. Al respecto, pueden caber 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 y 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.<sup>115</sup>

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 y 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* en España, correspondiente al año 2011, donde se hace notar la falta de sensibilidad de algunos órganos administrativos, pues solicitan sumas muy

---

<sup>115</sup> 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.

elevadas por concepto de tasas. Ejemplifica 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 extremadamente alta.<sup>116</sup>

De lo anterior resulta clara la dificultad para acceder a información por el pago de una suma de esas proporciones que imposibilita al ciudadano de 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, no por la información en sí.

### **3.7 Responsabilidades**

Finalmente respecto a las responsabilidades descritas en las legislaciones analizadas, encontramos serias diferencias entre ambas. En México, la LFTAIPG si contempla un título especial sobre responsabilidades y sanciones por incumplimiento de la ley. El apartado cuarto establece algunos supuestos que son causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Entre las más importantes se encuentran:

- 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;

---

<sup>116</sup> Ver página 560 del Informe.

- 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;<sup>117</sup>

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

De este modo, aún y con este catálogo de infracciones, consideramos necesaria la inclusión de sanciones por la no generación de información que por ley las autoridades públicas están obligadas a elaborar. Como ya ha sido mencionado en otro apartado de este trabajo, debemos buscar mecanismos o formas para lograr el pleno desarrollo del derecho de acceso a la información, y que la declaración de inexistencia por no poseer la información sin una medida que obligue a su posterior generación, dificultará en gran medida lograr una justicia *iusinformativa*, es decir que se logre que cualquier ciudadano pueda acceder a la información que necesita.

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 contenciosa-administrativa cuando se considere que se han violentado nuestro derecho de acceso a la información ambiental, proceso que debe ser iniciado por el “público”, interponiendo la reclamación respectiva.

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 Personales,<sup>118</sup> dentro de los quince

---

<sup>117</sup> Para ver todas las causas de infracción consultar el artículo 63 de la Ley Federal de transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>118</sup> 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

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.

En lo que al caso español se refiere, la Ley 27/2006 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 al acceso a la información, por citar algunos ejemplos.

Esta Ley 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 recogidas en su nombre este 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, entre estas al menos las siguientes:

- 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.<sup>119</sup>

Como podemos ver, existe una interesante gama de obligaciones mínimas que deben de cumplir las autoridades públicas en la materia, pero no encontramos

---

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.

<sup>119</sup> Artículo 5.3 de la Ley 27/2006 de 18 de julio.

cuales 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, solamente el artículo 21 hace referencia a las reclamaciones por incumplimiento de la Ley, y que en caso de incumplimiento de la resolución emitida por la Administración Pública se podría ser acreedor a una multa.

En México, por su parte si se cuenta con un listado de responsabilidades y sanciones por incumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que analizaremos párrafos arriba.

Finalmente, podemos afirmar que la Ley española apuesta por las nuevas tecnologías como herramienta imprescindible para lograr la accesibilidad, agilidad y funcionalidad de los derechos ambientales, en especial el de acceso a la 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.<sup>120</sup>

### **3.8 Conclusiones preliminares**

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 sólo por su condición educadora, sino además por que 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.

Debido a la complejidad del tema ambiental y de los problemas que acarrea la contaminación y el agotamiento de nuestros recursos naturales, consideramos necesario modificar los instrumentos jurídicos actuales en el caso mexicano, que

---

<sup>120</sup> Razquín Lizárraga, José Antonio y Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel, op.cit. nota 113, p.165.

logren efectivamente la tutela del derecho de acceso a información clara, objetiva y completa que nos posibilite 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 inicio como una propuesta regional para Europa, pero que se encuentra abierto para que países como México lo firmen y tomen como base para el mejoramiento del marco jurídico nacional.

La legislación en México debe caminar hacia una nueva visión sobre el acceso a la información pública ambiental, tal y como lo han hecho países como España, modificando su legislación interna para incorporar los principios fundamentales plasmadas en instrumentos internacionales, buscando así mayores niveles de acceso a la información, transparencia gubernamental y mejorar las condiciones del ambiente que eleven, o al menos mantengan los niveles de calidad de vida adecuados para todos los habitantes del planeta.

De este modo, resulta necesario además de un marco jurídico robustecido 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 misma este comportamiento, se deben acompañar de una capacitación y transformación del funcionariado para que se tengan criterios claros en la interpretación de las leyes para beneficio de la ciudadanía en general.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **ANÁLISIS DE CASO: ACCESO A INFORMACIÓN EN MATERIA DE AGUA**

#### **4.1 Aspectos generales entorno al recurso agua 4.2 El derecho humano al agua 4.3 El marco jurídico en México sobre agua 4.4 Acceso a información activa o difusión de información sobre agua 4.5 Acceso pasivo a información o previa solicitud en la materia 4.6 Información Inexistente 4.7 Conclusiones preliminares**

En el presente capítulo vamos a ejemplificar el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental respecto a uno de sus principales elementos, el agua. Para ello realizaremos un análisis sobre las obligaciones legales en materia de acceso a información en esta materia a nivel federal que es el nivel de gobierno que mantiene prácticamente la inmensa mayoría de las obligaciones en este respecto.

Revisaremos el acceso a la información activa, es decir aquella información que sin previa solicitud cualquier persona interesada puede consultarla, por lo que la Federación debe tenerla a disposición de todo público, y que por ello, debe ser más fácil -o debería ser más fácil- su acceso, para posteriormente revisar el acceso a la información pasiva o previa solicitud y así, verificar las dificultades para lograr tener la información en nuestras manos.

#### **4.1 Aspectos generales entorno al recurso agua.**

Es importante revisar antes comenzar con el análisis legal sobre el acceso a información en materia de agua-, algunas consideraciones relativas sobre este elemento que logren contextualizar su importancia como recurso finito e indispensable para la vida en nuestro planeta, ya que en los últimos años el problema se ha ido agravando debido al crecimiento demográfico y urbano, aumentando con ello los requerimientos de agua en la agricultura, la industria y para consumo personal en los hogares.

El agua existente en nuestro planeta está dividida en dos grandes apartados: agua dulce y agua salada. El 97.5% del agua existente es salada y tan solo menos del 2.5% es agua dulce, la cual puede ser utilizada para el consumo



humano. De este 2.5%, la mayoría se encuentra en los casquetes polares con un aproximado de 68.9% y en depósitos subterráneos un 30.8%, quedando solamente un 0.3% localizado en cuerpos superficiales como ríos o lagos, lo cual nos muestra que estamos ante un bien escaso.<sup>121</sup>

Bajo esta principio de escasez del recurso agua, estimaciones de la Organización Mundial de la Salud indican que en para el año 2025, alrededor de 2000 millones de personas vivirán en países o en regiones donde la escasez de agua será absoluta y los recursos hídricos por persona estarán por debajo de los metros cúbicos anuales recomendados, con lo cual la subsistencia en esas regiones estará seriamente comprometida.<sup>122</sup>

México, por su parte, también sufre de problemas de escases de agua, sobre todo porque existe una gran diferencia en cuanto a la disponibilidad del agua entre sus diversas regiones. La zona norte que representa el 50% del territorio nacional, apenas recibe el 25% de las precipitaciones pluviales, mientras que, la zona sur que representa un 27.5% del territorio del país recibe un 49.6% de agua de lluvia, lo que sitúa al país en dos realidades distintas: una zona con una grave escases de agua y otra zona con problemas de inundaciones, pero con una mala gestión y administración de este recurso.<sup>123</sup>

Esta situación de disponibilidad del agua, conforme a la clasificación mundial, México es considerado como un país de baja disponibilidad del agua, con un promedio de 4, 573 metros cúbicos de agua por año, equivalentes a unos 4 mil tinacos de agua por habitante, lejos de la disponibilidad que presentan países como Brasil o Canadá.<sup>124</sup>

Asimismo, conforme a datos del año 2011 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, señalan que en nuestro país existen alrededor de 653 cuerpos de agua subterránea o acuíferos de los cuales 102 están sobreexplotados

---

<sup>121</sup> SEMARNAT, *¿Y el medio ambiente? Problemas en México y el mundo*, México, SEMARNAT, 2007, pp. 84-85.

<sup>122</sup> <http://www.who.int/features/factfiles/water/es/index.html>. Consultada el 27 de febrero de 2013.

<sup>123</sup> SEMARNAT, op.cit., nota 119, p.90.

<sup>124</sup> Ídem.

y son los que suministran alrededor del 50% del agua subterránea destinada para todo uso. Esta sobreexplotación provoca que las reservas de aguas subterráneas disminuyan en 6 km<sup>3</sup> por año, una tasa demasiado acelerada considerando la escasez de este vital recurso.<sup>125</sup>

Los datos mencionados anteriormente, nos dan un panorama general de la situación de disponibilidad de agua para consumo humano que existe en México, lo que aunado a los niveles de contaminación de los cuerpos de agua y su mala administración, provocan una situación de emergencia que se debe atender desde varias aristas, una de ellas generando información por parte del Estado para la mejor toma de decisiones gubernamentales, pero además garantizar el acceso a la misma, haciéndola asequible para la ciudadanía en general que genere una opinión pública informada, una mayor conciencia y cultura sobre la necesidad de su cuidado y preservación.

Por último cabe señalar, que el año 2013 ha sido declarado el Año Internacional de la Cooperación en la esfera del agua por la Asamblea General de las Naciones Unidas a propuesta de Tayikistán.<sup>126</sup> Ello debido al contexto internacional marcado por una creciente presión sobre los recursos de agua dulce y además de una urgente necesidad de alimentos, una urbanización acelerada y el cambio climático. La meta fijada para este año es atraer la atención hacia los beneficios de la cooperación en la gestión del agua principalmente destacando ejemplos positivos de cooperación y explorar temas como la diplomacia del agua, la gestión de las aguas transfronterizas o la cooperación financiera entre las naciones.<sup>127</sup>

La Organización de Naciones Unidas a través del Comité de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Programas creó desde el año 2003 la ONU-Agua como

---

<sup>125</sup> [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Consultada el 23 de diciembre de 2012.

<sup>126</sup> Es un país sin salida al mar, ubicado en Asia central. Limita con Afganistán al sur, con la República Popular China al este, con Kirguistán al norte y con Uzbekistán al oeste. Durante gran parte del siglo XX el país formó parte de la URSS hasta que logró su independencia el 25 de diciembre de 1991. <http://es.wikipedia.org/wiki/Tayikist%C3%A1n>. Consultado el 29 de mayo de 2013.

<sup>127</sup> Consultar [http://www.unwater.org/watercooperation2013/downloads/presskit\\_ES.pdf](http://www.unwater.org/watercooperation2013/downloads/presskit_ES.pdf). Página visitada el día 15 de abril del 2013.

mecanismo interinstitucional que emana de la estrecha colaboración entre diversos organismos de las Naciones Unidas. Se creó para añadir valor a las iniciativas de las Naciones Unidas mediante el fomento de una mayor cooperación y un mayor intercambio de información entre los organismos de las Naciones Unidas y los socios externos.

## **4.2 El derecho humano al agua**

La crisis ambiental que existe en la actualidad ha alcanzado niveles globales de la cual ningún país del mundo puede abstraerse o ignorarla. Ello ha tenido como consecuencia una serie de modificaciones legales y de política pública en cada una de las naciones. Muchos de estos cambios como lo hemos señalado en el capítulo anterior, han sido empujadas a través de tratados, convenios y declaraciones internacionales que reconocen el agua como un elemento indispensable no solo para el desarrollo, sino para la propia supervivencia de la humanidad, por lo que este tema sin duda, es considerado de seguridad nacional en cada país, o por qué no decirlo, un tema de seguridad planetaria.

Tal es la preocupación por este recurso, que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) establece que el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Además afirma que este derecho encuadra claramente en la categoría de garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado como condición para la propia supervivencia.<sup>128</sup>

La relación del derecho al agua con otros derechos resulta evidente, pues sin el pleno acceso a agua de calidad, derechos como la vida, la salud, la alimentación, el ambiente o la vivienda digna no podrían ser tutelados.

---

<sup>128</sup> Ingeniería sin fronteras y Prosalus, *Derecho al agua*, 2008, p.23.

Como bien señala Salinas respecto al reconocimiento de este derecho:

Es evidente que el reconocimiento de un derecho al agua como derecho autónomo integrado en el cuerpo de derechos humanos y su inclusión en textos jurídicos no basta por sí solo para resolver la crisis. Se necesita una acción mucho más amplia, no limitada al plano jurídico, para poder alcanzar objetivos tan ambiciosos como reducir a la mitad en 2015 el número de personas que carecen de acceso a agua potable para satisfacer sus necesidades esenciales y a unos servicios básicos de saneamiento...

Es así, que coincidimos plenamente con lo señalado por Salinas, ya que el simple reconocimiento no garantiza su tutela, pero es un buen paso hacia el logro de ese fin, ya que en primera instancia comienza a sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de su cuidado y a las administraciones públicas las presiona y obliga a realizar su actuar con mayor cuidado, tomando en cuenta la mayor información posible para una mejor toma de decisiones sobre su uso, cuidado, gestión y administración del agua.<sup>129</sup>

Este reconocimiento del derecho al agua realizado por el Comité de DESC de Naciones Unidas vino acompañado de cinco medidas para que se pueda garantizar el acceso al agua: Usos, Elementos para la realización del derecho al agua, Saneamiento, Obligaciones y Violaciones del derecho al agua y el saneamiento.<sup>130</sup>

Derivado de lo anterior y para fines del presente trabajo, resulta necesario abordar los Elementos para la realización del derecho al agua, los cuales han sido identificados como:

a) Disponibilidad: Consistente en el abastecimiento de agua para cada persona de manera continua y suficiente, afirmando una cantidad mínima de 20 litros diarios por persona.

---

<sup>129</sup> Salinas Alceaga, Sergio, "El derecho al agua como Derecho Humano. Contenido normativo y obligaciones de los Estados", en Embid Irujo, Antonio (coord.) *El Derecho al Agua*, España, Thomson, Aranzadi, 2006, p. 90.

<sup>130</sup> Mitre Guerra, Eduardo José, *El derecho al agua. Naturaleza jurídica y protección legal en los ámbitos nacionales e internacional*, España, Iustel, 2012. p.180.

b) Calidad: El agua debe ser potable, sin color, sin olor y con un sabor aceptable.

c) Accesibilidad: El agua debe estar al alcance de todos y para ello se apoya de cuatro extensiones: accesibilidad física, accesibilidad económica, no discriminación y acceso a la información.

Es este último presupuesto de accesibilidad el que se cruza de manera directa con el objeto de estudio de nuestro trabajo, ya que para el Comité de DESC de Naciones Unidas conforme a lo comentado por Mitre Guerra:

La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información de los poderes públicos (o en su caso del sector privado cuando sean éstos los encargados del servicio de agua y saneamiento) sobre las cuestiones relacionadas al agua, su tratamiento, gestión, tarifación y distribución. El Comité hace del derecho a la información un imperativo que constituye una garantía de los particulares y grupos que protege el derecho a tener acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios y políticas de éste y del medio ambiente que estén en posesión de las autoridades públicas o de terceros.<sup>131</sup>

De este modo, resulta innegable la importancia del acceso a la información en el tema de agua, que sin bien en este punto es tomado de forma individual como un elemento del ambiente, no podemos abstraerlo de la dinámica e interacción con otros elementos del mismo como todo un sistema complejo e interconectado.

Asimismo, se le reconoce el acceso a información sobre agua un sentido individual y colectivo, enfatizando la obligatoriedad de garantizar la posibilidad de conocer información sobre el agua y sus políticas en manos de las autoridades públicas.

---

<sup>131</sup> *Ibidem*, p.190.

### **4.3 El Marco Jurídico en México sobre el recurso agua**

#### **4.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El marco normativo respecto al agua deviene desde la Constitución Política, la cual en su artículo 4º párrafo sexto establece al respecto:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Este artículo es de muy reciente incorporación en el catálogo de derechos humanos reconocidos por la Constitución, ya que dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de febrero del año 2012. En dicha reforma podemos observar la obligación del Estado mexicano para garantizar este derecho y enmarcar las bases de participación de la Federación, entidades federativas y municipios para este objetivo, ya que si bien es cierto que la mayoría de las obligaciones en el tema hídrico corresponden a la federación, los municipios cargan con la enorme responsabilidad de dotar a sus habitantes del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento, esto es que el principal reto es para los municipios.

Cabe señalar que en dicha reforma constitucional, en los artículos transitorios se estableció un plazo de 360 días para la elaboración y publicación respectiva de la Ley General de Aguas que diera contenido y alcances a este derecho fundamental, plazo que pereció el pasado mes de febrero de 2013, sin que aún se tenga un documento final al respecto, lo cual sin duda constituye un derecho sin un instrumento que garantice su tutela efectiva.

Por otra parte, el mismo texto constitucional en su artículo 27 establece la propiedad de las aguas nacionales, el cual citamos textualmente:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes (intermitentes, sic DOF 20-01-1960) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En este largo listado de aguas nacionales se puede ver que cubre prácticamente cualquier tipo de cuerpo de agua en territorio nacional, con lo cual las facultades de las entidades federativas quedan limitadas, ya que su margen de maniobra se circunscribe a participar y coadyuvar con la federación en el uso, gestión y administración del recurso agua.

Las aguas del territorio nacional son de uso público y este uso queda condicionada las concesiones que otorgue el Ejecutivo Federal. Esta facultad queda otra vez de manifiesto en el mismo artículo 27 tercer párrafo, al establecer que:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar se su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...

Además de lo anterior, el propio artículo 27 constitucional en el párrafo sexto deja de manera muy clara la precisión de que las aguas propiedad de la nación tienen un carácter inalienable e imprescriptible, por lo cual la explotación, uso o aprovechamiento de estos recursos por parte de particulares o sociedades legalmente constituidas, sólo podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

Continuando con los principios constitucionales que son aplicables al recurso agua, es el artículo 73 fracción XXIX-G, el cual faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las facultades concurrentes entre Gobierno Federal, Estados y Municipios en sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, en el cual el agua juega un papel preponderante. En base a esta fracción el Congreso es el encargado de emitir las leyes que faculden a cualquiera de los tres órdenes de gobierno en materia de protección ambiental, por lo que la



legislación de los estados deberá apegarse en todo momento a esta concurrencia establecida en las leyes federales.<sup>132</sup>

#### **4.3.2 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), con reformas en el año 2007, es el principal ordenamiento en materia de conservación y protección del ambiente en nuestro País. En lo referente al recurso del agua, establece una serie de criterios que deben de observar los distintos niveles de gobierno y autoridades competentes para su conservación y evitar su contaminación.

El maestro Brañes comenta que esta Ley trata en el mismo ordenamiento la protección no sólo de las aguas continentales sino también las marinas, lo que es importante señalar puesto que la ley anterior sobre protección al ambiente hablaba década una de ellas por separado.<sup>133</sup>

Los criterios en torno al agua están contemplados en el Título Tercero, Capítulo I, así como en Título Cuarto, Capítulo III de esta Ley. Son de carácter muy general y en el caso del Título Tercero, están encaminados al aprovechamiento sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos, así como del equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico. Estos criterios se deben incluir en lo que respecta a los municipios en la operación y administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado que sirven a los centros de población. Además debe de promover el ahorro y uso eficiente del agua, el tratamiento de aguas residuales y su reúso. Por su parte el Título Cuarto, Capítulo Tercero nos habla sobre la prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos. Todos los criterios establecidos en los títulos mencionados se encuentran contemplados por la Ley de Aguas Nacionales, por lo

---

<sup>132</sup> El Congreso de la Unión tiene aún pendiente la elaboración de la Ley General de Aguas, la cual debió haber sido publicada en el mes de febrero de 2013.

<sup>133</sup> Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2ª Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

tanto consideramos innecesario enumerarlos puesto que a continuación analizaremos dicha Ley.

### **4.3.3 Ley de Aguas Nacionales**

La Ley de Aguas Nacionales es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social, tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable. Es aplicable a todas las aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneas.

Es el resultado de una serie de reformas constitucionales que se hicieron en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari y vino a hacer cambios importantes en lo referente a la inversión privada en la construcción y operación de infraestructura hidráulica, obligación de usuarios del pago de derechos por el uso de aguas nacionales, así como por la descarga de aguas residuales para evitar contaminación de ríos y mantos acuíferos.<sup>134</sup>

En este sentido Brañes comenta que la publicación de esta Ley, junto con la Ley Forestal son corolarios de las modificaciones hechas al régimen agrario, en este proceso de cambios y reformas al artículo 27 constitucional y la expedición de la respectiva Ley Agraria.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 1992.

<sup>135</sup> Brañes, Raúl, op. cit. nota 131.

#### **4.4 Acceso activo a información o difusión de información sobre el agua**

La difusión activa se refiere al 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.<sup>136</sup>

Así, conforme al artículo 159 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tenemos que la principal obligación en esta materia para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), máxima autoridad ambiental federal, debe desarrollar un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales que tendrá por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, que estará disponible para su consulta y que se coordinará y complementará con el Sistema de Cuentas Nacionales a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En este Sistema, la SEMARNAT deberá integrar, entre otros aspectos, información relativa a los inventarios de recursos naturales existentes en el territorio nacional, a los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo, al ordenamiento ecológico del territorio, así como la información señalada en el artículo 109 BIS y la correspondiente a los registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

La SEMARNAT está obligada a reunir informes y documentos relevantes que resulten de las actividades científicas, académicas, trabajos técnicos o de cualquier otra índole en materia ambiental y de preservación de recursos naturales, realizados en el país por personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, los que serán remitidos al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

---

<sup>136</sup> Pigrau Solé, Antoni, op. cit. nota 73, p.194.

Es decir, la SEMARNAT deberá realizar una labor de concentración de información ambiental, en el cual el recurso agua debe ser uno de los elementos que integren esta base de datos.

Resulta interesante en este punto, como la LGEEPA no hace una distinción de que los trabajos científicos sean elaborados por personal de la Secretaría o de la administración pública en general, razón por la cual debería realizar una ardua búsqueda en todos los Centros de Investigación, Universidades, Instituciones científicas, fundaciones, entre otras, que generen estudios e documentos relevantes en la materia ambiental para hacer una concentración de información.

Los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, deberán de participar con la SEMARNAT en la integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

Del mismo modo, conforme al artículo 159 BIS 1, 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.<sup>137</sup>

Adicionalmente, como parte de esta obligación de generar información, el artículo 159 BIS 2, la SEMARNAT deberá editar una Gaceta en la que se publicarán las disposiciones jurídicas, normas oficiales mexicanas, decretos, reglamentos, acuerdos y demás actos administrativos, así como información de interés general en materia ambiental, que se publiquen por el Gobierno Federal o los gobiernos locales, o documentos internacionales en materia ambiental de interés para México, independientemente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en otros órganos de difusión. Igualmente en dicha Gaceta se publicará información oficial relacionada con las áreas naturales protegidas y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Esta gaceta ecológica funge como la principal herramienta de difusión de información ambiental, pues de manera obligatoria la Federación debe publicar

---

<sup>137</sup> Artículo adicionado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996.

una serie de documentos y actos administrativos que debe conocer la ciudadanía. Por ejemplo, en el tema que nos ocupa el Decreto de alguna Zona de alto riesgo por inundaciones o que restrinja la perforación de pozos de agua en alguna región del país.

Además deja libre la posibilidad de publicar cualquier tipo de información que pueda ser útil o de interés para el público en general.

Por otro lado, en esta misma vertiente del acceso a la información activa o difusión de información sobre agua, conforme a lo establecido en Ley de Aguas Nacionales corresponde a la Comisión Nacional del Agua, (CONAGUA) en cuanto órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT, una serie de facultades a este respecto.

La CONAGUA tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.<sup>138</sup>

Dentro de las atribuciones respecto a la difusión de información sobre el agua, corresponde a CONAGUA:

- 1) La promoción y difusión de conocimientos en materia de gestión de los recursos hídricos, con el propósito de fortalecer sus acciones y mejorar la calidad de sus servicios, para lo cual se coordinará en lo conducente con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.<sup>139</sup>
- 2) Emitir las disposiciones sobre la estructuración y operación del Registro Público de Derechos de Agua a nivel nacional, apoyarlo financieramente y coordinarlo. Este Registro proporcionará información y seguridad jurídica a los usuarios de aguas nacionales y bienes inherentes a través de la inscripción de los títulos de

---

<sup>138</sup> Artículo 9º, primer párrafo de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>139</sup> *Ibidem*, fracción XXX.

concesión, asignación y permisos de descarga, así como las modificaciones que se efectúen en las características de los mismos.<sup>140</sup>

3) Mantener actualizado y hacer público periódicamente el inventario de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes y de la infraestructura hidráulica federal; clasificar las aguas de acuerdo con los usos, y elaborar balances en cantidad y calidad del agua por regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas.<sup>141</sup>

4) Mejorar y difundir permanentemente en el ámbito nacional el conocimiento sobre la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, la oferta y demanda de agua, los inventarios de agua, suelo, usos y usuarios y de información pertinente vinculada con el agua y su gestión, con el apoyo que considere necesario, por parte de otras instancias del orden federal, de gobiernos estatales y municipales, así como de usuarios del agua, de organizaciones de la sociedad y de particulares.<sup>142</sup>

5) Integrar el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua, con la participación de los Organismos de Cuenca, en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal y con los Consejos de Cuenca, y en concordancia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;<sup>143</sup>

En esta última fracción, podemos observar el vínculo que realiza con la Ley Federal de Transparencia, lo cual consideramos innecesario pues toda la información en poder de los entes federales se sujeta a esta legislación.

---

<sup>140</sup> *Ibíd*em, fracción XXXIV.

<sup>141</sup> *Ibíd*em, fracción XLV.

<sup>142</sup> *Ibíd*em, fracción XLVI.

<sup>143</sup> *Ibíd*em, fracción XLVII.

Además de la Comisión Nacional del Agua, existen los llamados Organismos de Cuenca, los cuales son la unidad técnica, administrativa y jurídica especializada, con carácter autónomo, adscrita directamente al Titular de la CONAGUA. Estas unidades tienen las siguientes atribuciones en la materia de difusión de información dentro de su ámbito territorial:

- 1) Realizar periódicamente estudios sobre la valoración económica y financiera del agua por fuente de suministro, localidad y tipo de uso, para apoyar el diseño de tarifas de cuenca y derechos de agua, incluyendo extracción del agua, descarga de aguas residuales y servicios ambientales, así como para difundir tales resultados en la región hidrológica que corresponda, para mejorar el conocimiento de precios y costos del agua y fortalecer la cultura de pago por la gestión y los servicios del agua, y por la protección de ecosistemas vitales vinculados con el agua; lo anterior lo realizará conforme a las disposiciones que dicte la Autoridad en la materia;<sup>144</sup>
- 2) Mantener actualizado y hacer público periódicamente el inventario de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes y de la infraestructura hidráulica federal; la clasificación de las aguas de acuerdo con los usos, y la elaboración de balances hidrológicos por regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas en cantidad y calidad de las aguas;<sup>145</sup>
- 3) Difundir de manera permanente el conocimiento sobre la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, la oferta y demanda de agua, los inventarios de agua, suelo, usos y usuarios y de información pertinente vinculada con el agua y su gestión, con el apoyo que considere necesario por parte de otras instancias del orden federal, de gobiernos de los estados y de los municipios, así

---

<sup>144</sup> *Ibíd.*, artículo 12 BIS 6, fracción XVIII

<sup>145</sup> *Ibíd.*, fracción XXVII.

como de usuarios del agua, de organizaciones de la sociedad y de particulares.<sup>146</sup>

4) Integrar el Sistema Regional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua, en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, cuando corresponda, y con los Consejos de Cuenca, y en concordancia con lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;<sup>147</sup>

Los incisos anteriores señalan cual es la información que está obligada la autoridad del agua a difundir sin que previamente exista una solicitud de información. Es decir, que al presentarse un ciudadano ante la autoridad del agua, esta sin más, deberá tener esta información disponible para todo público, ya sea mediante una biblioteca o archivo de libre acceso o a través de las nuevas tecnologías de la información y comunicación mediante las cuales se puedan consultar documentos y datos.

#### **4.4.1 La información disponible en materia de agua**

Ahora bien, toca el turno de hacer una revisión del cumplimiento en cuanto a la difusión de información ambiental que tienen las autoridades federales, en este caso respecto al recurso agua. Como ya lo mencionamos líneas arriba, corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales integrar un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales que debe integrar la información relativa a los inventarios de recursos naturales, al monitoreo de la calidad del aire, agua y suelo, al ordenamiento ecológico del territorio y a los registros, programas y acciones encaminados a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

---

<sup>146</sup> *Ibíd*em, fracción XXVIII.

<sup>147</sup> *Ibíd*em, fracción XXIX.



El Sistema solo puede ser consultado vía internet en la página <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Pages/sniarn.aspx>, donde se puedes observar después de abrir cuatro ventana -cuatro clics dentro de la página- el rubro específico en materia de agua.

Una vez que nos encontramos ubicados en el apartado de información sobre el agua, existen diversos rubros específicos de información que puede ser consultada. Por ejemplo, existe una serie de datos sobre la precipitación pluvial en milímetros por entidad federativa; cual es la capacidad de almacenamiento en hectómetros cúbicos de los mayores lagos del país con datos del 2009, o se puede verificar la calidad de las aguas de los principales cuerpos de agua a nivel nacional en el período de 1990 al 2006, donde se señalan las concentraciones de amoníaco, sólidos disueltos, sólidos suspendidos, nitratos entre otros.

Como podemos observar, la información que se refiere en el Sistema Nacional de Información Ambiental se reduce a una enorme cantidad de datos de carácter técnico, difíciles de comprender para el ciudadano común que no tiene los conocimientos necesarios en la materia. Es en este sentido, consideramos una primer limitación en el acceso a la información ambiental referente al agua, ya que como comenta Sánchez de Diego, el acceso a un documento o, incluso a un archivo puede suponer una acción fallida, cuando se obtienen datos sin sentido o cuando accediendo al archivo se desconoce la forma de obtener la información que se desea.<sup>148</sup>

En el caso anterior, efectivamente se da cumplimiento del acceso a la información ambiental prevista en la Ley, pero este se da de manera limitada, puesto que los datos no comunican el estado del recurso agua en México en un lenguaje entendible de manera universal, sino en un lenguaje técnico-científico que no cualquier ciudadano puede comprender.

Lo anterior es una seria limitante para lograr un opinión pública informada, una conciencia sobre el problema ambiental que representa la contaminación y

---

<sup>148</sup> Sánchez de Diego, Manuel y Fernández de la Riva (coords.) *El derecho de acceso a la información pública*, España, Editorial CERSA, 2008, p. 13.

escases del recurso agua, por lo que el reto en este sentido debe radicar en traducir esta información para que sea entendible para la mayoría de los ciudadanos y logren transmitirle en un lenguaje sencillo la necesidad de cuidar, proteger y preservar los recursos hídricos.

En lo que respecta a la elaboración y publicación bianual de un informe detallado de la situación general existente en el país en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, es de reconocer que gobierno federal efectivamente elabora dicho documento cada dos años, y en ellos existe un capítulo específico dedicado al tema del agua.

Estos informes podemos consultarlos en la página <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Pages/informes.aspx>, donde existe un catálogo de documentos desde el año 1986 y hasta 2012 donde se exponen los informes respectivos en formato electrónico.

Cabe señalar que estos archivos son más entendibles en su lectura, con datos y porcentajes más digeribles y fáciles de entender que nos dan una mejor percepción de la problemática ambiental entorno al recurso agua.

Del mismo modo, continuando con el análisis del acceso activo de información sobre el recurso agua, se tiene la Gaceta Ecológica, en la cual se deben publicar las disposiciones jurídicas, normas oficiales mexicanas, decretos, reglamentos, acuerdos y demás actos administrativos, así como información de interés general en materia ambiental. Este documento podemos visualizarlo también vía electrónica en la página de la SEMARNAT, [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx), donde existe un registro pormenorizado de cada una de las gacetas publicadas hasta el mes de junio de 2013.

Realizando una breve revisión de las gacetas existentes en la página electrónica, pudimos constatar que estas están enfocadas en la difusión de los listados de proyectos y emisión de resolutivos derivados del procedimiento de evaluación de impacto y riesgo ambiental.

Lo anterior, para efectos de nuestro estudio resulta de utilidad para que la ciudadanía se entere sobre las obras o actividades que pudieran afectar las comunidades donde habitan. Dicha publicación se hace de manera semanal o en ocasiones especiales, se publica una edición extraordinaria. La dificultad que implica este documento desde nuestra óptica, radica en que requiere su revisión semanal para enterarse sobre alguna obra o actividad riesgosa que se pretende realizar, para derivado de ella ejercitar nuestro derecho de participación en las consultas públicas y emitir nuestra opinión a favor o en contra de su autorización.

En caso de no revisar esta publicación, será difícil enterarnos por otro medio de la construcción de dichas obras o realización de actividades, a menos que sean de tal magnitud, que los medios de comunicación le den cobertura y se pueda saber sobre la misma.

Por otro lado, referente a lo que establece la Ley de Aguas Nacionales sobre la difusión activa de información sobre agua, tenemos el Registro Público del Agua, el cual puede consultarse en la página [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx). Este registro tiene como objetivo Registro que proporciona información y seguridad jurídica a los usuarios de aguas nacionales y bienes inherentes a través de la inscripción de los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga, así como las modificaciones que se efectúen en las características de los mismos.

Una limitante que podemos mencionar de este registro, es que existe una especie de formulario donde se deben llenar algunos datos, por lo cual, si no tenemos o conocemos el nombre de la persona física o moral que deseamos conocer el número de concesiones en su favor no será posible obtener información.

Sin embargo, sí es posible revisar las características generales de los permisos y autorizaciones otorgados por la CONAGUA con sólo introducir el estado o entidad federativa que deseamos consultar, apareciendo un listado de nombres y una ficha técnica con los datos básicos de la concesión, como el volumen de agua a explotar y la vigencia.

#### **4.5 Acceso pasivo a información en materia de agua**

Toca ahora el turno de analizar la información que la Comisión Nacional del Agua, como máxima autoridad en la materia debe tener en su poder conforme a lo establecido en la respectiva Ley de Aguas Nacionales, pues en su función de gestión y administración de aguas nacionales, no existe una obligación expresa de “difundirla” de oficio, por lo cual, previamente el ciudadano debe realizar una solicitud por escrito en la que especifique la información requerida de manera clara y detallada.

De esta manera, encontramos que compete al Ejecutivo Federal toda una serie de actividades administrativas en las cuales la generación de documentos, archivo e información adquiere un papel principal.

Por ejemplo, el artículo 6º de la Ley de Aguas Nacionales, establece:

- 1) Expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda de aguas nacionales.
- 2) Expedir las declaratorias de zonas de reserva de aguas nacionales superficiales o del subsuelo, así como los decretos para su modificación o supresión.
- 3) Expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate, en materia de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de Aguas Nacionales, de sus bienes públicos inherentes.
- 4) Aprobar el Programa Nacional Hídrico, conforme a lo previsto en la Ley de Planeación, y emitir políticas y lineamientos que orienten la gestión sustentable de las cuencas hidrológicas y de los recursos hídricos. Este Programa es un documento rector que integra los planes hídricos de las cuencas a nivel nacional, en el cual se definen la disponibilidad, el uso y aprovechamiento del recurso, así como las estrategias, prioridades y políticas, para lograr el equilibrio del desarrollo regional sustentable y avanzaren la gestión integrada de los recursos hídricos.

En lo que respecta a la Comisión Nacional del Agua, podemos decir que prácticamente toda información en su poder debe ser pública y mediante una solicitud cualquier persona puede tener acceso a ella. Sin embargo, existe información puntual que debe ser generada y desarrollada por la Comisión en base al artículo 9º de la Ley de Aguas Nacionales, tal es el caso de los siguientes supuestos:

- 1) Integrar, formular y proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal, el Programa Nacional Hídrico, actualizarlo y vigilar su cumplimiento.<sup>149</sup>
- 2) Expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga a que se refiere la presente Ley y sus reglamentos, reconocer derechos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua.<sup>150</sup>
- 3) Realizar periódicamente en el ámbito nacional los estudios sobre la valoración económica y financiera del agua por fuente de suministro, localidad y tipo de uso, conforme a las disposiciones que dicte la Autoridad en la materia;<sup>151</sup>
- 4) Proponer a la "Secretaría" las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica;<sup>152</sup>
- 5) Expedir las declaratorias de clasificación de los cuerpos de agua nacionales a que se refiere la presente Ley;<sup>153</sup>
- 6) Realizar las declaratorias de clasificación de zonas de alto riesgo por inundación y elaborar los mapas de riesgos conducentes;<sup>154</sup>

Estos son algunos de los supuestos de información, que en teoría debe tener la autoridad del agua en México, por lo cual en un ejercicio de acceso a la

---

<sup>149</sup> *Ibíd*em, artículo 9º, fracción III.

<sup>150</sup> *Ibíd*em, fracción XX.

<sup>151</sup> *Ibíd*em, fracción XXVII.

<sup>152</sup> *Ibíd*em, fracción XXXI.

<sup>153</sup> *Ibíd*em, fracción XXXIX.

<sup>154</sup> *Ibíd*em, fracción XLIII.

información se realizaron diversas peticiones de información vía sistema Infomex a la Comisión Nacional del Agua con la finalidad de corroborar no sólo su existencia, sino además cuestiones entorno al tiempo de acceso, la facilidad para allegarse de ella, prontitud con la cual se recibió y la calidad de la información proporcionada.

#### **4.6 La información inexistente en materia de agua**

De manera general se puede decir que la autoridad del agua cumple con la mayoría de sus obligaciones en materia de generación de información, sin embargo hemos logrado detectar ciertos documentos inexistente en sus archivos públicos -algunos de ellos de gran relevancia-, lo cual sin duda es una limitación entorno al acceso de información ambiental.

Entre la información inexistente, tenemos que actualmente no existe un Programa Nacional Hídrico vigente,<sup>155</sup> el cual conforme al artículo 3º de la Ley de Aguas Nacionales se constituye en el documento rector que integra los planes hídricos de las cuencas a nivel nacional, en el cual se definen la disponibilidad, el uso y aprovechamiento de este recurso. Es decir, que la inexistencia de este programa limita el actuar de la administración pública federal en lo que respecta a la planeación hídrica, ya que no hay una estrategia con prioridades y políticas definidas que busquen el equilibrio del desarrollo sustentable en la materia y se logre avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos del país.

Al no contar con documentos rectores, significa que no existe una planeación de los recursos hídricos con lo cual el actuar gubernamental queda sin una orientación que defina hacia donde se debe caminar para lograr el cuidado y protección del agua.

Adicionalmente a lo anterior, tampoco existe información referente a las Declaratorias de Clasificación de Zonas de Alto Riesgo por inundaciones. Este

---

<sup>155</sup> Conforme a la resolución AC/CI-CONAGUA-053/2013 de 12 de marzo de 2013.

caso es alarmante, pues la inexistencia de dicho documento hace ver la indiferencia de las autoridades ante tragedias provocadas por cuestiones de este tipo en algunas ciudades de nuestro País. Por citar un ejemplo, el caso de las inundaciones en Tabasco y Chiapas en el año 2007 ocasionó un gran número de muertos, destrucción de carreteras, puentes, hogares y devastación del entorno natural.<sup>156</sup>

Derivado de este tipo de sucesos, la generación de información sobre el agua para la clasificación de zonas de riesgo debería ser un imperativo para la administración pública, cuestión que no sucede así, ya que a casi 6 años de un evento de esta magnitud, no se ha un generado un documento de esta naturaleza.

En este mismo tenor y ligado al punto anterior, tampoco existe el Atlas de riesgo para las zonas de alto riesgo por inundaciones. Queda manifestada la nula importancia que nuestras autoridades otorgan a la generación de información de esta naturaleza, información que sin duda sería de suma relevancia para una mejor toma de decisiones del gobierno en la planeación y ejecución de obras, ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Un Atlas de riesgo sería un instrumento de acompañamiento idóneo en la planeación urbana y el ordenamiento territorial, lo que sin duda evitaría tragedias como las ocurridas en los estados de Tabasco y Chiapas.

Continuando con la identificación de la información inexistente, encontramos que corresponde a la CONAGUA la realización sobre la calidad del agua de los cuerpos de agua del país. Así, consideramos oportuno realizar una solicitud sobre algún cuerpo de agua representativo en el país, eligiendo al

---

<sup>156</sup> La inundación de Tabasco es considerada como el más grave desastre natural enfrentado por el estado mexicano de Tabasco en los últimos años. Constituido por la inundación de la planicie tabasqueña por los numerosos ríos que la cruzan, el estado de Tabasco es atravesado por los dos ríos más caudalosos de México, el río Usumacinta y el río Grijalva, que junto con otras corrientes sobrepasaron sus máximos históricos a causa de fuertes lluvias ocurridas en su territorio y en las zonas altas del vecino estado de Chiapas, la crisis de la inundación comenzó el 31 de octubre de 2007 al inundarse la capital del estado y principal ciudad, Villahermosa, que en conjunto con las zonas rurales y restantes municipios afectados da como resultado la inundación del 80% del territorio del estado. Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Inundaci%C3%B3n\\_de\\_Tabasco\\_y\\_Chiapas\\_de\\_2007](https://es.wikipedia.org/wiki/Inundaci%C3%B3n_de_Tabasco_y_Chiapas_de_2007). Consultada el 1 de junio de 2013.

emblemático Lago de Pátzcuaro, en el Estado de Michoacán por ser el tercer cuerpo de agua interior más grande del país, pero además por el enorme valor histórico, cultural y turístico que representa.

Es así, que mediante la solicitud 1610100031913 del Sistema Infomex, pedimos un estudio sobre la calidad del agua del Lago de Pátzcuaro que se haya realizado por la Comisión Nacional del Agua, a lo que nos responden la inexistencia de algún estudio al respecto.

Es notorio a simple vista, el elevado grado de contaminación que tiene el Lago de Pátzcuaro, lo cual repercute enormemente en las actividades económicas y sociales de la región al agotarse los recursos pesqueros de este cuerpo de agua, impactando negativamente además la agricultura de la zona. Así, a pesar de esta contaminación ostentosa, no se ha elaborado aún algún estudio serio por parte de la CONAGUA sobre la calidad de las aguas y, partiendo de ello implementar una serie de acciones que disminuyan su continuo deterioro.

Es importante señalar la importancia de contar con estudios sobre la calidad del agua en nuestro país, sobre todo de los principales cuerpos de agua existente como lo son el Lago de Chapala y Cuitzeo, el Río Lerma o Río Bravo por mencionar algunos. Este es un asunto fundamental, pues al contar con estudios de esta naturaleza pueden ser de gran utilidad para posteriores esquemas de reparación del daño ambiental por el alto grado de contaminación de las aguas.

Sobre la reparación del daño ambiental es importante mencionar que el pasado 7 de junio del año 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la cual en su artículo 45, establece:

El Fondo de Responsabilidad Ambiental tendrá como objeto el pago de la reparación de los daños que sean ocasionados al ambiente, en los casos que por razones de urgencia o importancia determine la administración pública federal, además del pago de los estudios e investigaciones que el juez requiera realizar a



la Secretaría o la Procuraduría durante el proceso jurisdiccional de responsabilidad ambiental.

La información relativa a la operación del Fondo será pública en términos de lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Derivado de ello, el tema de los estudios sobre calidad del agua resultan de vital importancia para el juzgador en la demostración del daño ambiental causado y la reparación del mismo conforme a la nueva ley en comento.

Finalmente, otro caso de la inexistencia de información ambiental entorno al agua, la encontramos en lo que a Normas Oficiales Mexicanas se refiere. Conforme al artículo 88 BIS 1, se establece que las localidades que carezcan de sistemas de alcantarillado y saneamiento, las personas físicas o morales que en su proceso o actividad productiva no utilicen como materia prima sustancias que generen en sus descargas aguas residuales metales pesados, cianuros o tóxicos y su volumen de descarga no exceda 300 metros cúbicos mensuales, podrán hacer sus descargas conforme a las Normas Oficiales Mexicanas expedidas para tal efecto.

Derivado de ello, solicitamos a la CONAGUA la Norma Oficial Mexicana conforme a la cual se deberán hacer las descargas señaladas en el párrafo anterior. La respuesta que nos fue entregada menciona que NO existe norma específica para este tipo de comunidades, por lo que de manera supletoria se debe aplicar la Norma Oficial Mexicana-001-SEMARNAT-1996.

Llama nuestra atención que este artículo fue adicionado el 29 de abril del año 2004,<sup>157</sup> es decir que a casi diez años de que existe este precepto legal, no se ha elaborado una Norma Oficial específica para estas comunidades, las cuales, conforme a lo contestado por la autoridad del agua deben de apegarse a una Norma que no contempla los supuestos descritos en la Ley de Aguas Nacionales.

---

<sup>157</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril del 2004.

De este modo, como pudimos constatar, la Comisión Nacional de Agua incumple con algunos supuestos legales de generación de información ambiental, lo cual limita nuestro derecho de acceso a la información. Las autoridades públicas al momento de verificar que no tienen en su poder la información, se limitan a realizar la Confirmación de Inexistencia de la información solicitada de conformidad al artículo 46 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y artículo 70 fracción V de su Reglamento.

La declaración de inexistencia no garantiza el derecho de acceso, al contrario, deja trunco nuestro derecho, ya que no existe un precepto en la Ley que obligue a las dependencias a generar la información en un término razonable o que se pague una multa por y ello, y que estos recursos se destinen para la elaboración de información por alguna Universidad, Centro de Investigación o Consultoría Especializada.

Estamos frente a un derecho sin instrumento que efectivamente garantice el acceso en los supuestos de inexistencia de información. No hay ningún tipo de responsabilidad ni sanción para las autoridades o funcionarios públicos que no generen la información a la que están obligados por Ley. Es importante recalcar nuevamente que no estamos ante un caso de información a modo para el solicitante o información inventada que se considera pudiera generar la autoridad, sino ante casos puntuales de obligación en la generación de información. Así, la finalidad de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no cumple con proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información, siendo un tema pendiente de reforma para nuestros legisladores.

Como comenta Blanca Lozano, la efectividad del derecho de acceso puede implicar una obligación previa de la administración de ejercer sus competencias para obtener información de la que puede disponer.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> Lozano Cutanda, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, 10ª edición, España, Dykinson, 2009.

Además, derivado de lo anterior, uno de los puntos que debemos plantearnos es la responsabilidad del Estado mexicano al no ejercer sus obligaciones, es decir, hasta donde esta omisión puede afectar no sólo el acceso a la información ambiental por parte de los ciudadanos, sino además los efectos negativos que produce la inactividad de la administración pública en temas tan delicados como lo es la protección del ambiente, el derecho al agua, la salud y la alimentación y en general, todo lo que puede derivar de no realizar su función generadora de información oportuna en el tema ambiental.

#### **4.7 Conclusiones preliminares**

México, es un país que sufre de problemas de escases de agua, sobre todo porque existe una gran diferencia en cuanto a la disponibilidad del agua entre sus diversas regiones, existiendo dos realidades distintas: una zona con una grave escasez de agua y otra zona con problemas de inundaciones, pero con una mala gestión y administración de este recurso. Esta situación de disponibilidad del agua, conforme a la clasificación mundial, sitúa a nuestro país como de baja disponibilidad del agua.

La preocupación por este recurso, ha provocado que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las Naciones Unidas estableciera el derecho humano al agua como un derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Este derecho encuadra claramente en la categoría de garantías indispensables para asegurar niveles de bienestar adecuados para cualquier ciudadano.

El acceso a información ambiental referente al agua, constituye una garantía de los particulares y grupos que protege el derecho a tener acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios y políticas de éste y del medio ambiente que estén en posesión de las autoridades públicas que logre una participación ciudadana informada, pero que además sirva a las autoridades para

una mejor toma de decisiones que garantice la administración adecuada de este recurso.

En México, la legislación nacional en materia de acceso a la información debe ir más enfocada a garantizar su verdadero acceso, ya que la declaración de inexistencia de información se convierte en una limitante, pues lo que se debe procurar es que los ciudadanos tengamos la información en nuestro poder, el hecho de que nos informen que no existe tal o cual información no se traduce en un acceso a información.

## **CONCLUSIONES FINALES**

Del análisis anterior podemos concluir que el derecho a la información es un derecho fundamental que incluye tres facultades: a) la facultad de recibir informaciones y datos; b) la de investigar; y c) la de difundir información, ideas u opiniones por cualquier medio, cuyo límite será siempre el respeto a los derechos de terceros.

Este derecho no sólo protege al individuo o colectividad que investiga o difunde información, sino que además protege al receptor de la misma, pues éste tiene el derecho de recibir no cualquier tipo de información sino aquella que reúna características ineludibles como la veracidad y la objetividad, ya que la información resulta importante en el proceso de la toma de decisiones personales y gubernamentales.

En México, el reconocimiento constitucional del derecho a la información fue producto inicialmente de un debate en torno a los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación para difundir sus ideas y opiniones. No fue resultado de una discusión sobre la necesidad de reconocer un derecho fundamental para el pleno desarrollo de los ciudadanos, sino que limitó su ejercicio sólo a través de los partidos políticos.

Es importante señalar como el principio de transparencia adquiere un papel preponderante en el ejercicio del derecho de acceso, ya que no sólo se limita en permitir que los ciudadanos accedan a información y documentos de carácter público, sino además se extiende a los procesos de toma de decisiones. De este modo, lo que se busca es saber cuáles fueron las razones que llevaron a la autoridad pública a tomar determinada decisión y que sean conocidas las motivaciones de todo actuar gubernamental.

Es así, que el acceso a la información es un derecho que fortalece la participación ciudadana, ya que a través de la información se tiene una mayor comprensión de cualquier asunto de interés colectivo, una mayor conciencia sobre

cuál es la actuación institucional y por ende, un mayor involucramiento en el proceso de gestación de las decisiones de gobierno

El derecho de acceso a la información pública es solamente una pequeña parte del amplio abanico que representa el derecho a la información. Este derecho de acceso, en el caso mexicano ha tenido un mayor desarrollo debido a la importancia que le ha otorgado el legislador, dejando para otro momento –como si no fuera necesario por ahora- la tarea de delimitar el contenido y alcance del derecho a la información.

El definir o delimitar el término “ambiente”, resulta una tarea para nada fácil para nuestra materia, ya que este no debe ser considerado simplemente como un conjunto de elementos, sino como un sistema complejo de interacciones entre éstos y que cumplen una función que garantiza la subsistencia de la vida en nuestro planeta. Para la ciencia jurídica resulta muy importante lo anterior, ya que no debemos contemplar una definición que operativamente sea viable para el derecho y así, dotarle de instrumentos de tutela adecuados.

El acceso a la información ambiental tuvo una regulación previa a la mayoría de la información pública federal, pues en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) se contempla desde el año 1996 la obligación de las entidades públicas de otorgar información en su poder y los supuestos bajo los cuales puede ser negada la misma. Posteriormente, al surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se reemplaza el articulado de información ambiental de la LGEEPA, quedando éste en un segundo plano y sin observancia por las dependencias federales ambientales, lo cual en general vino a beneficiar el acceso de los ciudadanos a información ambiental, pero que la encasillo en un rubro de información pública en general, sin verificar sus características y las dificultades que esto pudiera generar para su acceso.

Consideramos que la definición de información ambiental debe de contemplar, no sólo la información y datos en poder de las autoridades, sino

además la información que por ley está obligada a generar; por lo tanto con la finalidad de constatar que las autoridades en materia ambiental cumplan con su obligación de generar información.

Es oportuno mencionar la necesidad de judicializar los problemas en materia de derecho a la información y en especial en acceso a la información ambiental, pues como se puede observar en el desarrollo del presente capítulo existen muy pocos criterios jurisprudenciales por parte de los tribunales nacionales que permitan orientar el desarrollo de este derecho fundamental y poder acceder a información en manos gubernamentales sobre temas de nuestro interés.

Finalmente reconocer, que no obstante los avances que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental trajo consigo respecto de los requisitos de acceso a información pública contenidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, aún quedan pendientes por cubrir debido a las características y complejidad que la información ambiental representa.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

- ACEVES ÁVILA, Carla D., *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2003.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, Logros y Retos en Materia de Acceso a la Información Ambiental, en *Revista Espiral*, México, 2008, enero-abril No. 041, pp. 109-137.
- AZURMENDI, Ana, *Derecho de la Información, Guía Jurídica para Profesionales de la Comunicación*, España, Ediciones Universidad de Navarra (EUNSA), 1997.
- BELL MALLÉN, Ignacio y CORREIDORA Alfonso (coord.), *Derecho de la Información*, España, editorial Ariel, 2003.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BORRÀS PENTINAT, Susana, *Los regímenes internacionales de protección del medio ambiente*, España, Tirant Lo Blanch, 2011.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter, *El ABC del Derecho de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, 2011.
- CARBONELL, Miguel, *Una nota sobre el Panorama Actual del Derecho de Acceso a la Información Pública*, en *Revista Derecho Comparado de la Información*, México, IIJ-UNAM, 2007, No. 10, Enero-Junio.
- CARMONA TINOCO, Jorge Luis y HORI FOJACO, Jorge, (coord.), *Derechos Humanos y Medio Ambiente*, UNAM, 2010.
- CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel (coord.) *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, México, IIJ-UNAM, 2000.



- CASADO CASADO, Lucía, “El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia”, en *Revista de Administración Pública*, España, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- CENDEJAS JÁUREGUI, Mariana, “El Derecho a la Información, Delimitación Conceptual”, en *Revista Derecho Comparado de la Información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, No. 15, Enero-Junio, 2010.
- COUSIDO G., María Pilar y GUTIÉRREZ D. María Estrella (coord.), *La Transparencia en el Sector Audiovisual, comentarios a la normativa española y comunitaria*, editorial Bosch, Barcelona, España, 2008.
- DESANTES GUANTER, José María, *Fundamentos del Derecho de la Información*, publicado por Raycar S.A. Impresores, Madrid, 1997.
- ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, *Manual de derecho de la Información*, Editorial Dykinson, Madrid, España, 1997.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa dela Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 12.
- GARCÍA, CORDERO, Fernando, *Libertad de Expresión y Derecho a la Información*, México, Editorial Ubijus, 2010.
- GOLEMAN, Daniel, *Inteligencia Ecológica*, Editorial Vergara, México, 2009.
- MAGARIÑOS COMPARIED, Antonio (coord.). *Derecho al Conocimiento y Acceso a la Información en las políticas del Medio Ambiente*. España: INAP, 2005.
- GUICHOT EMILIO, *Transparencia y Acceso a la Información en el Derecho Europeo*, España, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, 2011.

GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2002.

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

JAQUENOD DE ZOGON, *Derecho Ambiental*, 2ª ed., Madrid, Editorial Dykinson, 2004.

LAZCANO BROTONS, Iñigo, “El derecho de acceso a la información sobre medio ambiente en la Directiva 2003/4/CE”, en García Ureta, Agustín, (coord.) *Estudios de Derecho Ambiental Europeo*, España, LETE argitaletxea, 2005.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1984.

LÓPEZ CALERA, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y sociedad en la teoría de los derechos*, España, Editorial Ariel, 2000.

LORENZETTI, Ricardo, *Teoría del Derecho Ambiental*, México, Editorial Porrúa, 2008.

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

LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, 10ª Edición, Madrid, Dykinson, 2009.

MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de Derecho Ambiental*, España, Thomson-Aranzadi, 2003.

MINUTTI ZANATTA, Rubén, *Acceso a la Información Pública y a la Justicia Administrativa en México*, México, UNAM, 2011.

- MITRE GUERRA, Eduardo José, *El derecho al agua. Naturaleza jurídica y protección legal en los ámbitos nacionales e internacionales*, España, Iustel, 2012.
- MONTES PONCE DE LEÓN, Julio, *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenido*, España, Universidad de Comillas, 2000.
- OLIVOS CAMPOS, José René, *Los derechos humanos y sus garantías*, México, Editorial Porrúa, 2011.
- PÉREZ PINTOR, Héctor y ARELLANO TOLEDO, Wilma (coord.), *El lusinformativismo en España y México*, México, Universidad Michoacán de San Nicolás de Hidalgo, 2009.
- PÉREZ PINTOR, Héctor, *Derecho a la información, acceso a la documentación administrativa y al patrimonio cultural, un estudio comparado México-España*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2004.
- PÉREZ PINTOR, Héctor, *La arquitectura del derecho de la información en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012.
- 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.
- PIGRAU SOLÉ Antoni y CASADO CASADO, Lucía (dirs.) *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, España, Atelier, 2010.
- RABASA, O. EMILIO (coord.) *La Constitución y el Medio Ambiente*, México, UNAM, 2007.
- 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*. España, Thomson, Aranzadi, 2007.

REVUELTA VAQUERO, Benjamín (coord.), *Los Retos del Derecho Ambiental en México*, México, Editorial Porrúa, 2012.

REVUELTA VAQUERO, Benjamín y PÉREZ PINTOR, Héctor (coords.), *Estudios Jurídicos en el Siglo XXI*, México, Editorial Novum, 2011.

REVUELTA VAQUERO, Benjamín (coord.), *Acciones Colectivas, Un paso hacia la justicia ambiental*, México, Editorial Porrúa, 2012.

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

RODRÍGUEZ, BRIBIESCA, Priscila, “El acceso a la información ambiental”, en *Derecho a Saber, balance y perspectivas cívicas*, México, FUNDAR, 2009.

EMBED IRUJO, Antonio (coord.) *El Derecho al Agua*, España, Thomson Aranzadi, 2006.

SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel y Fernández de la Riva (coords.) *El derecho de acceso a la información pública*, España, Editorial CERSA, 2008.

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *Derecho de los Tratados*, México, 2009.

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *Protección Jurídica del Ambiente*, México, 2009.

SEMARNAT, *¿Y el medio ambiente? Problemas en México y el mundo*, México, SEMARNAT, 2007.

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

TENORIO, CUETO, Guillermo A., *El Derecho a la Información, Entre el espacio público y la libertad de expresión*, México, Editorial Porrúa, 2009.

VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, (coords.) *Derechos Humanos, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, 2001.

VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*, México, UNAM, 2003.

VILLANUEVA, Ernesto, *Temas selectos de derecho de la información*, México, UNAM, 2004.

VILLANUEVA Ernesto, *Diccionario de Derecho de la Información*, México, editorial Jus, Tomo I, 2010.

## **LEGISLACIÓN**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental.
3. Ley Agraria.
4. Ley de Aguas Nacionales.
5. Ley Federal del Mar
6. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente
7. Ley General de Cambio Climático
8. 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.
9. Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales

## **PÁGINAS EN INTERNET**

1. [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)
2. [www.biodiversidad.gob.mx](http://www.biodiversidad.gob.mx)
3. [www.cites.org](http://www.cites.org)
4. [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx)
5. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

6. [www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx)
7. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
8. <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6>
9. [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)
10. [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)
11. [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)
12. [http://www.unwater.org/watercooperation2013/downloads/presskit\\_ES.pdf](http://www.unwater.org/watercooperation2013/downloads/presskit_ES.pdf)
13. [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/New\\_Documents/Aarhus\\_returns\\_to\\_Rio\\_brochure\\_ESP\\_13062012.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/New_Documents/Aarhus_returns_to_Rio_brochure_ESP_13062012.pdf).
14. <http://www.who.int/features/factfiles/water/es/index.html>.
15. [www.wwf.org.mx](http://www.wwf.org.mx)