

“LA RACIONALIDAD DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO UNA VÍA DE PROTECCIÓN AL DERECHO AMBIENTAL”

Dra. Gisela María Pérez Fuentes¹

Dr. Juan de Dios Mendoza Palacios²

M.A.J. Karla Cantoral Domínguez³

1. Introducción

Para la mayoría de los investigadores de las ciencias duras, entiéndase Matemática, Física, entre otras, el derecho está vinculado sólo y únicamente con el carácter normativo y coactivo reflejado en sus leyes. La errónea concepción iuspositivista en los investigadores de otras ciencias, puede marcar el fracaso de un trabajo de investigación interdisciplinario.

Expliquémonos más si en la concepción de una investigación multidisciplinar, se concibe la presencia de los juristas al final, como “legisladores” de lo que a lo mejor ya está legislado, se va al fracaso seguro.

Por otra parte, y esto es lo más importante, el jurista de hoy está consciente que el derecho no es legislación, no se solucionan los problemas jurídicos haciendo leyes, que ya hay muchas, es decir, el jurista de hoy está consciente de que el derecho real debe estar en función de la teoría del más débil.

La ponencia que hemos elaborado es precisamente una muestra de la consideración anterior, partiendo de un proyecto multidisciplinar que se desarrolla en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. La evaluación jurídica en temas ambientales a partir de dos derechos fundamentales puede permitir el análisis crítico de índole jurídico sobre el incumplimiento de determinados servidores públicos en cuanto al cuidado y protección ambiental, sin restringirse a la norma establecida. Las reflexiones que se vierten en este trabajo, han sido obtenidas a través de un derecho fundamental conocido como *derecho de*

¹ Doctora en Derecho, profesora investigadora de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, correo electrónico: giselapef@hotmail.com.

² Doctor en hidrocencias, profesor investigador de la División Académica de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, correo electrónico: mendozapjd@hotmail.com.

³ Maestra en administración de justicia, Secretaria Ejecutiva del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, correo electrónico: karlacantoral@gmail.com.

acceso a la información pública; de gran importancia para calibrar las responsabilidades civiles, penales y políticas de los servidores públicos con respecto a los desastres naturales.

Los desastres naturales pueden ser hechos involuntarios⁴ marcados por la acción de la naturaleza con repercusión jurídica, definidos en el derecho como caso fortuito, sin embargo en la aplicación de nuestro trabajo a través de un estudio de caso implementado para desarrollar un diagnóstico hidrológico sobre lluvias en la cuenca Grijalva-Usumacinta, como trabajo parcial de la investigación de redes⁵, se detectan una serie de irregularidades inconcebibles en organismos públicos de distintos niveles: federal, estatal y municipal.

2. Una cuestión de orden: los principios que debe tener un investigador que desee considerar el derecho ambiental. La aplicación de la teoría del garantismo jurídico en el derecho ambiental a partir del principio de precaución.

La teoría del garantismo jurídico es expuesta por el jurista italiano Luigi Ferrajoli.⁶ Por garantismo, el Doctor Luigi Ferrajoli enuncia dos significados genéricos:

- **Modelo de derecho:** Esta propuesta es el resultado de las insuficiencias del modelo liberal del Estado de derecho, en el cual dicho Estado no satisface las desigualdades sociales y económicas. Ferrajoli propone una refundación del Estado social sobre la base de los principios de sujeción a la ley, la igualdad de los ciudadanos e inmunidad de éstos frente a la arbitrariedad gubernamental.

En lo que se refiere a la ineficacia de la legalidad: propone un Estado de derecho garantista donde la mera legalidad y la estricta legalidad son sus fuentes de legitimación, pueden identificarse estos conceptos de la siguiente forma:

- **Mera legalidad:** Subordinación de todos los actos a la Ley (*legitimación formal*).
- **Estricta legalidad:** Subordinación de todos los actos, incluidas las leyes, a los contenidos de los derechos fundamentales (*legitimación sustantiva*).

⁴ Sería muy interesante, y lo desarrollaremos en el informe jurídico final de nuestra investigación, cuánto de involuntario puede ser, un terreno que se rellena para construcción sin considerar las características naturales del lugar, la cercanía de un río etc. Sin embargo, éste asunto no es el objeto de esta ponencia.

⁵ Esta ponencia es un producto parcial del proyecto de investigación "Red Académica sobre Desastres en Tabasco", específicamente en el Sub-Proyecto de investigación Diagnóstico Hidrológico de la cuenca del río Grijalva-Usumacinta (Prevención de inundaciones), financiado por el Fondo Mixto CONACYT-Gobierno del Estado de Tabasco.

⁶ Luigi Ferrajoli nació el 6 de agosto de 1940, en la ciudad de Florencia, Italia. Se desempeñó como Juez de 1967 a 1975, sin embargo su aportación fundamental al derecho es en la filosofía y nueva argumentación jurídica en búsqueda de la credibilidad del derecho en la sociedad, por ello su teoría del garantismo jurídico que rompe con tradicionales concepciones del poder y el derecho.

- **Alternativa al Estado de derecho:** En este significado el derecho trabaja como una garantía de limitación al poder, en función de la protección de los más débiles (Ferrajoli, 2004). Y es que en el derecho tradicional, el poder tiende en efecto, ineludiblemente, a acumularse en forma absoluta y a liberarse del derecho. El derecho es la garantía de los más débiles frente a los más poderosos.

En el Estado de derecho garantista, el derecho ya no es un instrumento de la política, a contrario sensu, la política deberá ser el instrumento del derecho, sometida en todos los casos a los vínculos normativos constitucionales.

Los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos⁷ que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de status⁸ de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar.

2.1. La teoría garantista como una teoría general del derecho.

La teoría garantista funciona como una teoría general del derecho. A su vez ésta se encuentra integrada por tres áreas: ciencia jurídica, filosofía política, teoría del derecho garantista en sentido particular.

Lo importante de la teoría de Ferrajoli para el derecho ambiental, es la distinción que establece el jurista entre la validez y la eficacia de la norma. La validez se refiere a la existencia jurídica; la vigencia se refiere a la conformidad sustancial con normas de rango superior “que no sólo regulan las formas sino que dictan también limitaciones de contenido al ejercicio del poder normativo, en el caso del Derecho Ambiental, se destacan por ejemplo los principios que deben guiar o estar presentes en el conjunto normativo, como lo es el principio precautorio, para cumplimentar este principio, el derecho de acceso a la información pública ambiental, es fundamental. Con el conocimiento que permite la información pública ambiental, las entidades o sujetos responsables en temas ambientales no tienen que atenerse a la norma prevista, pueden aplicar una ley en parte derogada, esto es lo que ocurre precisamente con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente⁹ y la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁰ en cuanto a las obligaciones de transparencia e información.

⁷ Derecho subjetivo: cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica

⁸ Status: la condición de un sujeto, prevista de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas o autor de los actos que son ejercicios de éstas.

⁹ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, cuya última reforma fue publicada el 6 de abril de 2010.

¹⁰ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, cuya última reforma fue publicada el 5 de julio de 2010.

El derecho ambiental en la teoría del derecho puede quedar identificado con un nuevo paradigma no tradicional. El derecho ambiental rompe con las tradicionales concepciones civiles y también administrativas del derecho, así el derecho ambiental tiene como objeto el bien colectivo que es el ambiente, el cual, no pertenece ni al Estado ni a los particulares en forma exclusiva, la masividad en el uso de bienes colectivos frecuentemente lleva a su agotamiento o destrucción por lo que se requieren reglas limitativas que definan su uso sustentable, lo que implica que el uso del bien colectivo no puede afectar la posibilidad de utilización en generaciones futuras (Lorenzetti, 2008).

En primer término debemos definir desde la perspectiva jurídica más actualizada el concepto de ambiente (Lorenzetti, 2008: 14), coincidiendo con los autores que definen al ambiente como un macro bien y como tal se identifica con un sistema en el que existe una interacción de todos sus elementos. Hay leyes en el ámbito internacional que han incorporado esta nueva concepción jurídica, por ejemplo la ley brasileña (6938/81, art 3,1) define como medio ambiente; *al conjunto de condiciones, leyes, influencias e interacciones de orden físico, químico y biológico, que permite regir la vida en todas sus formas.*

Es importante entender la función de los micros-bienes como parte del ambiente y con características de subsistemas, así la fauna, la flora, el agua, el paisaje, los aspectos culturales, el suelo, la biodiversidad, la agricultura, que influye sobre la desertificación y el monocultivo, o las relaciones de comercio que pueden establecer incentivos económicos que mejoran o disminuyen la calidad del entorno natural.

En el derecho mexicano ambiental se ha seguido en principio el reconocimiento del derecho ambiental como sistema, al quedar definido en el artículo 3º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el concepto de ambiente en su fracción I, de la siguiente manera:

I.- Ambiente: 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;¹¹

En el paradigma de derecho ambiental la definición valorativa es cada día más importante dejando muy lejos las concepciones puramente legalistas o iuspositivistas del derecho. Podemos señalar que el derecho ambiental es un ejemplo clásico de aplicación de la teoría

¹¹ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, cuya última reforma fue publicada el 6 de abril de 2010.

de Ferrajoli. En la actualidad el concepto de bienestar general no queda basado en las Constituciones en el mero desarrollo económico sino en la necesidad de un ambiente sano. En la Constitución Federal de México¹² a partir del año 1999¹³ se incorporó al artículo 4º el párrafo cuarto que dice: "...Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar..."

En esa reforma de 1999, también se hicieron modificaciones al primer párrafo del artículo 25, el cual conforme a la letra dispone: "...Artículo 25. *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable*, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución..."

2.2. El principio precautorio como mandato de optimización en el paradigma de derecho ambiental.

En materia ambiental existe un orden público que limita los derechos subjetivos, y les confiere una función, así como se señaló anteriormente el consumo debe ser sustentable¹⁴ y ello implica además que debe ser precautorio, significa esto que aún cuando las personas tienen libertad para adoptar decisiones, existe un límite externo basado en la función ambiental que debe quedar reflejado en una conducta con carácter precautoria.

En los documentos internacionales el principio precautorio se ha formulado de forma expresa, como por ejemplo en la Declaración de Río¹⁵

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, cuya última reforma se publicó en 29 de julio de 2010.

¹³ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999.

¹⁴ La sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Definición ofrecida en el Plan Nacional de Desarrollo en México.2007-2010.

¹⁵ La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, principio 15: Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. México fue uno de los 150 países que estuvo presente en la elaboración de este documento multilateral.

2.3. El derecho de acceso a la información ambiental, elemento de valoración y prueba del principio precautorio como política pública.¹⁶

En la medida que la ley contiene un mandato dirigido a la administración, esto implica una restricción al campo de su actuar. Los servidores públicos vinculados con el paradigma ambiental están comprometidos legalmente a una cuidadosa anticipación de daños potenciales que ya están en curso, y de igual forma, se requiere de los servidores públicos, una previsión sobre los riesgos en el futuro. Si es cierto que existe un carácter discrecional en la aplicación del principio precautorio, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe ser precautorio en sentido general.¹⁷

Presupuestos de aplicación del principio de precaución:

1. Amenaza de daño sin establecer cuán grave sea éste para comenzar a actuar. Debe aclararse que el principio no debe invocarse en cualquier situación, sino siempre que se pueda identificar un producto, una sustancia o una actividad a la que se provocará un daño futuro.
2. El daño futuro debe ser grave e irreversible.

3. Convergencia de dos derechos humanos en búsqueda de la calidad de vida: medio ambiente y acceso a la información.

El derecho al medio ambiente es un derecho colectivo de tercera generación. Éste se incorporó al orden jurídico mexicano a través de los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano. Formalmente, podemos afirmar que es una realidad, debido a la amplia legislación que existe en la materia. Sin embargo, materialmente no lo es, ya que la protección del medio ambiente en su conjunto es nula.

¹⁶ Se entiende por políticas públicas las decisiones de autoridad sobre los problemas sociales. De esta definición, se desprende el concepto de *agenda pública*: la composición plural de iniciativas y propuestas públicas para decidir el uso de recursos sociales en la solución de algunos problemas sociales. De aquí también, el rasgo distintivo de la política pública: supone siempre una intervención del Estado y una asignación de valores (financieros, políticos, simbólicos o normativos) (Merino, www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/redRH/.../PolíticaPúblicaMM.ppt)

¹⁷ Caso pobladores de Casablanca, en la ciudad de Villahermosa, Tabasco, con motivo de las inundaciones ocurridas durante los años 2007, 2008 y 2009, el gobierno del Estado emitió un decreto de expropiación de 15.84 hectáreas en la colonia Casablanca, mismo que se publicó en el Periódico Oficial de la entidad, el día 6 de junio de 2010, para reubicar a 1394 personas que se encuentran viviendo en una zona de alto riesgo de inundación, con el propósito de realizar trabajos que garanticen que la capital del Estado no vuelva a sufrir inundaciones.

Es por esto que la sociedad debe inmiscuirse en estos temas e impulsar su revisión y protección ante las autoridades correspondientes, actividad que a nivel internacional exitosamente realizan algunas organizaciones no gubernamentales. Bajo esta óptica, es necesario que la colectividad conozca el tema, esté informada, lo cual será posible a través de otro derecho fundamental.

El derecho de acceso a la información es una prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establece la ley en una sociedad democrática (Villanueva, 2003). Así pues, no sólo es un referente para combatir la corrupción, lograr la rendición de cuentas, la transparencia de los sujetos obligados y reducir los rumores en la prensa, sino mucho más que eso: ***una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas***. El ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la información cumple una amplia aspiración democrática: cualquier persona, sea quien sea, puede exigirlo. Asimismo, implica una serie de beneficios sustanciales porque se trata de una inversión social que redundará en una transformación cultural en la relación entre gobierno y sociedad. El acceso a la información pública, entendido como garantía y contenido del derecho de acceso a la información ambiental en su doble dimensión, posibilita el desarrollo -personal y colectivo- del derecho al medio ambiente.

3.1. El derecho de acceso a la información pública en materia ambiental.

El derecho de acceso a la información pública ambiental, está vinculado en cuanto al contenido del derecho, con la información ambiental, ambas nociones encuentran su origen internacional en el Principio 23 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano reunida en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de Junio de 1972 (Declaración de Estocolmo) y el Principio 10 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reunida en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de Junio de 1992, conocida como la Declaración de Río, Cumbre de la Tierra.

Para Juan Pedro Machado Arias (2009), el derecho de acceso a la información pública ambiental se identifica como: “ la facultad de los particulares frente al Estado para que les proporcione datos, hechos noticias, opiniones e ideas presentadas en cualquier forma susceptible de ser apreciadas y/o difundidas, o bien se abstenga en impedir que las investiguen, sobre la situación de los elementos del ambiente, los factores que afecten o puedan afectarlos, las actividades y medidas destinadas a protegerlos, la salud y seguridad

de las personas cuando se vean o puedan verse afectados por dichos elementos, así como los estudios sobre cualquiera de los tópicos anteriores.”

Pero como se ha señalado este derecho se vincula en cuanto a su ejercicio y contenido al concepto de información pública, entendiéndose como tal: Datos, hechos, noticias, opiniones e ideas, presentadas en cualquier forma susceptible de ser apreciada y/o difundida, en posesión de las 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 (Machado, 2009).

En México, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), destina un capítulo al derecho a la información ambiental. Los artículos 159 Bis al 159 Bis-6 obligan a las autoridades a desarrollar un Sistema Nacional de Información Ambiental y 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.”*

La Ley obliga asimismo a las autoridades a responder por escrito a los solicitantes de información ambiental, dadas ciertas salvedades de confidencialidad y derechos de autor.

Es importante considerar que esta normatividad, que ya se ocupaba del acceso a la información ambiental, se fortaleció con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, la cual estableció un procedimiento específico para acceder a la misma. A más de ocho años de la publicación de la ley no existe todavía una evaluación de los efectos del uso de la información pública en el sector de medio ambiente, por lo que se decidió elaborar esta investigación que tiene como objetivo analizar los posibles efectos de uno de los temas clave en materia de gobernanza ambiental: *el acceso a la información pública ambiental: Caso Tabasco.*

El concepto de información entonces se define como cualquier conocimiento que pueda ser apreciado, difundido, recibido, investigado, acopiado, almacenado, procesado y/o sistematizado, entendiéndose por conocimiento, datos, hechos, noticias, opiniones e inclusive ideas. Sin embargo es importante determinar que la información ambiental se refiere a el conjunto de todos aquellos elementos relacionados con aspectos ambientales como el agua,

el aire, el suelo, y la biodiversidad, entre otros, así como los relativos a los factores o actividades que los afectan; también incluyen los aspectos relacionados con la salud y seguridad humanas, las condiciones de vida, los sitios culturales y las construcciones históricas, en la medida en la que éstos también puedan ser afectados por factores o actividades antropogénicas. Esta definición fue adoptada por la Convención de la UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) para el Acceso a la Información, la Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia Ambiental, instalada el 25 de junio de 1998, en el marco de la Cuarta Conferencia Ministerial del Medio Ambiente en Europa.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental restringe también a cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, caracterización que fue extendida por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que señala como tal a la contenida en los documentos, entendido por tal, todo objeto mueble, apto para representar un hecho.

El concepto de Información ambiental abarca los siguientes temas:

1. Situación¹⁸ de los elementos del ambiente: aire, agua, suelo, espacios naturales protegidos, diversidad biológica y sus componentes.
2. Factores como sustancias, energía, ruido o residuos que puedan afectar los elementos del ambiente anteriormente citados.
3. Medidas gubernamentales.
4. Informes sobre la ejecución de la normatividad ambiental.
5. Análisis y estudios en el marco de las medidas y actividades vinculadas con la situación ambiental.
6. El estado de salud y la seguridad de las personas por razones de afectación a los elementos anteriormente señalados.

En ese sentido, la información pública ambiental está relacionada con la obligación que tienen las autoridades de publicar la información en materia ambiental derivada de sus atribuciones y responsabilidades, así como de mantenerla actualizada, garantizar su acceso a las personas, así como procurar las medidas de conservación necesarias que permitan acceder en todo momento a la misma.

¹⁸ Considerando como situación las condiciones físicas, químicas y biológicas, en cualquier momento presente, pasado o futuro.

Para entender la naturaleza jurídica de este tipo de derecho fundamental instrumental, reconocemos en primer lugar, el carácter de derecho subjetivo público¹⁹ de interés social con dos vertientes o dimensiones:

1º. Un derecho a acciones negativas, en tanto está obligado a abstenerse de evitar u obstaculizar el ejercicio del derecho.

2º Un derecho o acción positiva en cuanto el Estado está obligado a otorgar información a los particulares

El carácter social o de interés social de este derecho se refleja en la propia naturaleza del derecho ambiental, que no se refleja sólo en cada una de las personas de forma particular, sino que protege el bien general.

En este orden de ideas, no sólo las autoridades estatales clásicas quedan obligadas a ofrecer información ambiental, sino también aquellas que están vinculados de un modo u otra a ellas.²⁰ Pero esta posición no es sostenida por todos los autores nacionales, que sostienen la restricción de este derecho de acceso a la información pública en materia ambiental, en tanto se consideran como sujetos obligados sólo los entendidos como autoridades ambientales, según lo que estableció en su día la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Sin embargo la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece una serie de sujetos obligados, en cuanto toda entidad que maneje o reciba recursos públicos, está obligada a transparentar su actividad, en este caso, si es posible incorporar no sólo a las autoridades sino a los Centros de Investigación.²¹

Pero ¿quiénes son los sujetos detentadores de la información pública ambiental?

En México como señalamos anteriormente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, limita a estos sujetos, considerando tales las “autoridades

¹⁹ El derecho público subjetivo se concreta como una facultad reconocida y garantizada a una persona por el orden jurídico, en cuanto se dirige a un bien o a un interés. Esta capacidad jurídica reconocida por el Estado, conforma la capacidad de poner en movimiento al propio Estado a través del orden jurídico para concretar sus intereses.

²⁰ Para explicarnos mejor, en caso de la investigación sobre desastres naturales, se pueden realizar solicitudes al Colegio de la Frontera Sur, toda vez que es un centro de investigación científica, que busca contribuir al desarrollo sustentable de la frontera sur de México, Centroamérica y el Caribe a través de la generación de conocimientos, la formación de recursos humanos y la vinculación desde las ciencias sociales y naturales; opera a través del ejercicio de recursos públicos federales, y toda aquella información o proyectos relacionados con desastres naturales que se hayan financiado con dinero de las arcas públicas, está obligado a proporcionarla en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

²¹ Al momento de realizar una solicitud de información pública a nivel federal, a través del Sistema Infomex pueden observarse todos los sujetos obligados según la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por ejemplo, el Centro de Investigación en Geografía y Geometría.

ambientales” el contenido de autoridades ha sido extendido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al Poder Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República, el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, y el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal. En el ámbito de competencia del Estado de Tabasco, también hay dependencias que están obligadas a proporcionar información pública ambiental, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tabasco,²² que considera como Sujetos Obligados – artículo 5, fracción XIII – para entregar información a todas las entidades gubernamentales y de interés público; los servidores públicos a ellas adscritos; así como todas las personas físicas o jurídicas colectivas que reciban y ejerzan gasto público y actúen en auxilio de las mismas, tal es el caso por ejemplo, de la Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental, la Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas, así como los 17 municipios que conforman el Estado.

3.2. Límites del derecho al acceso a la información pública ambiental.

En la coexistencia de los derechos fundamentales, se da un límite marcado por el carácter invasivo que puede tener un principio sobre el otro, en el caso que nos ocupa, estos límites pueden quedar marcados por determinados casos, tales como:

1. La información ambiental puede afectar en el momento que es solicitada, el procedimiento ambiental en trámite.
2. La información ambiental puede dañar las relaciones internacionales con otro país vecino.
3. La información ambiental abarca datos personales que se encuentran en un expediente sin que esa persona física haya otorgado su consentimiento para que se hagan público.

En México, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ha preceptuado las situaciones límites en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a saber:

- Si la información se considera por disposición legal que es confidencial o que por su propia naturaleza su difusión afecta la seguridad nacional.
- La información es relativa a asuntos de materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia, pendientes de resolución.

²² Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 17 de enero de 2007, cuya última reforma fue publicada el 26 de diciembre de 2007.

- Cuando la información esté procesada por terceros que no están obligados por disposición legal a proporcionarla.
- La información conforma parte de un proceso creativo de tecnología.²³

En el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los artículos 13 y 15 determinan un sistema de reserva temporal de la información por un período de hasta 12 años o más si excepcionalmente subsisten las causas.

Las causas que justifican la reserva de información son:

1. Si la información compromete la seguridad nacional, pública o la defensa nacional.
2. La difusión de la información puede menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, en la que Estados y organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado mexicano.
3. La difusión de la información puede dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
4. La información afecte averiguaciones previas o la persecución de determinados delitos ambientales.
5. La información es considerada por disposición expresa de la ley como confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.
6. La información que contenga secretos comerciales, industriales, fiscales, bancarios, fiduciarios, por ejemplo.

4. Mecanismos para acceder a información pública en posesión de autoridades en materia ambiental a nivel federal, estatal y municipal.

Existe alguna información ambiental que debe ser publicada de oficio por las autoridades encargadas del tema ambiental. En México, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dispone diversos instrumentos para la compilación y difusión de información ambiental.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con la participación de los estados, municipios y el Distrito Federal, constituyó un Sistema Nacional de Información Ambiental y

²³ Cfr. Artículo 159-bis-5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente.

de Recursos Naturales, el cual tiene por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional.

La información que puede brindar este sistema ambiental está vinculada con: 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, ordenamiento ecológico del territorio, la información relativa al registro de emisiones y transferencia de contaminante al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos, registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. En ese sentido, al encontrarse dentro del ámbito de responsabilidades de la SEMARNAT la operación de dicho sistema, y que dicha dependencia es un Sujeto Obligado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, toda vez que forma parte de la Administración Pública Federal, la información que genere dicho sistema tiene el carácter de pública.

La Ley de Equilibrio Ecológico también obliga a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la recopilación de los informes y documentos de interés en el ámbito científico y académico, que se hayan realizado por personas físicas o morales, nacionales o extranjeras.²⁴

La Ley General de Equilibrio ecológico y la Protección al Ambiente, también obliga a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la elaboración y publicación de un informe donde se refleje la situación general existente en materia ambiental.

Con todos los mecanismos jurídicos establecidos anteriormente descritos, parecería que los investigadores y los ciudadanos comunes tenemos el material para trabajar a una buena disposición, sin embargo, presentamos a continuación nuestra experiencia:

5. Estudio de caso: información hidrológica solicitada para el proyecto de investigación “Red Académica sobre Desastres en Tabasco” al organismo especializado en información ambiental: Comisión Nacional del Agua.

A partir de la realización de solicitudes de información en materia ambiental a nivel estatal y federal, se advierte una disparidad en las respuestas que emiten algunas dependencias. Un estudio de caso lo podemos analizar con motivo de las solicitudes de información pública

²⁴ El Sistema puede consultarse en la página de internet <http://148.233.168.204/dgeia/sniarn/>

realizadas a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Petróleos Mexicanos (PEMEX), a la Secretaría de Marina (SEMAR) y al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), así como a la Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas del Estado de Tabasco (SAOP), entre otros.

Estas solicitudes se formularon como parte de los trabajos del proyecto de investigación “Red Académica sobre Desastres en Tabasco”, específicamente en el Sub-Proyecto de investigación Diagnóstico Hidrológico de la cuenca del río Grijalva-Usumacinta (Prevención de inundaciones), financiado por el Fondo Mixto CONACYT-Gobierno del Estado de Tabasco, porque no se contaba con suficiente información ambiental para procesar y diagnosticar un resultado de investigación.

En el equipo de investigación conformado por ingenieros, biólogos, administradores y profesores de Derecho, se acordó formular solicitudes de información a las diversas dependencias como camino de búsqueda de este material imprescindible para realizar la investigación.

En este camino se han realizado 30 solicitudes de información a las siguientes dependencias:

- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (2)
- Secretaría de Marina (1)
- Petróleos Mexicanos (2)
- Comisión Nacional del Agua (16)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (1)
- Secretaría de Infraestructura de Chiapas (1)
- Secretaría de Hacienda de Chiapas (1)
- Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas de Tabasco (5)
- Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental de Tabasco (1)

En un primer momento, se solicitó al IMTA²⁵:

“...Información cartográfica en forma analógica o digital de la red hidrográfica de la cuenca Grijalva-usumacinta (corrientes y cuerpos de agua) en escalas 1:250,000 y topográfica (curvas de nivel) en escalas 1:20,000 de preferencia o en su defecto 1:50,000 para la delimitación de las subcuencas dentro de la cuenca referida...”

²⁵ Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

“...Información sobre la caracterización de las subcuencas hidrográficas que constituyen la cuenca Grijalva-usumacinta (topografía, áreas, pendientes, parte aguas, número y densidad de corrientes, etc.)...”

Esta dependencia nos respondió que la información solicitada era inexistente. Sin embargo, al mismo tiempo se formularon las mismas solicitudes a la CONAGUA, quien emitió una respuesta con información disponible, pero después del análisis y procesamiento de la misma, se advirtió que estaba incompleta.

En un segundo momento, se realizaron otras solicitudes de información a la CONAGUA con el propósito de que nos proporcionaran la información faltante. Por lo que se solicitó “...información climatológica, de precipitación, temperatura máxima y mínima, temperatura a las 8:00 am y evaporación, de las estaciones que forman parte de la cuenca Grijalva-Usumacinta, específicamente las que corresponden al estado de Campeche...” Esto con el propósito de realizar un diagnóstico hidrológico para determinar la intensidad de las lluvias y prevenir una contingencia ambiental.

5.1. Resultado de las solicitudes: Caso CONAGUA.

En las respuestas de las solicitudes con folios del sistema Infomex 1610100088310 y 1610100099210, de fechas 8 y 19 de julio de 2010, se advierte que la dependencia en comento cuenta parcialmente con la información solicitada, misma que puso a disposición en el medio solicitado, es decir, en formato electrónico. Ahora bien, tocante a la información que no obra en los archivos y bases de datos de las dependencias administrativas competentes de la CONAGUA, en este caso la Coordinación General del Servicio Meteorológico Nacional y la Dirección Local Campeche, justificaron ante el Comité de Información respectivo la inexistencia parcial de la solicitud presentada.

La anterior justificación obedece a que la información solicitada debería existir en los archivos y bases de datos de la dependencia de conformidad a las atribuciones que el marco jurídico aplicable otorga. Por ello, la autoridad expuso, entre otros motivos, que la falta de información se debía a situaciones de caso fortuito²⁶, de discontinuidad de los datos en la toma de lecturas, en la falta de recursos humanos, tecnológicos y presupuestales.

²⁶ El Código Civil de Tabasco define en el artículo 2165; “...se entiende por caso fortuito o fuerza mayor todo acontecimiento previsible o imprevisible, realizado sin la intervención del hombre o con la intervención de una o más personas, determinadas o indeterminadas, que sea, además, inevitable y por virtud del cual se pierde el bien o se imposibilita el cumplimiento de la obligación” Por supuesto que se hayan oxidado determinados instrumento de medidas, nunca podrá tipificarse como razón de caso fortuito.

Como se observa, los acuerdos de inexistencia que se acompañaron a las respuestas de mérito, fueron debidamente fundados y motivados, ya que especificaron las razones lógico jurídicas que tomaron en consideración para atender las solicitudes de información, describiendo las razones, motivos y circunstancias específicas que determinan fehacientemente que una información debe declararse jurídicamente inexistente.

Este es un ejemplo típico de lo que explicábamos al principio de nuestro trabajo sobre la aplicación de la Teoría de Ferrajoli en cuanto a la eficacia y validez del derecho. Para entendernos, en términos legales la inexistencia de la información solicitada queda formalmente cubierta con la explicación realizada por CONAGUA, sin embargo, los argumentos en sí mismos constituyen fuente de responsabilidad para los servidores públicos involucrados al no cubrir sistemáticamente como corresponde a un organismo de esa categoría, al menos, la continuidad de los datos en la toma de lecturas.

Ahora bien, en el ejercicio de acceso a la información a nivel local, específicamente en Tabasco, en el proyecto de investigación antes mencionado, se han presentado diversas solicitudes en materia ambiental y de planeación urbana. Esto con la finalidad de detectar, entre otros detalles, la ubicación de vasos reguladores en Tabasco. Aquéllas se presentaron a distintos sujetos obligados que de una u otra forma tienen conocimiento de la información, pues para realizar sus funciones o actividades sustantivas necesitan contar con la misma.

Se realizaron las siguientes solicitudes a la Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas (SAOP), al Instituto de Vivienda de Tabasco (INVITAB) y al Ayuntamiento de Centro:

“Listado anual de los vasos reguladores en el municipio de Centro, Tabasco, desde el año 2005 al mes de junio de 2010.

El listado deberá contener el número de registro, la superficie en metros cuadrados del vaso regulador, su ubicación exacta, si en él se ha construido alguna obra, si existen asentamientos humanos (formales o informales).”

“Listado de los vasos reguladores en el municipio de Centro, Tabasco, en los que se hayan autorizado o permitido la construcción de obras públicas o privadas.”

En estas dos solicitudes podemos observar la disparidad e incongruencia que existe entre las respuestas emitidas por las Unidades de Acceso a la Información de las citadas autoridades.

Sobre la primera solicitud, el Ayuntamiento de Centro respondió que no era competente para dar trámite a lo peticionado, pues había realizado una búsqueda exhaustiva en sus archivos, orientando al solicitante a pedirla a la CONAGUA y a la Secretaría de Recursos Naturales y de Protección Ambiental (SERNAPAM). Por su parte el INVITAB contestó en el mismo sentido orientando hacia la CONAGUA. La SAOP en los mismos términos se declaró incompetente orientando al Ayuntamiento de Centro y a la SERNAPAM.

Respecto a la segunda solicitud, el Ayuntamiento de Centro no ha emitido respuesta a la presente fecha, por lo que se presume que contestará una disponibilidad de información. El INVITAB respondió de nueva cuenta que después de realizar una búsqueda exhaustiva era incompetente y que dicha información presumiblemente la tendría la CONAGUA. La SAOP se declaró incompetente y orientó a solicitarla al Ayuntamiento de Centro.

Vale la pena destacar dos situaciones en el ejercicio comparativo de referencia. En las respuestas de los sujetos obligados en Tabasco, primero realizan una búsqueda exhaustiva de la información en sus archivos, y al no encontrarla, resuelven su incompetencia. Esto es a todas luces incorrecto.

Para determinar una incompetencia no es necesario realizar una búsqueda en los archivos y bases de datos de las autoridades. Por otro lado, tampoco es correcto determinar una incompetencia sólo por el hecho de que en las atribuciones y facultades otorgadas en la normatividad que rige al sujeto obligado, no se especifique o señale una acción relativa a lo solicitado, porque el acceso a la información, por mandato constitucional, prevé que podrán solicitar todos aquellos documentos, administrados, generados o que se encuentren en posesión de las autoridades, y por tanto, si la información obra en los archivos de la dependencia, la misma debe ser entregada.

Cabe resaltar, que en comparación a las repuestas de la CONAGUA, los sujetos obligados locales no le dan la importancia debida a la información en materia ambiental, pues emiten acuerdos con falta de fundamentación y motivación, lo que demuestra la insensibilidad ante estos tópicos, los cuales permitirían el desarrollo de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Siguiendo las líneas que anteceden, podemos afirmar que entre mayor cantidad y calidad de información ambiental exista, se conserve, procese y se encuentre disponible a la sociedad, tendremos mejores condiciones para generar planes adecuados de prevención de desastres naturales que nos ayuden a disminuir el daño causado a las personas que habitan zonas de

riesgo pero también esta información constituirán pruebas evidentes para delimitar responsabilidades en materia ambiental.

6. Conclusiones

El ejercicio del acceso a la información se identifica con la satisfacción, por parte del sujeto obligado, de las pretensiones del solicitante; sin embargo, existen fenómenos que impiden el cumplimiento de este derecho humano. Partiendo de esta premisa, a continuación se resumen las principales dificultades detectadas en el trabajo de campo en el ejercicio del derecho a la información pública ambiental:

a) A pesar que existe normativamente un llamado sistema de información ambiental, las personas interesadas no tienen facilidades para solicitar la información que necesitan, ocurriendo en muchas ocasiones que las entidades públicas orientan el reenvío a otro organismo dicha información, cuando dicha información tampoco se encuentra en el segundo organismo.

b) Las respuestas de disponibilidad de información con costo, dificulta el ejercicio del derecho, ya que aquél incluirá la reproducción del material así como el envío del mismo, lo que puede traducirse en un gasto elevado para el solicitante.

c) En México, la política pública de transparencia en materia ambiental, no satisface el interés de la sociedad por estar informada; es necesario sistematizar toda la información relativa a este rubro, con la finalidad de que las personas estén debidamente informadas y, en consecuencia, estar en posibilidad de conocer y solicitar información de utilidad, lo que propiciará un incremento en la cultura del medio ambiente.

La información correcta, sistematizada y racional es una importante herramienta al servicio de la educación, formación e investigación en el conocimiento, prevención y protección al ambiente, sin embargo, la realidad demuestra la existencia de una información sin orden y racionalidad, provocando a su vez una auténtica crisis para los sujetos como los investigadores, que presentan sus trabajos de forma planificada.

7. Bibliografía

- CARBONELL, Miguel;** 2009. *Los derechos fundamentales en México*; UNAM-Porrúa-Comisión Nacional de Derechos Humanos. México.
- FERRAJOLI, Luigi;** 2004. *Derechos y garantías, La ley del más débil*, Editorial Trotta. España.
- GHERSI, Carlos Alberto** et al; 2004. *Daños al ecosistema y al medio ambiente*, Editorial Astrea, Buenos Aires, México.
- GOLDENBERG, Isidoro Y CAFERATTA, Néstor;** 2001. *Daño ambiental. Problemática de su determinación causal*, Abeledo-Perrot, Argentina.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro,** 2007. *Participación ciudadana y acceso a la información pública*, en obra colectiva *Derecho de la información. Cultura y sistemas jurídicos comparados*, Villanueva, Ernesto (coordinador), primera edición, UNAM, México.
- LORENZETTI, Ricardo;** 2008. *Teoría del derecho ambiental*, Editorial La Ley, Argentina.
- MACHADO ARIAS, Juan Pedro,** 2009. Villanueva, Ernesto (Coord.) *Diccionario de derecho de la información*, Porrúa-UNAM, México, 2009.
- MERINO, MAURICIO,** Curso impartido por el CIDE, al respecto véase (Merino, www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/redRH/.../PolíticaPúblicaMM.ppt)
- MORENO CRUZ, Rodolfo,** 2007. "El modelo garantista de Luigi Ferrajoli, Lineamientos generales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, núm. 120, septiembre-diciembre de 2007.
- QUINTANA VALTIERRA, Jesús,** 2009. *Derecho ambiental mexicano, Lineamientos generales*, Porrúa, México.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso;** 2001. *Derecho Ambiental*; Editorial Porrúa, México.
- VILLANUEVA, Ernesto;** 2009. *Diccionario de Derecho de la información*, Porrúa-UNAM, México.