

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. EL CASO DE  
LA NUCLEOELÉCTRICA LAGUNA VERDE**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A  
MA. YOHALI PÉREZ PORTILLA**

**ASESORA: LIC. CLAUDIA LETICIA ORTEGA MEDINA**

**MÉXICO, D.F.**

**2009**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F. 30 de junio de 2009.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **PEREZ PORTILLA MARIA YOHALI**, con número de cuenta 30020444-1 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION AMBIENTAL. EL CASO DE LA NUCLEOELECTRICA LAGUNA VERDE"**, realizada con la asesoría del profesor Lic. **Claudia Ortega Medina**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, sabe caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará a la Secretaría General de la Facultad"*

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**

  
**LIC. EDMUNDO EFRAIM MUSI**  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

Ciudad Universitaria a 25 de junio de 2009.

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO.  
U.N.A.M.

ESTIMADO MAESTRO:

Por medio de la presente me es grato comunicar a usted que he concluido la dirección de la tesis profesional que para optar por el título de Licenciada en Derecho presenta la alumna MARIA YOHALI PÉREZ PORTILLA, bajo el título "EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. EL CASO DE LA NUCLEOELÉCTRICA LAGUNA VERDE".

La monografía de referencia, constituye una investigación seria, exhaustiva, bien documentada y con propuestas claras sobre el tema, por lo que considero que reúne sobradamente los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente reglamento de exámenes profesionales.

Sin más por el momento, reitero a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

LIC. CLAUDIA LETICIA ORTEGA MEDINA.

Dedico este trabajo a mis padres, por su gran amor, su apoyo incondicional y su gran ejemplo.

A mis hermanos, por ser siempre mi guía, mis guardas y por quererme tanto.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y su Facultad de Derecho, Instituciones a las que debo todo mi reconocimiento y gratitud; como promesa de que algún día habré de retribuir, en laguna medida, el invaluable legado del que me han hecho acreedora y que me honra profundamente.

A mi maestra Claudia Leticia Ortega Medina, por todo su apoyo, por ser una gran profesora y siempre un buen referente como abogada y mujer.

A todos mis amigos, porque me han permitido ser parte de sus vidas y son parte importante de la mía.

**EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
AMBIENTAL. EL CASO DE LA NUCLEOELÉCTRICA  
LAGUNA VERDE**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
1. NOCIONES BÁSICAS SOBRE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN.....	8
1.1. Cuestiones doctrinales y conceptuales sobre el derecho de la información y derecho a la información pública .....	8
1.2 Sustento constitucional y jurídico del derecho a la información .....	13
1.3. El derecho a la información como instrumento de control del poder y garante de otros derechos .....	32
1.4. Medios para ejercer el derecho a la información en México .....	38
2. NOCIONES BÁSICAS SOBRE EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO .....	49
2.1 Cuestiones doctrinales y conceptuales del derecho a un medio ambiente adecuado .	49
2.1.1 El derecho a un medio ambiente adecuado como derecho fundamental.....	55
2.2 Sustento constitucional y jurídico del derecho a un ambiente adecuado en México....	59
2.3 Principios de derecho ambiental.....	69
2.4 Instrumentos de Política Ambiental .....	76
3. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL .....	92
3.1 El derecho de acceso a la información ambiental en México, cuestiones jurídico-políticas y sociales.....	93
3.2 El derecho a la información ambiental, su impacto en la protección del ambiente y en la creación de una cultura de la transparencia y lo sustentable .....	101
3.3 Participación de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con la protección del ambiente y las políticas públicas .....	108
3.4 Acercamiento a la justicia ambiental .....	121

4. UN EJEMPLO SOBRE LA NECESIDAD DE TRANSPARENTAR LA MATERIA AMBIENTAL, EL CASO DE LA NUCLEOELÉCTRICA “LAGUNA VERDE”.....	130
4.1 Sustento constitucional y legal del derecho nuclear en México .....	130
4.2 Laguna Verde como claro ejemplo de riesgo ambiental y denegación de información .....	141
4.2.1 Problemas ambientales y de salud vinculadas con la operación de la Central Nuclear Laguna Verde .....	144
4.2.2 Casos de denegación de información sobre funcionamiento y operación de la Central Laguna Verde.....	156
4.3 Cuestiones sobre información reservada. El tema de la Seguridad Nacional.....	170
5. ALGUNAS PROPUESTAS EN TORNO AL DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL, VINCULADAS CON LA TRANSPARENCIA EN MATERIA NUCLEAR .....	177
5. 1 Puntos a considerar para una mejor implementación del Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales y sobre la información .....	178
5.2 Implementación del Semáforo de calidad ambiental y el Reporte de no cumplimiento .....	181
5.3 Participación ciudadana e información sobre la nucleoelectrica Laguna Verde.....	188
5.4 Propuesta de adhesión al Reglamento General de Seguridad Radiológica y a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear .....	191
CONCLUSIONES .....	194
BIBLIOGRAFÍA.....	202

## INTRODUCCIÓN

La importancia de retomar temas como la información y el medio ambiente están dadas por la propia historia y por los sucesos que se escriben en el día a día, como el desgaste ambiental a escala global que amenaza con traer graves consecuencias en los regímenes climáticos como el calentamiento global, el deshielo de los polos y fenómenos como el adelgazamiento de la capa de ozono, la crisis alimentaria, la destrucción de ecosistemas completos y la extinción de especies; entre muchas otras catástrofes que han motivado el relativamente reciente interés por rescatar el planeta y cambiar las prácticas consumistas amenazadoras por un desarrollo sostenible y una nueva cultura política y jurídica que centre los objetivos ambientales en sus agendas. Para ello, es indispensable un compromiso real de todos los sectores sociales, en donde un factor clave es la información pública, ya que a través de ella el Estado tiene contacto con la población y la involucra en la toma de decisiones y de acciones para el beneficio común.

En el presente trabajo de investigación haré una revisión del derecho a la información pública gubernamental como un derecho fundamental y como una garantía constitucional que prueba la naciente evolución hacia una verdadera democracia en el país. Se le verá como el derecho que da origen a una nueva concepción de la participación ciudadana, que implica la toma de decisiones de forma informada, consciente y responsable y sobre todo, como la posibilidad de exigir nuestros derechos, allegándonos de los elementos que nos dan certeza jurídica.

Será posible entender el derecho a la información pública como el instrumento por excelencia para el control del poder; necesario para valorar la actuación de los servidores públicos, la funcionalidad de los órganos estatales y su repercusión en el ejercicio de los

derechos de los gobernados y la demanda de los mismos. Todo ello a través de una revisión conceptual, constitucional, legislativa e histórica de este derecho.

Asimismo, intentaré probar cómo es que el derecho a la información da contenido a otros derechos fundamentales, proveyéndolos de las herramientas que hacen posible su efectivo ejercicio y pleno goce.

Un segundo estudio está basado en el derecho a un medio ambiente adecuado como derecho fundamental y garantía constitucional, que involucra necesariamente la dimensión biológica y social del ser humano.

Hago también una revisión profunda sobre la relación que guarda con otros derechos fundamentales –vida y salud- y con las premisas básicas que permiten la optimización de dichos derechos, como la dignidad, el bienestar y el desarrollo.

Retomo la idea del desarrollo sustentable y su innegable relevancia en las agendas políticas y jurídicas mundiales, siendo el derecho ambiental el guardián del contrato intergeneracional ceñido por la sustentabilidad.

Asimismo, hablo sobre los retos del derecho ambiental, como la protección de expectativas futuras y la errónea, peor aún reminiscente visión del bien jurídico que tutela, que al ser dado por la propia naturaleza, está en manos de todos y se considera patrimonio común, por lo que todos gozan de sus beneficios, usan y abusan de él; al verlo como fuente inagotable de riqueza y no como fuente finita de vida.

Esbozo cómo el derecho a un medio ambiente adecuado en afanes progresistas, está cambiando el paradigma antropocéntrico por uno más mediado y culturalmente más avanzado y benéfico para la propia humanidad, por lo cuál se hace indispensable la participación ciudadana y la información relevante en la materia.

Asimismo, enfatizo cómo al ser los derechos fundamentales norma básica para todo sistema democrático y para la configuración de cualquier plan de vida, es indispensable

garantizar que el medio ambiente sea el más propicio para el libre desarrollo de la persona, para generar condiciones de bienestar, de salud física, mental y emocional, que aseguren la vida digna de todo ser humano.

A lo largo de la presente Tesis insisto en que la protección del medio ambiente ha dejado de ser una traba del desarrollo y se ha convertido en una palanca del mismo, por lo que es recogido como área estratégica para el desarrollo del país y contemplado en programas y planes públicos, aún sin mucho éxito. En este sentido, se ve al desarrollo sustentable como una parte medular de cualquier política de desarrollo, cuya aplicación eficaz estará determinada en la proporción y medida en que el correspondiente plan o programa incluya medidas de racionalización para el aprovechamiento y explotación de recursos y la manera como se maneja la información entorno a estos y en especial sobre sus resultados.

Siguiendo con estas ideas retomo la ecuación formada por la variable económica y la ambiental para la erradicación de la pobreza. También planteo el reconocimiento de elementos culturales y educativos como parte del entorno ambiental; la internalización de los costos por nuestras actividades nocivas y la responsabilidad compartida entre estados y particulares; así como la participación directa de la población como la mejor arma en contra del desequilibrio ecológico y la importancia de la información para la toma de decisiones, la sensibilización y la creación de una cultura de lo sustentable, la integración de todos los sectores sociales; el acceso a la justicia ambiental y la exigencia procesal del derecho a un medio ambiente adecuado.

Para la protección del medio ambiente no hay vía más segura que la concientización de la población, ya que solo ella puede frenar el deterioro ambiental y generar los cambios en las prácticas de consumo y en general su actitud frente al ambiente, lo que finalmente se reflejará en las prácticas de las grandes empresas e industrias, tanto nacionales como

transnacionales y en la actuación del propio gobierno quien está obligado a ponerse a la altura de las exigencias de una población sensibilizada. Del trabajo de investigación que presento, se desprende que para lograr todo lo anterior, tener acceso a la información ambiental es fundamental.

Desafortunadamente en México, los detentores del poder tienden a usar los mecanismos informativos para divulgar los actos de gobierno que representan más una propaganda política que un acto de transparencia, aún cuando su verdadera misión debiera ser rendir cuentas sobre las gestiones de gobierno.

Asimismo, haciendo una crítica a la información ambiental en México, declaro como “romántica” y demagoga la información que se tiene, ya que se contenta y sacia la ignorancia con nombrar todo quehacer público como “verde” y “sustentable”, sin que éste esté verdaderamente vinculado con un cambio permanente en las prácticas nocivas para el ambiente.

En la investigación pretendo enfatizar la justicia que hace posible el crecimiento económico respaldado por mejoras en la calidad de vida, donde los grupos vulnerables hallen la superación de las condiciones que los tiene inmersos en una situación de desventaja frente a otros grupos sociales acaparadores de la cuota de bienestar de los demás.

Encuentro especialmente importante abordar los temas de justicia ambiental porque en esta materia, quienes reciben los costos de los desequilibrios ecológicos son precisamente los grupos más desaventajados; ya que terminan pagando por las prácticas de consumo y las decisiones económicas del resto de la población.

Para poder declarar la relación entre derecho a un medio ambiente adecuado, derecho a la información pública, justicia ambiental y participación ciudadana, bastó con hacer una seria revisión de estos elementos en la práctica, de ello, se desprendieron varias

cuestiones relativas a las sustancias tóxicas y residuos peligrosos emitidos por industrias nacionales e internacionales, de régimen privado y estatal. Basta con saber que el 35% de las enfermedades que aquejan a la población tienen relación con el detrimento ambiental; que son males asociados con un deficiente control de las sustancias, los residuos y materiales a los que se expone la población en sus trabajos o por la vecindad con industria y laboratorios y en general, por el uso de maquinaria y automóviles. Además de las lamentables pérdidas en vida y salud humanas, hay una afectación severa en especies vegetales y animales de las zonas cercanas a centros y parques industriales y urbanos, así como de las que están a distancia, ya que los contaminantes son transportados masivamente por agua y aire.

Asimismo, los problemas de salud atribuibles al ambiente están asociados con grandes pérdidas económicas debido a las inversiones que deben hacerse en costosos tratamientos médicos, ingresos hospitalarios, baja rendición en el trabajo, inasistencias, pago de seguros, la baja producción agrícola, muerte de animales de carga y granero, así como la inhabilitación del agua y el suelo.

Siguiendo con la línea que dibuja la importancia de generar, reproducir y divulgar información ambiental contundente que mejore prácticas, cambie patrones y resuelva problemas ambientales, de salud, vivienda y subsistencia, me pareció ineludible la oportunidad de rescatar uno de los temas olvidados por la transparencia: la energía nuclear.

Abordé el tema de la central nucleoelectrónica Laguna Verde apuntando a varias cuestiones de indudable relevancia:

- a) Por un lado, es considerada la industria más oscura del país, aún por encima del complejo petroquímico Pajaritos y de compañías privadas como Bayer de México.

b) Lo poco que se sabe sobre la Planta es información proporcionada por particulares y organizaciones no gubernamentales, por lo general ambientalistas y antinucleares.

c) La única respuesta de las autoridades ante las denuncias en contra de la corrupción de sus funcionarios, de los problemas ambientales generados en aguas oceánicas, suelo, atmósfera, así como las enfermedades y muertes de vecinos y trabajadores adjudicables a la operación de la nucleoelectrica, es calificar de amarillista, alarmista y negligente la información proporcionada; sin dar la réplica que pudiera negar con pruebas contundentes a los informes e informantes no oficiales, o mejor aún, configurando un sistema de información fluido y permanente sobre los manejos de la Planta.

d) Las dudas sobre la seguridad en la Planta persisten desde que esta fue construida; la desinformación ha generado un ambiente de incertidumbre y miedo.

e) El Plan de Emergencia Radiológica Externo no es conocido por la población que pudiera verse directamente afectada, no fue consensado con ella y resulta inoperante e ineficaz porque no contempla el conocimiento y las aportaciones que la comunidad puede hacer para salvaguardar su vida y bienes (espacios idóneos para el resguardo de su bienes, rutas de evacuación, manejo del clima, etc.) y porque no aborda especificaciones sobre el estado de Veracruz, como el de ser uno de los graneros más importantes del país.

f) Aún cuando se pensaba que la era de la energía nuclear había pasado, con el alza en los precios del petróleo, la escasez de combustibles fósiles, la contaminación atmosférica producto de la combustión de dichos materiales se ha vuelto la mirada esperanzadora a este tipo de energía. Para muestra basta con decir que actualmente se encuentran realizando obras de rehabilitación y

modernización de la Central Laguna Verde, que le darán una vida útil por varias décadas más. Además, la Comisión Federal de Electricidad y la Secretaría de Energía están llevando a cabo un estudio para verificar la viabilidad de la construcción de varias plantas nucleoelectricas en el país.

No es mi intención presentar un trabajo de tendencia pronuclear o antinuclear, sino, el manifestar la importancia y urgencia de garantizar la subsistencia de nuestro medio ambiente y la vida de las poblaciones animales, vegetales y antrópicas como las conocemos y por muchas generaciones más; lo cual puede ser posible en gran medida, transparentando toda actividad que ponga en riesgo dicha seguridad, para que sean tomadas con prontitud las medidas necesarias y en colaboración con la sociedad.

Por último habré de señalar que las propuestas están dirigidas a mejorar los sistemas de información ambiental, para llevarlos a un plano práctico, propositivo, que no se colme con la simple descripción numérica de pérdidas y ganancias, sino que sea el reflejo de una verdadera intención de informar y reformar las conductas antrópicas dañinas al ambiente.

# EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. EL CASO DE LA NUCLEOELÉCTRICA LAGUNA VERDE

## 1. NOCIONES BÁSICAS SOBRE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

La propuesta para este primer apartado es aproximarnos al derecho de acceso a la información pública a través de la revisión dogmática y argumentativa de algunas nociones jurídico- político-sociales con las que guarda relación y que son parte de su propia naturaleza; de las que se nutre y nutre a su vez.

### 1.1. Cuestiones doctrinales y conceptuales sobre el derecho de la información y derecho a la información pública

Para iniciar el estudio me pareció apropiado tomar una definición de derecho de la información que lo concibe como:

“la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, *lato sensu*, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como *stricto sensu*, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio”.<sup>1</sup>

Desde este primer acercamiento me encuentro con que el derecho de la información posee un complejo y entramado objeto de estudio, por lo que parece necesario hacer algunas precisiones y observaciones a partir de los elementos dados.

---

<sup>1</sup> VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho mexicano de la Información*, Oxford, México, 2000, p.2.

Primero tenemos que, en sentido amplio, el derecho de la información atiende a lo que llamaría la pirámide de la comunicación, y no porque haga evocación a un punto alto o metafísico, sino porque se trata de la unión de tres puntos –Estado, sociedad y medios- que convergen en una unidad, la comunicación, vista en términos masivos y tecnológicos (régimen jurídico de los medios de comunicación, autores y comunicadores). Pero esta conexión de sujetos no sólo está relacionada con el funcionamiento de las comunicaciones -prensa escrita, radio, televisión, etc.-, sino que además deja ver la posibilidad de difusión de los manejos del poder estatal a través de los medios masivos de comunicación.

Por otro lado, se habla de la libertad de expresión y de la libertad de información, haciendo distinción entre ambas, en lo particular y para fines prácticos del presente trabajo, me parece conveniente asumir dentro de la libertad de expresión a las libertades informativas -libertad de investigar, publicar y opinar- y no solo porque sea más fácil esta postura, sino porque la libertad de expresión encarna por su propio reclamo histórico, un derecho humano, un derecho fundamental complejo, amplio en sus bases y fines y que no debe ser reducido al simple proceso comunicativo en el que uno encuentra la manera de dar a conocer las ideas. Implica mucho más, es un acto que involucra el acercamiento del individuo al conocimiento, con lo que le es posible emitir juicios y opiniones que finalmente decantarán en la necesidad de transmitirlos; por lo que habrá de ubicar los instrumentos que sirvan para cubrir dicha necesidad –libertad de imprenta-. Como es claro según el punto anterior, la libertad de expresión como un todo integrador de las libertades informativas, va aparejada con la libertad de imprenta.

Siguiendo con este orden de ideas, es posible asumir a la libertad de expresión como la cúspide, el pináculo de la libertad de pensamiento, y al derecho a la información como el medio o instrumento ideal para su efectivo goce y ejercicio. Esto no implica que el

derecho a la información sea única o primordialmente un instrumento para la libertad de expresión, por el contrario, además de cumplir sus propios fines, su espíritu es tan dúctil y noble que funge como vía para el ejercicio de otros derechos. Más adelante, me permitiré abundar y clarificar este punto.

Retomando la libertad de expresión, me parece oportuno hacer algunas precisiones en torno a ésta y al derecho a la información, para ello me permitiré citar al investigador Ernesto Villanueva:

“El derecho público subjetivo que se genera con las libertades de expresión y de información demanda un deber de abstención del Estado, en el caso del derecho a la información requiere un deber de acción del Estado (que consiste en poner a disposición del público los archivos y datos de sus órganos constitutivos”, habida cuenta de que solo de esta manera el individuo estará en posibilidades de ejercer este derecho.”<sup>2</sup>

En relación con el derecho a la información, resulta simple entender la intervención directa del Estado cuando se establece que no puede haber derecho subjetivo sin obligación correlativa, entonces, el derecho a ser informado exige necesariamente la obligación de informar.<sup>3</sup> Por un lado el Estado, en una postura pasiva, asegura las libertades informativas del ciudadano, sin interferir en su ejercicio, y por otro, adopta una postura activa e interviene como sujeto obligado a informar.

Comentaba yo que la libertad de expresión en su sentido más amplio, incluía a las libertades informativas, que son: la libertad de investigar, la libertad de opinión y la libertad de publicar (poner a disposición del público, por cualquier medio, la investigación, ideas u opiniones producidas).

Dentro de la libertad de investigar, que posibilita al individuo el allegarse de información de todo tipo y por cualquier medio, no precisa que algún sujeto en particular deba producir

---

<sup>2</sup>VILLANUEVA, Ernesto. *Op.cit*, nota 1, p.43.

<sup>3</sup>BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 37ª ed., Porrúa, México, 2004, p.683.

y facilitar la información, entonces ¿por qué el derecho a la información –derecho a la información pública- sólo es posible si el Estado pone a disposición del público los archivos, documentos y demás información generada en su estructura?

La respuesta a mi parecer no es tan complicada. Cuando se habla de información, se debe aclarar primero a qué tipo de información nos referimos, entendiendo que ésta, como el cúmulo de datos organizados y procesados que dan sentido y significado a las cosas y producen conocimiento, puede versar sobre un sin número de cosas, por lo que los individuos tenemos millones de opciones para acercarnos al conocimiento; entonces, ¿qué pasa cuando se empieza a clasificar ése cúmulo de datos y se encuentra que hay información de interés general, información que concierne a todo un colectivo, a todo un país y que por ser generada en costos muy altos no es tan asequible como todo lo demás y que por su naturaleza impacta de manera profunda en el desarrollo de una sociedad?; ¿qué pasa cuando ésos datos no solo le interesan a esa colectividad, sino que además le pertenecen porque representan la suma de sus trabajos y sus esfuerzos, la suma de sus propiedades, la suma de sus libertades, de sus derechos y obligaciones, la suma de sus voluntades?.

Bueno, ése gigantesco aparato institucional que resguarda tan valiosos datos y que fue constituido bajo la soberanía de esa población, debe manejarlos, administrarlos y procesarlos para el bien de la misma. Lo más natural entonces es que si le pertenecen a la población y quien los administra esta ahí por voluntad de ésa misma población, rinda cuentas, con lo que finalmente llegamos al *derecho de acceso a la información pública gubernamental*, o como simplificado se le ha llamado hasta ahora, *derecho a la información*; que se distingue de todos los demás conceptos que se han mencionado, por la importancia o particularidades de su contenido, por los individuos a quienes pertenece -

los gobernados-, y el sujeto que los opera y está obligado a proporcionarlos -el Estado-.

Para concluir este primer acercamiento bastará con reafirmar que:

“La garantía del efectivo ejercicio de acceso a la información en poder de cualquiera que ejerza presupuesto público configura el contenido esencial del derecho de acceso a la información pública. La premisa es que la información que tiene cualquier autoridad no es propiedad del Estado, es de los ciudadanos.”<sup>4</sup>

Ahora bien, siguiendo con las precisiones, se dice que “...el derecho a la información es el círculo más amplio que engloba a los de las libertades de pensamiento, expresión e imprenta”.<sup>5</sup> yo diría, haciendo un puntualización gramatical simple pero contundente, que es más apropiado ubicar como el círculo más amplio, como el círculo que engloba a los demás, al *derecho de la información* que incluye, además de las libertades mencionadas, el marco jurídico de los medios de comunicación y al *derecho a la información*. Como mencioné con anterioridad, el derecho a la información posee como una de sus cualidades el servir de instrumento a la libertad de expresión, por lo que sería absurdo concebirlo como el todo que la subsume.

Siguiendo con el derecho a la información, me parece que se ha logrado establecer algunos de sus mínimos y bastará con retomar algunas ideas para desarrollarlas brevemente.

Primero, podría decirse que el derecho a la información es “el derecho que tienen los individuos a obtener información, tanto de los particulares como de las autoridades”.<sup>6</sup> Con lo que cabría aclarar que aunque los términos derecho a la información y derecho de acceso a la información pública se manejen indistintamente, desde una perspectiva

---

<sup>4</sup> NAVA GOMAR, Salvador. *El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes del caso para su constitucionalización* en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (Coordinador). Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, UNAM-IFAI, México, 2006, p. 55.

<sup>5</sup> CARPIZO, Jorge. *Algunas reflexiones constitucionales*, UNAM-IIJ, México, 2004, p.34.

<sup>6</sup> CARBONELL, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*, 2ª ed., Porrúa-UNAM-CNDH, México, 2005, p. 591.

simplista, me atrevería a decir que el primero es el género, toda la información que puede recibir un individuo (tanto la información que proviene de particulares y que no involucra el interés público –manejo la preposición “y”, ya que hay información privada que sí es del interés público-, como aquella que proviene de los órganos de poder).

Para finalizar, tras las notas aquí vertidas, el derecho de acceso a la información pública puede entenderse como el derecho subjetivo de todo individuo de allegarse a la información previamente producida por los poderes y órganos del Estado y relacionada con el quehacer público, es decir, todos los documentos, archivos, datos y demás instrumentos y elementos en su poder, que forman parte de las funciones propias de sus instituciones y que, por ser tales, pertenecen a la población; así como la información producida por particulares en participación o no con alguna estructura u órgano del Estado, que por su naturaleza resulta de interés público.

## 1.2 Sustento constitucional y jurídico del derecho a la información

Previo al análisis constitucional del derecho materia de esta investigación, deberé, para facilitar su comprensión y dimensionar sus alcances, hacer una breve revisión de su historia en los materiales jurídicos tanto nacionales como internacionales que lo acogieron.

Dentro de los primeros antecedentes del derecho a la información encontramos que después de la Revolución de Independencia de los Estados Unidos de América en 1776, se proclamó la libertad de prensa en el artículo 12 de la Declaración de Derechos del Estado de Virginia. Posteriormente, en 1791 con la Primera Enmienda a la Constitución

de los Estados Unidos se estableció la prohibición del Congreso de aprobar ley alguna restrictiva de la libertad de palabra, prensa y culto religioso.

Por su parte, Francia, en afanes de Estado democrático, respetuoso de la dignidad y libertades humanas y siguiendo la postura del *Bill of Rights* americano, incluyó este derecho en el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789.

Artículo 11.- La libre comunicación de pensamientos y de opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; en consecuencia, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, a trueque de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.<sup>7</sup>

En este ordenamiento encontramos una clara anotación sobre la importancia de abundar en su reglamentación, estableciendo límites a su ejercicio, relacionados con el menoscabo de otros derechos e instituciones jurídicas.

Siguiendo con los ordenamientos internacionales que recogen este derecho, lo ubicamos plasmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 dictada por la Organización de Naciones Unidas, que como derecho fundamental, sancionado por la comunidad internacional, vincula a los países parte a comprometerse con su protección y ejercicio.

Artículo 19. 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 informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. *Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano* en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf> consulta de 17 de abril del 2008.

<sup>8</sup> CARBONELL, Miguel *et al.* (comp.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Porrúa-CNDH, México, 2002, p. 33.

Un elemento novedoso en relación con los otros instrumentos mencionados, que va más allá de la simple exposición de las ideas, es el reconocimiento de la libertad de investigar y recibir información, con lo que a mi parecer, se abrió la puerta para que las legislaciones internas desarrollaran y detallaran este punto, configurando el acceso a la información pública gubernamental-en lo que fue, no hay que negarlo, un proceso largo y pausado- ya que abrió un paréntesis que se ocupó con preguntas como: ¿a qué tipo de información se puede allegar uno? y ¿quién proporcionará la información que se tiene derecho a recibir?.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas (1966), también recoge este derecho en su artículo 19:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad 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 de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
  - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.<sup>9</sup>

Con este pacto, no solo se recoge de nuevo el derecho a recibir información y a investigar, sino que además se hacen las precisiones en torno a la afectación de instituciones como la seguridad nacional o los derechos que pudieren afectarse con una vulneración al orden y la moral pública. Por otro lado, también se hacen consideraciones sobre la creación y recepción de información por cualquier medio y proveniente o

---

<sup>9</sup> CARBONELL, Miguel. *Op. cit.*, nota 8, p.p. 45 y 46

destinada a cualquier país, es decir se habla de un derecho a la información trasfronterizo, que prueba el carácter y la importancia internacional de este derecho.

En América Latina, la introducción formal del derecho a la información se realiza a través de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de 1984, en cuyo artículo 13 se establece lo siguiente:

1. 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 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.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra

acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.<sup>10</sup>

En este artículo se retoman los elementos mencionados y además se incorpora una prohibición clara sobre la toma que pudiera ejercer el Estado de los medios de comunicación y que impediría el efectivo ejercicio de las libertades informativas.

En México, el derecho de la información ha estado presente en varios momentos a lo largo de nuestra historia constitucional, como lo veremos con algunos ejemplos que nos permitirán comprender mejor su presencia y evolución en nuestra Carta Magna.

El maestro Felipe Tena Ramírez indica que en México, el primer documento que tutela el derecho de libre expresión de las ideas a través de la prensa, es el elaborado por Ignacio López Rayón, “Los Elementos Constitucionales de 1811”, en su artículo 29.

29.-. Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas.<sup>11</sup>

Aunque se habla exclusivamente de libertad de imprenta, es clara su indisoluble relación con la libertad de pensamiento y expresión, además de que anota la restricción relacionada con el quebranto a la ley.

A este primer reconocimiento siguieron la Constitución de Cádiz de 1812<sup>12</sup>, que hace referencia a la libertad de escribir, imprimir y publicar ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación; el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 que en su artículo 40 también recoge la libertad de hablar, discurrir y manifestar opiniones por medio de la imprenta y que incluye las limitaciones de este derecho en torno a la tranquilidad, el dogma y la honra de los ciudadanos.

---

<sup>10</sup> CARBONELL, Miguel. *Op. cit.*, nota 8, p. 215

<sup>11</sup> 1812. Elementos Constitucionales circulados por Ignacio López Rayón en , [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1812\\_113/Elementos\\_constitucionales\\_circulados\\_por\\_Ignacio\\_1374\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1812_113/Elementos_constitucionales_circulados_por_Ignacio_1374_printer.shtml) consulta de 17 de abril del 2008.

<sup>12</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Los elementos constitucionales 1808-2002*, 21ª ed., Porrúa, México, 2002, p. 102.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824<sup>13</sup>, en su artículo 50, relativo a las facultades exclusivas del Congreso apunta su competencia para la protección y arreglo de la libertad y política de imprenta, para evitar la posibilidad de suspensión de su ejercicio y su abolición en los Estados.

Como es claro, hasta ese momento, la libertad de expresión se fundía con la libertad de imprenta, por lo que se reglamentaron en un mismo numeral; además, se vinculaba necesariamente con las ideas políticas, lo que nos muestra cómo las libertades informativas siempre han sido vistas como instrumentos de control del poder, como instrumentos valiosos para encausar a los representantes del gobierno. Por otro lado, también se muestra que no siempre fue clara la obligación de abstención y acción por el aparato Estatal.

Más adelante, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, empiezan a renovarse las ideas sobre este derecho y va adquiriendo la forma que tiene en la actualidad, aunque todavía se contemplaba la posibilidad de ser juzgado por los llamados delitos de imprenta.

Se reglamentó por separado la libertad de expresión y la libertad de imprenta, incluyendo en ésta última la prohibición de la censura previa y los límites en torno a la vida privada, la moral y la paz pública:

Artículo 6.- La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público.

Artículo 7.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, no exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos que se cometan por medio de la

---

<sup>13</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. cit.*, nota 12, p. 174.

imprensa, serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los Estrados del Distrito Federal o territorio de la Baja California, conforme a su legislación penal<sup>14</sup>.

La Constitución de 1917 reproduce tal cual el artículo sexto y hace lagunas modificaciones al séptimo, con las que se pone fin al sistema inquisidor caído sobre la libertad de imprenta y se logran controles para evitar la censura por vías represoras encubiertas bajo mantos legales:

Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Artículo 7o.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictaran cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos.

Varias décadas después, José López Portillo, descarado heredero de la presidencia, que ascendió al poder sin oposición real en 1976, era la gota que podía derramar el vaso de las desilusiones, el cansancio y la falta de credibilidad de una población sumida en un clima hostil. Ante este panorama, el ideólogo político Jesús Reyes Heróles orquestó lo que fuera la Reforma electoral del 77, que pretendía responder a las necesidades democráticas de un país que se suponía apostaba por la modernidad y el desarrollo social.

---

<sup>14</sup> TENA RAMÍRES, Felipe, Op. cit., nota 12, p. 607.

Para hacer posible el funcionamiento de las nuevas mecánicas político-electorales que apaciguaran las aguas en el país, fue necesario un paquete de reformas constitucionales que incluían por supuesto al artículo sexto, al que se adicionó una simple oración:

Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; *el derecho a la información será garantizado por el Estado.*

Esta simple oración abrió la puerta a un sin fin de disertaciones sobre la transparencia y la rendición de cuentas, aunque fue hasta pasadas varias décadas y tras agotadores debates que se logró la reforma constitucional; donde se desarrolló el derecho de acceso a la información pública gubernamental, del que hablaremos con más profundidad a continuación.

Con la alternancia política, al ganar la presidencia por primera vez en la historia de México un candidato no priísta –Vicente Fox Quesada-, surgieron grupos interesados en las reformas estructurales del país, grupos que pugnarían por los cambios prometidos.

Uno de esos grupos fue el denominado “Grupo Oaxaca”. Sus miembros estaban interesados en temas como la regulación del secreto profesional del periodista, la creación de una ley que regulara el derecho de acceso a la información y la transformación de los medios gubernamentales en medios públicos. Habiendo un iniciativa ciudadana sin mecanismos para llevar su propuesta al Congreso, en un hecho que no tiene precedentes, la Cámara de Diputados abrió sus puertas para recibir a miembros de la sociedad civil -Grupo Oaxaca-, con lo que se llevó el tema a la agenda

parlamentaria.<sup>15</sup> Los trabajos culminaron con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de Junio del 2002. La necesidad de reformar la Constitución en su artículo 6º vino, entre muchas otras razones, porque con la existencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública surgieron las leyes locales en la materia y había que dotar de uniformidad este derecho, configurar constitucionalmente sus mínimos, sus principios básicos, su esencia, para garantizar su efectivo goce, ya que cada legislatura le dio un tratamiento distinto, abriéndose a la transparencia o restringiendo el acceso en diferente medida y bajo diferentes circunstancias, lo que implicaba un atentado contra la igualdad jurídica de los ciudadanos.

“... los gobernadores que suscribimos esta iniciativa consideramos que el acceso a la información y la transparencia son, sobre todo, un derecho fundamental, que no puede multiplicarse ni replicarse en decenas de versiones para su ejercicio. Precisamente porque está en la base de nuestra convivencia democrática, es necesario construir un derecho, ejercido del mismo modo y con las mismas condiciones legales e institucionales por cualquier mexicano, en cualquier lugar, región, estado o municipio del país.”<sup>16</sup>

Por otro lado, la última línea del artículo sexto era escueta, vaga, incierta, dejaba desarticulada por completo la reglamentación y efectivo goce del derecho de acceso a la información. Era preciso contestar algunas preguntas como: ¿quiénes están obligados a proporcionar información?; ¿cómo se pondrá a disposición del público dicha información?; ¿habrá un órgano supervisor para este derecho?; ¿quiénes podrán solicitar información y qué tipo de información será pública?; ¿habrá sanciones en relación con faltas en su

---

<sup>15</sup> Cfr. ESCOBEDO Juan Francisco. *Obstáculos a la Información Pública Estatal*, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (Coordinador). *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM-IFAI, México, 2006, p.p. 66, 67.

<sup>16</sup> Propuesta para la iniciativa de reforma constitucional a favor del derecho de acceso a la información y la transparencia, signada por el gobernador Luis Armando Reynoso Femat de Aguascalientes *et al.*, en <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6> consulta de 21 de abril de 2008.

cumplimiento?; ¿se podrá probar la veracidad de la información otorgada?, solo por mencionar algunas.

Además, como bien dice Miguel Carbonell, siguiendo la doctrina de Dworkin, Ferrajoli y Garzón entre otros, “la constitucionalización de un derecho supone, entre otras cuestiones, poner una determinada expectativa o bien jurídico fuera del alcance del mercado y de la política ordinaria.”<sup>17</sup> No hay suerte más cierta que ésta, para cualquier derecho que se configure como derecho fundamental, ni camino más viable que éste, para un derecho nacido desde la democracia y para la democracia.

Algunos de los temas que se esperaban abordar con la reforma y que se intuían como respuesta a la laguna constitucional, fueron:

- a) Principio de publicidad sujeto a excepciones por causa de interés público.
- b) Acceso a la información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos.
- c) Un procedimiento expedito para el acceso a la información.
- d) Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales.
- e) Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión.
- f) Prueba de daño y de interés público.
- g) Sanciones administrativas para los servidores públicos.
- h) Obligación de proporcionar información.
- i) La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.
- j) Protección de la vida privada.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> CARBONELL Miguel. *El derecho de acceso a la información como derecho fundamental*, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (Coordinador). *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM-IFAI, México, 2006, p.10.

<sup>18</sup> Propuesta para la iniciativa de reforma constitucional a favor del derecho de acceso a la información y la transparencia, signada por el gobernador de Aguascalientes Luis Armando Reynoso Femat *et al.*, en <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6> consulta de 21 de abril de 2008.

Finalmente, el 20 de Julio del 2007 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que adicionaba un segundo párrafo con siete fracciones al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 6o.- ...

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

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.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

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.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Ahora bien, contando con los antecedentes jurídicos del derecho a la información, y partiendo de su reconocimiento constitucional, se puede hacer un análisis más exhaustivo para comprender su naturaleza y funcionalidad.

Primero que nada, es posible advertir que el derecho a la información es concebido como una garantía individual.

Se puede decir que nuestro sistema jurídico es un sistema garantista que “establece instrumentos para la defensa de los derechos de los individuos frente a su eventual agresión por parte de otros individuos y (sobre todo) por parte del poder estatal; lo que tiene lugar mediante el establecimiento de límites y vínculos al poder a fin de maximizar la relación de esos derechos y de minimizar sus amenazas.”<sup>19</sup>

Me permito afirmar, sin entrar en discusiones dogmáticas y conceptuales sobre derechos fundamentales y garantías individuales, que en el lenguaje de nuestra Constitución, las garantías individuales corresponden en contenido y finalidad, con los derechos fundamentales, de hecho, más claramente, las garantías individuales pueden ser concebidas como el armazón que protege a estos derechos inalienables.

Las garantías individuales, en palabras del maestro Burgoa, “se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades”<sup>20</sup>. Se puede entender entonces, que el Estado, al salvaguardar los derechos públicos subjetivos y abstenerse de toda perpetración vulnerante a la esfera jurídica del gobernado y dotar a éste de las defensas jurídicas para que en caso de afectación, se pueda reestablecer el orden dado y exigir del Estado la no intervención y la restauración en el ejercicio de los

---

<sup>19</sup> GASCÓN ABELLÁN, Marina. *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Trotta, Madrid, 2005, p. 21.

<sup>20</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*, nota ,3 p. 166.

derechos, que es a mi parecer, lo que finalmente aporta a los derechos fundamentales, su carácter de “garantía”.

Por otra parte, tras haber analizado sus antecedentes en varios instrumentos jurídicos internacionales, es claro que se trata de un derecho fundamental. Siendo los derechos fundamentales norma principal en todo sistema jurídico que se diga democrático, entendiendo por ésta (norma principal) a toda norma básica material y a sus principios. Cuando se habla de principios del sistema se hace referencia a todas aquellas normas que por su carácter abstracto y general, cumplen la función de unificar, identificar e integrar a las demás normas del sistema, las cuales cumplen funciones más específicas.<sup>21</sup>

En este caso, el derecho a la información es un derecho que no solo vale en sí mismo por las libertades que encarna y que permiten el desarrollo digno y pleno de todo ser humano, además por la relación directa que guarda con otros derechos al proveerlos de las herramientas necesarias para su propio desarrollo, para su cabal goce y ejercicio. Este punto se explicará a fondo más adelante.

Siguiendo con la idea de que se trata de un derecho fundamental y que en nuestro sistema se configura como una garantía, debo abrir un paréntesis para retomar algunas cuestiones que me parece importante rescatar, como el hecho de que hay quienes afirman que el derecho a la información tiene su sustento en una garantía de carácter social y no individual, entendiendo por garantías sociales a los derechos subjetivos que sancionados por el Estado responden a necesidades específicas de la población (especialmente a los sectores de la población marginada, a los grupos más vulnerables); ya que las garantías sociales al procurar equilibrar la balanza social, aseguran condiciones más dignas y justas para los desaventajados, permiten la reordenación jerárquica, la reordenación de poder, armando a la población con las defensas necesarias

---

<sup>21</sup> Cfr. PECES-BARBA MARTINEZ, Georgina. *Curso de Derechos fundamentales*, Universidad Carlos II de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, p. 419.

para favorecer su condición en relación con la de los supraordenados ( no sólo se trata del gobierno, sino también de los particulares-personas físicas o morales- en condiciones más favorables y de poder, como los empleadores).

Por otro lado, también se piensa que más que tratarse de un derecho social, está vinculado con éstos, al ser el instrumento con el que se verifica y evalúa el cumplimiento de sus mínimos. Además, al igual que las garantías sociales, el derecho a la información necesita de una intervención directa del Estado para que sea posible su ejercicio.

En lo particular, además de reconocer las similitudes mencionadas, me inclino a pensar que más que ser un derecho social, comparte con éstos, la aspiración de modificar el orden social, en donde la población ubique instrumentos que le permitan asegurar condiciones más justas y dignas para su desarrollo.

Según los ordenamientos en los que ha sido reconocido y que ya vimos anteriormente - Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles-, otra categoría que lo cobija es la de derechos de primera generación o derechos civiles y políticos, en donde se encuentran derechos que surgieron de las necesidades de modernidad, progreso y desarrollo humano tras las revoluciones emprendidas en el occidente del siglo XVIII y que persiguen la protección de derechos ante el poder de los órganos públicos.

Ahora bien, retomado el texto constitucional nos encontramos con que el artículo sexto consagra la libertad de expresión, al otorgar a la libre manifestación de las ideas protección bajo nuestro sistema jurídico, haciendo enfática la eliminación del sistema inquisidor de la expresión, que fuera motivo de juicios criminales, supresión de derechos y de un ataque sistemático por parte del aparato gubernamental.

Además, este derecho es otorgado sin limitaciones en razón de materia o sentido de las ideas que se transmiten o por los medios de divulgación que se emplean; es simplemente

limitado en razón de las consecuencias negativas que el ejercicio indebido de este derecho puede causar.

Las restricciones van más allá del acto en sí mismo o de su contenido, son marcadas por lo jurídicamente deseable para la sana convivencia social, son impuestas para garantizar que no sea afectada la esfera jurídica de otros usando como excusa el ejercicio de esta libertad. Sobre este punto, se opina que la libertad de expresión es particularmente contradictoria a las limitaciones ya que ésta es posible en la medida que se deja ser y no se le imponen límites, sin embargo, como cualquier otro derecho, acaba su ejercicio cuando empieza a afectar los derechos de terceros.

También es posible hacer críticas a lo ambiguo y relativo de las restricciones, pues tratándose de moral, por ejemplo, ésta dependerá mucho del observador y sus circunstancias. Por otro lado, la paz pública puede ser usada como el instrumento perfecto para vulnerar la libertad de expresión por parte del aparato público.

Por mi parte, la libertad de expresión si bien entraña por su propia naturaleza un “dejar hacer” irrestricto, puede ser también un instrumento letal para la supresión de otros derechos, valores universalmente estimados, aceptados y respetados en todo Estado democrático, como la igualdad, la dignidad y hasta la vida, acaso no se ha usado a la libertad de expresión como escudo para la divulgación y popularización de ideas como el antisemitismos, la discriminación contra los negros, los musulmanes, el abuso de mujeres, etc.

Me parece que estos temas merecen mucho más tiempo y dedicación que el que les puedo dar en la presente investigación (no son el tema central de la misma, sin embargo, creí importante hacer mención de ellos para no evadir su importancia y pretender que no están en la mesa de los debates).

Lo que sí es objeto central de esta investigación es el párrafo segundo del artículo sexto constitucional, que entraña las aspiraciones más altas de cualquier gobierno que se diga democrático y que encone la transparencia.

Art 6: ...

- 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.

De la primera fracción se desprende que la información en poder de toda estructura del aparato federal, estatal, municipal, paraestatal y autónomo es de la población, por lo que debe ser puesta a su disposición, y sólo en caso de interés público podrá reservarse temporalmente, es decir, la información debe, “fatalmente”, darse a conocer.

En lo particular, me parece que precisamente en razón del interés público es que la información “pública” debería darse a conocer sin restricciones, después de todo, las decisiones que se tomen en relación con dicha información nos conciernen a todos.

El hecho de que sean las leyes particulares en la materia las que fijen las sanciones es un arma de doble filo, ya que se presta al abuso institucional de esta figura, encarnando lo más indeseable: el obscurantismo gubernamental. Pero por otro, el principio de máxima publicidad acotado en el mismo texto, encara, como unos párrafos anteriores decía -refiriéndome a la primacía de la libertad de expresión- una primacía del derecho de acceso a la información sobre otras nociones o principios político-institucionales que pudieran paralizar su libre desarrollo, lo que implica el moderado y cuidadoso uso del “interés público” y si se usare injustificadamente, al ser la máxima publicidad materia de garantías, es posible exigirla por otros medios legales como el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y el mismo Amparo.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

La información relacionada con los datos personales tiene como sus principales guardianes a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y al Instituto Federal de Acceso a la Información (Art. 33 de la ley de Acceso, establece la obligación del Instituto de proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, así como la obligación de establecer lineamientos para su manejo, mantenimiento y seguridad, prevista en el art. 37, fracc, X o la elaboración de formatos de solicitudes de acceso y corrección a los datos personales en la fracc. VIII, por mencionar algunas.)

El Capítulo IV de la Ley de Acceso a la Información está dedicado específicamente a la protección de datos personales, contemplando a grandes rasgos, el derecho y facilidad para solicitarlos, la obligación de proporcionarlos a su titular, la posibilidad de corregirlos, sustituirlos o cancelarlos, la prohibición de su venta y uso que no esté contemplado por la misma ley (casos contemplados: censos, estadísticas, uso de otras dependencias para fines conocidos, etc.), la premisa de que deben ser exactos y actualizados. También se contempla el recurso de revisión (sustanciado ante el IFAI) en caso de negativa de proporcionarlos o corregirlos o por incumplir con el término dado para su disposición.

Por su parte, la información relacionada con la vida privada es mucho más compleja ya que se asimila con otros derechos (derecho a la propia imagen, a los papeles, el domicilio, la intimidad, la confidencialidad, etc.) contemplados en una multitud de leyes que si bien no desarrollan el derecho a la vida privada, tocan algunos puntos relacionados con su protección, como la Ley de Profesiones, la Ley Federal de Derechos de Autor, la Ley de Imprenta, la Ley Federal de Radio y Televisión, entre otras.

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.

Con esta fracción se le da al derecho de acceso a la información un carácter igualitario, equitativo, humano, universal, trasfronterizo e inembargable. Así como un propietario dispone libremente de sus propiedades, se dispone de la información, sin justificar las razones por las que se le requiere o el uso que se le va a dar (siempre con arreglo a la ley, respetando por supuesto, las limitantes antes planteadas). Además, si se sujetaran a valoración los motivos o el uso que se le va a dar a la información, sería tanto como pedirle al aparato gubernamental que determine la viabilidad de nuestra petición o peor aún, sería tanto como intentar probar el interés jurídico, que por la propia naturaleza de la información y por la fuente de la que viene está perfectamente acreditada.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Tratándose del acceso a la información pública gubernamental, eran indispensables órganos especializados en la materia, que brinden un servicio eficiente, eficaz y dedicado en su totalidad a la transparencia, con autonomía operativa que les permitirá manejarse con total libertad y bajo sus propias directrices, así como la autonomía de gestión, con lo que se agilizan sus procesos internos por ejemplo, con la normatividad, el control, la evaluación, el uso de presupuesto, etc. y por último, la autonomía de decisión, que les permite emitir sus criterios con total imparcialidad, libres de toda intervención de autoridad alguna.

Actualmente se cuenta con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y los Institutos locales en la materia

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.

Con esta fracción, se abrió un paréntesis muy importante para incluir lo que yo llamaría información “*Erga Omnes*” (información sobre las funciones y desempeño de los órganos, así como el manejo de su presupuesto), información que por su naturaleza, debe ser puesta a disposición del público en general sin que medie petición alguna. En los portales de Internet de varias dependencias y órganos públicos ya es publicada esta información.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

Esta premisa es sin lugar a dudas una de las más útiles para la toma de decisiones, en especial, las relacionadas con el tema electoral, ya que participa a la ciudadanía acerca de los usos del presupuesto público, el manejo de los impuestos, del gasto público; permite medir la corrupción, lo que a su vez garantiza un manejo responsable de los dineros públicos, que al ser sometido al escrutinio público es de gran impacto en la opinión pública y por supuesto, en el porvenir político de aquellos en el poder.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, Título Cuarto, está dedicado al tema de las responsabilidades y sanciones, que amén de aquellas que puedan ser fincadas civil o penalmente, se consideran administrativas por faltas de los servidores públicos a las obligaciones dictadas por la misma Ley, como: la destrucción, ocultamiento, alteración o sustracción de información bajo su custodia; la dolosa

clasificación como información reservada cuando no es tal; la negativa de proporcionar información requerida o su entrega incompleta o con errores.

Siguiendo con este orden de ideas, me permito ahora tomar la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos que en su artículo 53 indica que las sanciones por faltas administrativas pueden ser desde un apercibimiento público o privado, amonestación pública o privada, la suspensión, destitución hasta una sanción económica o la inhabilitación temporal para desempeñar cargos en el servicio público.

Este derecho constitucional, esta garantía del gobernado, es prueba de la evolución hacia la democracia en nuestro país, es la esperanza de un mejor manejo del poder, de un efectivo control de la administración pública; es la apertura hacia una nueva concepción de la participación ciudadana, que implica la toma de decisiones de forma informada, consciente y responsable; la posibilidad de exigir nuestros derechos, allegándonos de los elementos que nos dan certeza jurídica. Al respecto, Miguel Carbonell sugiere que bien podría ubicarse el derecho a la información dentro de los derechos de seguridad jurídica en virtud de que supone más un instrumento de certeza del derecho, que el ejercicio de una libertad.<sup>22</sup> Me parece muy acertada esta concepción, ya que ante todo, la posibilidad de recibir información relevante es conquistar el cumplimiento de las premisas constitucionales o en el peor de los escenarios, hacer exigible ése cumplimiento a los órganos de poder.

### 1.3. El derecho a la información como instrumento de control del poder y garante de otros derechos

---

<sup>22</sup> CARBONELL, Miguel. *Op. cit.*, nota 6, p. 591.

El derecho de acceso a la información pública, como se planteó anteriormente, es una clara manifestación de la evolución de una sociedad sedienta de progreso, de participación, de democracia; es muestra de una población cansada de representar el papel de fardo en la filas del poder.

Es el derecho a la información el instrumento por excelencia para el control del poder –lo que a su vez entraña, la posibilidad de hacer exigibles los derechos y paralizar la intervención negativa del Estado en su libre desarrollo- ya que el ciudadano es dotado con los instrumentos necesarios para valorar la actuación de los servidores públicos, la funcionalidad de los órganos estatales y su repercusión en el ejercicio de los derechos de los gobernados, lo que finalmente se refleja en la toma de decisiones congruentes con las aspiraciones del gobernado, con los derechos del mismo, allanando el camino de los agentes corruptos, incompetentes, quebrantadores de las leyes y la dignidad humana.

“El derecho de acceso a la información tiene por objeto la protección de bienes básicos. Dicha protección opera de dos distintas maneras: a) la primera es en relación con la posibilidad de darle contenido, calidad y sustancia a otros derechos fundamentales y b) la segunda reside en el valor autónomo que tiene la información como bien jurídico”.<sup>23</sup>

El derecho a la información es visto como instrumento que posibilita el pleno desarrollo de otros derechos y por otro, es un derecho con valor en sí mismo por la importancia que tiene el acercarse al conocimiento, la importancia de saber –“derecho a saber”-, el derecho a la verdad, a la satisfacción de los procesos comunicativos necesarios en toda sociedad, necesarios para todo ser humano, la posibilidad de elegir, de decidir con libertad y seguridad.

---

<sup>23</sup> CARBONELL Miguel. *Op. cit.*, nota 17, p. 6 y 7.

Me parece que sobre este punto se pueden hacer varias anotaciones. Primero, el derecho a la información, en efecto, da contenido a otros derechos, proveyéndolos de los instrumentos que hacen posible su efectivo ejercicio, como el caso del derecho a expresar libremente nuestras ideas (art.6), el de escribirlas y publicarlas (art.7), y el derecho de petición (art. 8) consagrados en nuestro texto constitucional. No creo que sea posible llevar estas garantías del gobernado hasta sus últimas consecuencias o por lo menos cubrir su mínimos si no es mediante el acercamiento a la información que las nutre, que permite su desarrollo, que dota al individuo de materia suficiente para hacer posible su viabilidad.

Por otro lado, el derecho a la información, como también se ha comentado anteriormente, está fuertemente vinculada con la seguridad jurídica, o más bien es fuente de la seguridad jurídica, al ser el instrumento que dota a los gobernados de las armas para sus defensas (arts. 13, 14, 16, 19, 20, 21 y 23 constitucionales) pues es a través de él, que se conoce la materia de los litigios de los que somos parte, las acusaciones penales en nuestra contra, la motivación y fundamentación para que se intervenga en su esfera jurídica; la posibilidad de cerciorarnos que somos juzgados bajo el mismo fuero y con los mismos recursos; el poder seguir en todo momento el curso del proceso judicial del que somos parte, con la seguridad de que serán siempre respetados y resguardados los documentos relacionado con nuestros datos personales.

Puedo citar otras garantías que revisten su desarrollo y sustancia bajo los efectos del derecho a la información, como el derecho a la igualdad, a la no discriminación (art. 1 constitucional), a la autodeterminación de los pueblos indígenas (art. 2), a la salud (art.4), el derecho a la educación (art.3), al trabajo (art. 5) y el derecho a un medio ambiente adecuado (art.4), que son posibles en gran medida, por que el derecho a la información permea su cumplimiento, su efectivo goce, instruyendo al gobernado para que le sea

posible discriminar la paja de lo verdaderamente útil para el ejercicio de estos derechos, los dota de poder para calificar su cumplimiento en relación con el papel del Estado. Nos da el derecho a elegir, a decidir, nos hace ávidos para discriminar entre lo que resulta bueno y mejor para nuestro proyecto de vida y lo que resulta ocioso, y que el Estado se verá obligado a considerar para nuestro bienestar.

El derecho a la información nos da el poder de decidir sobre la manera en que gozaremos estos derechos, como los ejercitaremos, para expandir nuestras posibilidades y llevar el bienestar y la dignidad hasta sus últimas consecuencias.

Habrá que explicar mejor este punto con ejemplos.

Alguien que ha contraído VIH-Sida, primero tiene derecho a saber que esto es así, por tratarse de su vida, su salud y bienestar y por el de aquéllos con quienes tuvo, tiene o tendrá convivencia de “riesgo”; además, tiene derecho a acceder a los programas gubernamentales para el tratamiento de esta enfermedad –saber cuáles son éstos programas, cuánto dinero se asigna a ellos, cuántas personas se ven beneficiadas y las posibilidades para acceder a ellos-; puede, asimismo, comprobar el tiempo y dinero que se dedica a la investigación de esta enfermedad, a la difusión y enseñanza de las medidas preventivas en el país, o los tratamientos y manejos que se dan en otros países y la posibilidad de acceder a ellos con apoyo conjunto entre naciones. Se tiene acceso a los índices de mortalidad en esta enfermedad, sus causas frecuentes y los casos en que se puede fincar responsabilidad al mal manejo de la salubridad en el país. Con todo lo anterior, se abre la puerta a la participación ciudadana, una participación encaminada a la prevención, la educación, la investigación de la enfermedad y para un mejor tratamiento de la población con Sida y también para la que no está infectada con el virus.

En otro ejemplo, si se tiene acceso a la información que revela el número comparativo de hombres y mujeres que trabajan, los puestos que ocupan, el salario asignado por el

mismo empleo; o el acceso de niños indígenas a la escuela, el presupuesto asignado y el manejo que se le da y que está destinado a la educación de poblaciones indígenas; o el número de traductores de lenguas indígenas que están al servicio del Poder Judicial y cuánto se invierte para su incremento y capacitación; la inversión en infraestructura que permita el libre y seguro tránsito por cualquier área en el interior del país a las personas con alguna discapacidad. Estas informaciones dadas a conocer por el propio Estado o mediante solicitud ciudadana permiten medir, evaluar el ejercicio pleno y digno de los derechos consagrados en nuestra Constitución y cómo el Estado ha participado o no en su goce pleno. Dejaré pendiente el ejemplo sobre derecho a un medio ambiente adecuado para su mejor desarrollo más adelante.

Como es claro, el derecho a la información no solo da contenido a otros derechos, también permite que éstos lleguen a sus presupuestos más altos, les da calidad, al ser el transporte por el que se llega a sus exigibles más ambiciosos.

Por otro lado, esto implica necesariamente que se tendrá un control del poder, un control sobre el Estado, sobre el desempeño de los servidores públicos, la funcionalidad de los órganos de gobierno, sobre el desempeño del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

Para terminar con estas primeras notas, me permitiré citar unas palabras que resultan muy claras en relación con la información y sus profundas influencias en el poder, en especial en la actualidad.

“El control de la información ha sido siempre una de las fuentes más importantes de poder. Las comunicaciones y la capacidad de procesamiento de la información son las tecnologías que están penetrando a México, a la velocidad del sonido y, con ello, transformando la realidad política del país. Mientras que antes la información se podía concentrar y ocultar, la esencia de la revolución implícita en estas tecnologías es

precisamente la contraria: las comunicaciones descentralizan el poder en la medida en que se descentraliza el conocimiento y la información”.<sup>24</sup>

Como ya se ha comentado, el derecho a la información apareja la obligación del Estado de proporcionar información y en esta medida, siguiendo con la esencia de este derecho y su natural y espontáneo progreso, me parece que se llega a lo que yo llamaría a la superordenación del control del poder, a la “rendición de cuentas”, donde la democracia alcanza espacios muy altos y las poblaciones más que tener que supervisar la actuación de las instituciones de gobierno, son testigos presénciales de los manejos de su país.

Precisamente en torno a los temas relación con la rendición de cuentas López –Ayllón nos dice, siguiendo las ideas de Andreas Schedler, que ésta contempla una tricotomía compuesta por: la información (derecho a recibir la información y la obligación de proporcionarla), la justificación (diálogo entre los obligados a rendir cuentas y los solicitantes) y la sanción (responsabilidad y posibilidad de sanción por actuación inapropiada); mientras que el derecho a la información se constituye como un derecho fundamental para poder acceder a la información gubernamental y por otra parte la transparencia incluye tanto el acceso a la información y como la justificación de la acción gubernamental.<sup>25</sup> En lo particular considero primario reconocer que el derecho a la información al ser un derecho fundamental, es mucho más que un mecanismo de solicitud y dación de información, implica necesariamente un diálogo entre las partes, en donde los servidores públicos están obligados a dar información veraz y los ciudadanos tienen la posibilidad de acceder a los mecanismos puestos por el sistema para exigir las sanciones

---

<sup>24</sup> RUBIO, Luis. *La democracia verdadera. Información, ciudadanía y política pública*, México, Cal y Arena, CIDAC, 1998; p.24. cit. por CARBONELL, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*, 2ª ed., Porrúa-UNAM-CNDH, México, 2005, p.594.

<sup>25</sup> Cfr. LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. *La Constitucionalización del derecho a la información* en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (Coordinador). *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM-IFAI, México, 2006 (239-2419).

correspondientes para los funcionarios públicos. Entonces, diría yo que la rendición de cuentas es más bien uno de los fines del derecho a la información.

Aún cuando pudiera citar toda la Constitución para evaluar la incidencia del derecho a la información en la configuración de otros derechos, me parece que bastan los ejemplos que he dado y a los que debo agregar indudablemente, los relacionados con los derechos político-electorales de los ciudadanos (art. 35 y 36) y los procesos y mecanismos previstos constitucionalmente para la alternancia en el poder, para la integración, elección, atribuciones, funcionamiento y organización de los tres poderes de la Unión (Título tercero Constitucional). El acceso a la información producida durante cada sexenio, refuerza o mengua la visión que se tiene de la administración ejercida en el periodo, lo que impacta la opinión pública sobre el desempeño de los integrantes de los tres poderes y por ende, en el sentido del sufragio.

Bajo estos términos, me parece que el derecho a la información aspira a crear una cultura de la transparencia, que trae aparejada la cultura de la participación, con lo que la ciudadanía es finalmente capaz de echar mano a todos los instrumentos existentes para ejercer un efectivo control del poder y gozar plenamente de sus derechos.

#### 1.4. Medios para ejercer el derecho a la información en México

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es un ordenamiento público de observancia obligatoria, cuyos objetivos son los siguientes:

“Promover lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos

obligados; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y plena vigencia del Estado de derecho”.<sup>26</sup>

Me parece que dentro de los objetivos citados sólo faltó uno para completar el espíritu de la ley en cuestión, que es la “creación e impulso a la cultura de la transparencia”, que no casualmente está impresa en el propio nombre de la Ley. Es importante señalarla, que con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la subsiguiente reforma constitucional al artículo sexto, lo que se pretendía es que la ciudadanía tenga confianza y haga del acceso a la información pública y a sus datos personales una práctica común, así como del principio de máxima publicidad, un principio rector de los órganos de poder, que se conviertan en compromiso y costumbre para con los gobernados.

Con la positivización del derecho subjetivo a la información, como se ha señalado, se hizo necesaria la creación de un organismo autónomo que permitiera a la población acercarse a la cultura de la transparencia, que facilitase su acceso a la documentación pública gubernamental y que fungiera como autoridad en la materia.

El IFAI es un órgano de la administración pública federal, descentralizado, no sectorizado, por lo que cuenta con personalidad jurídica propia, autonomía operativa, presupuestaria (patrimonio propio) y de decisión. Es la autoridad en materia de acceso a la información, es el órgano encargado de promover y difundir el ejercicio de este derecho, valorando el cumplimiento de las solicitudes de información y resolviendo los recursos de revisión interpuestos ante él.

Según la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, que es la Ley aplicable en la materia, las atribuciones del IFAI incluyen las siguientes (art.37): interpretar

---

<sup>26</sup> ZAMORA ETCHARREN, Rodrigo. *Acceso a la información pública gubernamental federal*, Porrúa, México, 2003, p. 9.

en el orden administrativo la Ley de Acceso; conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos; establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; la organización de archivos de las dependencias y entidades; orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información; establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, así como los formatos de solicitudes; hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual; promover y ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales; elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia, entre otras.

El Instituto, según el artículo 6º de su Reglamento interior, está integrado por el Pleno, que es el máximo órgano de control del IFAI y que a su vez estará integrado por cinco Comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado. Sus resoluciones no podrán estar subordinadas al mandato de autoridad alguna, serán totalmente independientes e imparciales; toda resolución será adoptada por mayoría de votos, considerando la igualdad entre todos los comisionados -aunque el Comisionado Presidente tendrá voto de calidad en caso de que en ausencia de uno o dos Comisionados existiera empate-.

Además está integrado por una Secretaría de Acuerdos, una Secretaría Ejecutiva y Direcciones Generales (Administración, Asuntos Jurídicos, Atención a la Sociedad, Capacitación, Clasificación y Catalogación, Comunicación Social, Coordinación y

Vigilancia, Estudios e Investigación, Informática y Sistemas, Protección de datos personales, Vinculación con Estados y Municipios y Relaciones Institucionales); y las demás unidades y personal técnico y administrativo que autorice el Pleno, a propuesta del Comisionado Presidente, de acuerdo con su presupuesto y por último el Titular del Órgano Interno de Control.

Habrá que hacer un paréntesis en la estructura del IFAI para hacer algunas observaciones en torno a la figura del Comisionado Presidente, quién es designado por el Pleno, y durará en su encargo dos años, pudiendo reelegirse por un período más y lo que a mi parecer es más importante, fungirá como representante legal del Instituto (las demás atribuciones del Comisionado Presidente se encuentran previstas en el artículo 22 del Reglamento del IFAI).

Cada Dependencia o entidad, según lo establecido por la Ley en su artículo 29, debe contar con un Comité de Información, el cuál estará integrado por un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad, el titular de la Unidad de Enlace y el titular del órgano interno de control de la dependencia o entidad. Este Comité a grandes rasgos deberá coordinar, supervisar e implementar procedimientos y programas para facilitar el acceso a la información de la dependencia o entidad, reclasificar la información y supervisar la aplicación de criterios de clasificación y archivo y localizar los documentos y archivos con ayuda de las Unidades de Enlace.

Me parece importante rescatar la figura de las Unidades de Enlace, al ser éstas, el contacto principal del público con las dependencias o entidades y su información. Son el vínculo directo de la ciudadanía con la administración. Sus funciones principales son, artículo 28 de la LFTAIPG:

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7,<sup>27</sup> además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40<sup>28</sup>;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;
- IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;
- V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y
- VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

Ahora bien, cualquier interesado puede hacer una solicitud, ya sea directamente a las Unidades de Enlace de las dependencias o por medio del IFAI. El procedimiento que se sigue es prácticamente el mismo en ambas instancias, solo que si se presenta ante el IFAI éste tendrá que remitirlo a su vez a la dependencia que corresponda.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> En el artículo 7 se establece el catálogo de información que deberá ponerse a disposición del público por parte de las dependencias y entidades, y que deberá actualizarse periódicamente y que por supuesto no entra en las excepciones de información reservada o confidencial de la Ley.

<sup>28</sup> En los artículos 24 y 25 se indican las bases bajo las cuales se podrá solicitar y modificar la información relacionada con datos personales. El artículo 40 indica los requisitos que debe contener una solicitud de acceso a información.

<sup>29</sup> El cuadro que sigue es la esquematización de todo el procedimiento previsto en el Capítulo III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del Capítulo XIV del Reglamento de la Ley en comento.

<b>Procedimiento de Solicitud de información ante el IFAI y las Unidades de Enlace</b>	<b>Términos</b>
<p>Presentación de escrito libre o el formato propuesto por el IFAI (se puede consultar en la página de Internet del Instituto), que deben incluir: el nombre, domicilio o correo electrónico del solicitante (para que sea posible hacer las notificaciones correspondientes); la descripción de los documentos que se solicitan y la modalidad de entrega de la información que se prefiere (de manera oral, consulta directa, copias simples o certificadas u otro medio, como el envío por correo electrónico).</p>	<p>Si existen dudas sobre la solicitud presentada, se tendrán 10 días hábiles siguientes a su recepción para pedir las correcciones y aclaraciones pertinentes al solicitante.</p>
<p>La unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que corresponda (dependiendo el tipo de información solicitada), la que procederá a verificar la clasificación de la misma para que se notifique al interesado. Si los documentos a entregar contienen información reservada o confidencial, se podrán eliminar las partes o secciones así clasificadas y se deberán señalar.</p> <p>La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo</p>	<p>La respuesta deberá darse en un término no mayor a las 20 días hábiles de que fuera recibida la solicitud (no contarán para éste término los 10 días previstos en caso de aclaraciones), con posibilidad de una prórroga por tiempo igual siempre y cuando se notifique.</p> <p>El término previsto para dar acceso a la información es de 10 días hábiles.</p>

<b>Procedimiento de Solicitud de información ante el IFAI y las Unidades de Enlace</b>	<b>Términos</b>
que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.	
La información será entregada por el medio que se haya convenido y previo pago de derechos si fuere el caso (como cuando se trata de copias certificadas).	Una vez habiendo notificado la disponibilidad de la información se deberá entregar en un plazo no mayor a 10 días hábiles
Tanto las solicitudes como la respuesta dada deben ser puestas a disposición del público en general a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.	
<p>El solicitante al que se haya negado el acceso a la información, podrá interponer el Recurso de Revisión ante la Unidad de Enlace en cuestión o ante el IFAI (si se interpusiese en la Unidad de Enlace, ésta deberá remitirla al IFAI para su sustanciación).<sup>30</sup></p> <p>El recurso podrá efectuarse por correo certificado o mensajería, con acuse de recibo, y medios electrónicos (se entregará, confirmará o remitirá al particular un acuse de recibo en el cual conste de manera</p>	El recurso se deberá interponer dentro del los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

<sup>30</sup> El recurso de revisión también procederá, según el artículo 50 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, bajo los mismos términos señalados, cuando: se alega inexistencia de los documentos solicitados; la dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible; la dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales; el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega; si el solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

<b>Procedimiento de Solicitud de información ante el IFAI y las Unidades de Enlace</b>	<b>Términos</b>
<p>fehaciente la fecha de presentación respectiva). En los recursos de revisión de solicitudes de acceso a la información, no se requerirá acreditar la identidad del interesado. La presentación del recurso por medios electrónicos deberá realizarse por el interesado; en este caso no procederá la representación.</p> <p>Además cabe señalar que en materia de derecho a la información, también existe la suplencia de la queja, ya que el Instituto, subsanará las deficiencias de los recursos interpuesto por los particulares. Si el Instituto no tuviere los elementos para subsanar solicitará por una sola ocasión al requirente para que así lo haga.</p>	<p>Se le dará al particular un término de 5 días para que subsane lo que se le solicita.</p>
<p>Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto (mediante solicitud del interesado podrán recibirse por vía electrónica las promociones y escritos).<sup>31</sup></p>	<p>Dentro de los 30 días hábiles siguientes a la interposición del recurso se presentará el proyecto de resolución.</p>

<sup>31</sup> Según el Artículo 56 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las resoluciones del Instituto podrán desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo; confirmar la decisión del Comité, o revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos. Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución. Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada. Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de

<b>Procedimiento de Solicitud de información ante el IFAI y las Unidades de Enlace</b>	<b>Términos</b>
<p>Las resoluciones del Pleno serán públicas; la información reservada o confidencial deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.</p>	<p>El Pleno resolverá en definitiva dentro de los 20 días hábiles siguientes a la presentación del proyecto de resolución. El plazo podrá ser ampliado por uno igual, por una sola vez y por causa justificada.</p>
<p>Si alguna dependencia o entidad se niega a entregar información relacionada con la resolución de un recurso de revisión, lo haga de manera parcial, o a cumplir con una resolución o instrucción, el Instituto podrá comunicarlo al órgano interno de control que corresponda para su inmediata intervención; recurrir al superior jerárquico del titular de la unidad administrativa de que se trate, para su inmediata intervención o hacer del conocimiento público dicha circunstancia.</p> <p>Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.</p>	

control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

El Artículo 57 del mismo Reglamento indica las hipótesis por las que será desechado el recurso por improcedente: por presentarlo una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49 (15 días hábiles a partir de la notificación); porque el Instituto con anterioridad haya conocido del recurso respectivo y resuelto en definitiva; cuando se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o cuando ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

También se establecen los casos en que el Recurso será sobreseído (art. 58 del Reglamento citado): cuando el recurrente se desista expresamente del recurso, o fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva; cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o la dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

<b>Procedimiento de Solicitud de información ante el IFAI y las Unidades de Enlace</b>	<b>Términos</b>
<p>Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.</p> <p>El particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud.</p>	<p>Transcurrido un año de que el Instituto expidió la resolución se podrá solicitar la reconsideración, misma que deberá ser resuelta en un máximo de 60 días hábiles.</p>

Como es claro, tanto la reforma al artículo sexto constitucional, como la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal Electoral han logrado un gran avance para la democracia en el país, pero no sólo en términos político electorales, sino en términos económicos, sociales y jurídicos. Muchos creen que el derecho a la información es sólo un instrumento de control de poder, pero como veíamos en el apartado 1.3, es mucho más que eso, se trata de seguridad jurídica, de protección de los mínimos establecidos en nuestra Carta Magna, es cuestión de protección y pleno goce y ejercicio de derechos fundamentales; es garantía de garantías.

Es cierto que a pesar de los esfuerzos intelectuales, académicos, sociales, políticos y legislativos que hicieron de este derecho un derecho positivo, falta mucho en el camino de las satisfacciones informativas, pero es solo el principio, debemos acostumbrarnos a él, debemos aprender a ejercerlo, aprovecharlo, normalizarlo en nuestro quehacer histórico,

entonces habremos ganado terreno al subdesarrollo y reconquistado la soberanía del pueblo.

## 2. NOCIONES BÁSICAS SOBRE EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

### 2.1 Cuestiones doctrinales y conceptuales del derecho a un medio ambiente adecuado

Para entender mejor el derecho a un medio ambiente adecuado, primero habremos de acercarnos a la concepción de ambiente. Una primera aproximación está dada por Jaquenod, que nos dice que el ambiente es:

“el sistema constituido por diferentes elementos, fenómenos y procesos, naturales, sociales y culturales, que condicionan en un momento y lugar determinados, la vida y desarrollo de los organismos y el estado de los elementos inertes, en una conjunción integradora, sistemática, dialéctica de relaciones de intercambio entre el hombre y los diferentes elementos”.<sup>32</sup>

De este primer acercamiento se pueden desprender varias cuestiones. Primero tenemos la apropiación de “sistema” (marco articulador, organizador de un conjunto de factores), en el caso del ambiente los elementos del sistema son naturales, sociales y culturales. Esto es muy importante ya que cuando se hablaba de medio ambiente, sólo se pensaba en los espacios naturales, constituidos por elementos biológicos, nunca por elementos dados, introducidos, creados por el hombre como corruptor *per se* del medio ambiente. No quiero decir que el hombre no irrumpa con los elementos dados en la naturaleza, pero lo cierto es que el hombre es un elemento del medioambiente y su naturaleza hace

---

<sup>32</sup> JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia. *El Derecho Ambiental y sus Principios rectores*, 3ª ed., Dykinson, Madrid, 1991, p.39.

indispensable su desarrollo en torno al medio, lo cuál implica modificar éste; así como los castores construyen presas con maderos, los pájaros nidos y otros tantos mamíferos madrigueras, el hombre con sus posibilidades infinitas de crear, logra transformar su entorno para su bienestar, con lo que dota al medio ambiente de otros elementos: el social y cultural.

Cabe aclarar que el hombre, se encuentra dentro de ambos elementos, los naturales (elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre. LGEEPA, artículo 3, fracc. XV.) y dentro de lo que yo llamaría “elementos civilizatorios” – composiciones urbanísticas, apropiación del espacio para la habitación, las actividades económicas y el esparcimiento- que Jaquenod apunta acertadamente como elementos sociales y culturales.

Por otro lado, tenemos que estos elementos tanto naturales como introducidos por el hombre están en constante intercambio, relación dialéctica; se comunican, conviven en un mismo espacio y en un mismo tiempo. De este hecho se ha marcado la desgracia del entorno natural y que ha afectado al medio ambiente en general. El hombre se ha apropiado de más espacio en menos tiempo, debilitando el equilibrio entre los elementos, ganado terreno para la civilización, negando la importancia -más allá de la económica- de los elementos dados por la propia naturaleza.

De ésa interacción desequilibrada, en donde uno de los elementos del ambiente se sobrepone al otro, ha surgido el desequilibrio ecológico.

Ahora bien, es precisamente en la búsqueda del equilibrio ecológico, entendido como: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos (art. 3, fracc. XIV. de la LGEEPA) que se ha generado su protección, conquistando en el mundo del “deber ser y del ser”, la asimilación del medio ambiente como bien jurídico tutelado.

El medio ambiente como elemento indispensable para la subsistencia del hombre y la vida en la tierra, es acogido por el sistema, como el derecho subjetivo a un medio ambiente adecuado. Es importante retomar la palabra “adecuado”, pues como he mencionado anteriormente, el medio ambiente puede o no estar en equilibrio, y en la medida en que guarda ése equilibrio, es posible la subsistencia y convivencia entre los organismos en condiciones favorables, benignas a éstos, y particularmente, garantiza una vida digna y pleno desarrollo para el hombre; que son precisamente los objetivos consignados por el adjetivo “adecuado”, o como se ha apropiado en otras legislaciones, como medio ambiente “sano”, “equilibrado”, etc.

El estudio, desarrollo y marco legal de este derecho subjetivo, es materia del derecho público denominado Derecho ambiental, que se entiende como:

“el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”.<sup>33</sup>

Es claro entonces que el Derecho ambiental centrará sus esfuerzos en la regulación de las conductas humanas que impactan de manera contundente en el medio ambiente y que pueden traer como consecuencia modificaciones significativas en la existencia de sus organismos.

Si con el Derecho ambiental se pretende la “tutela de las condiciones que hacen posible la vida en todas sus formas, tales condiciones no deben ser consideradas en forma estática sino como se presentan en la realidad, es decir, de manera dinámica”<sup>34</sup> por lo que resulta

---

<sup>33</sup> BRAÑES, Raúl. *Manuel de Derecho Ambiental Mexicano*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica-Fundación mexicana para la Educación Ambiental, México, 2000, p. 29.

<sup>34</sup> QUINTANA, VALTIERRA, Jesús. *Lineamientos Generales de Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2000, p. 18.

importante que esos procesos dinámicos se lleven bajo niveles de equilibrio que no transgredan el orden natural, que permite la subsistencia de las especies, la continuidad de la vida sobre la tierra y que implica necesariamente el mantenimiento de las condiciones que la hicieron posible.<sup>35</sup>

De ésta últimas líneas se descubre que el derecho a un medio ambiente adecuado se caracteriza por tener dos dimensiones en su contenido básico:

- a) El derecho a preservar la vida individual en un entorno adecuado.
- b) El derecho de la especie a subsistir en las generaciones futuras en un entorno adecuado (desarrollo sustentable).

Este contenido involucra necesariamente la dimensión biológica y social del ser humano, es decir, su subsistencia y su trascendencia. Es por esto que el derecho a un medio ambiente adecuado resulta tan paradigmático, porque se relaciona profundamente con otros derechos de gran valor, como el derecho a la vida y a la salud (derechos de todo ser humano, signados como derechos fundamentales). Asimismo está vinculado con las premisas básicas que permiten la optimización de dicho derechos, como la dignidad, el bienestar y el desarrollo. Y sobre todo, porque es la figura bajo la cual tiene cobijo el contrato entre generaciones, es decir, el sistema de protección de los intereses de los no natos.

De ahí los retos del Derecho ambiental, de la protección de expectativas futuras, de velar por los derecho de los que vendrán, y porque su materia al ser dada por la propia naturaleza, está en manos de todos y se considera patrimonio común del hombre, por lo que todos gozan de sus beneficios, la usan y abusan de ella al verla como fuente “inagotable” de riqueza y no como fuente finita de vida. De este punto se desprende otro de los grandes problemas del Derecho ambiental: “la tragedia de los comunes”.

---

<sup>35</sup>Cfr. BRAÑES, Raúl. *Op. cit.*, nota 33, p. 19.

A la apropiación general de los espacios y bienes naturales por todos los individuos, generadora de ignorancia sobre su protección e indiferencia por su afectación se le ha denominado la “tragedia de los comunes”, por tratarse de bienes que al mismo tiempo pertenecen a todos y a nadie en particular. La pendencia está en ¿quién puede gozar más del medio, de sus recursos sin retribuirle o limitarse en razón de su perjuicio?; en esta medida, todos aspiran a lo mismo: gozar de los beneficios, externalizando el costo, es decir, si el vecino no paga el costo de los beneficios obtenidos y tampoco, si él abusa y saca provecho y también. Como consecuencia: todos resultan perjudicados por el deterioro del medio ambiente, pero habrá ciertos grupos que por su vulnerabilidad padezcan en mayor medida las consecuencias nefastas del deterioro ambiental, como la pérdida de espacios que brindan servicios naturales, que permiten la subsistencia de comunidades y la subsistencia del conocimiento tradicional, por mencionar algunos ejemplos –este punto se verá claramente más adelante cuando se trate el tema de la justicia ambiental-.

Es el carácter colectivo de este derecho el que dificulta su defensa jurisdiccional, al encarnar lo que se conoce como un derecho difuso. En lo particular, me parece que si bien es cierto que la materia ambiental afecta a grandes grupos, lo que resulta en una dificultad para identificar e individualizar tanto al sujeto transgresor como al sujeto afectado, es posible, en determinados casos, demostrar una afectación directa a la esfera jurídica de una persona y relacionada con el derecho a un medio ambiente adecuado, como se ha hecho para su defensa en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, donde se alega la afectaciones a la salud, a la vida y a la vida privada. Igualmente sería posible aducir libertad de tránsito, derecho a la educación –conocimiento tradicional-, derecho a la residencia, a la propiedad y al trabajo, entre otros, dependiendo el caso del que se trate. Gracias a esta vinculación directa con otros derechos y a la modernidad, la tecnología y la

información es posible determinar individualmente y probar quiénes son los agentes responsables de determinados daños al ambiente –causantes de perjuicios en el la vida y desarrollo humano-, así como a los individuos afectados.

Como es claro, el derecho a un medio ambiente adecuado, al igual que el derecho a la información, sirven de instrumento que posibilita, enriquece y garantiza el ejercicio de otros derechos, en especial de otros derechos fundamentales. Ahora bien, mientras el derecho a un medio ambiente adecuado se asimila con otros derechos, se está negando el valor intrínseco en los elementos biológicos, dados en la naturaleza, imponiendo siempre la visión antropocéntrica tal como dice Raúl Cifuentes: “se debe proteger al ambiente que se relaciona directamente con el ser humano; es una protección cuya medida y fin es únicamente el ser humano. Por lo que no resulta raro que el tener un ambiente adecuado se confunda con tener las condiciones que hagan posible la salud humana”.<sup>36</sup>

En México, aún no se ha abundado en la protección jurisdiccional del derecho a un medio ambiente en su carácter de derecho subjetivo, pero sí se ha legislado profusamente en torno a la protección del ambiente y es posible hacer de éste, materia justiciable vía administrativa y participar en ella por medio de los instrumentos de política ambiental y el derecho de petición, que aunque precariamente, repercuten indirectamente en el goce del derecho a un medio ambiente adecuado por la colectividad.

Para finalizar este apartado, a manera de síntesis, agregaré que el ambiente es el bien jurídico consignado en el derecho a un medio ambiente adecuado y protegido por el derecho ambiental, y que entraña las condiciones que permiten la existencia plena de todo organismo sobre la tierra y la garantía de bienestar, dignidad, y calidad de vida para todo ser humano, así como su pleno desarrollo y el de las futuras generaciones.

---

<sup>36</sup> CIFUENTES LÓPEZ, Raúl, *et. al* (coord.), *Protección Jurídica al Medio Ambiente. Tópicos de Derechos Comparado*, Porrúa, México, 2002, p. 13.

### 2.1.1 El derecho a un medio ambiente adecuado como derecho fundamental.

El derecho a un medio ambiente adecuado o bien, el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado -como se titula en otras legislaciones-, pertenece a los derechos humanos emergentes, es decir, a los derechos de la solidaridad o de tercera generación. Se consideran de tercera generación, por ser históricamente los últimos en alcanzar reconocimiento y protección formal a través de la legislación positiva. Su aparición se encuentra vinculada al auge del denominado solidarismo jurídico, sustentando en la justicia y la vocación de colaboración planetaria.

No fue, sino hasta la década de los setenta y debido a las serias pérdidas en los ecosistemas, el cambio climático, las pérdidas económicas y las tragedias acaecidas por implacables fenómenos naturales desencadenados por el desequilibrio ecológico, que se generó una preocupación mundial por el ambiente y el compromiso de los países por dedicar esfuerzos domésticos que garantizaran la continuidad de la tierra y sus habitantes en condiciones favorables tanto para los pobladores actuales como para los futuros.

Para entender mejor el derecho a un medio ambiente adecuado como derecho fundamental, habrá que clarificar nuestro entendimiento respecto de los primeros para lo cuál, me voy a permitir tomar una definición de Luigi Ferrajoli, que dice que “son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a los seres humanos en cuanto a dotados de *status* de personas”.<sup>37</sup> Me parece que es claro, sin embargo, habrá que hacer algunas alusiones al término derechos subjetivos en cuanto a que están presentes en el texto normativo cuando se trata de una norma que obliga al Estado a realizar una determinada acción o abstención y que resguardan

---

<sup>37</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, 2ª ed., Trotta, Madrid, 2001, p. 37.

derechos frente al Estado, oponibles a este, es decir, se trata de normas que regulan las relaciones de dominación.<sup>38</sup>

Tenemos entonces que los derechos fundamentales (también asimilados a la noción de derechos humanos), constituyen atributos de la persona humana frente al Estado, al cual puede exigirle que provea lo necesario para su satisfacción o que se contenga de impedir su ejercicio; lo que a su vez significa, en sentido estricto, que sólo él puede violarlos.

Precisamente, una característica de las violaciones de los derechos fundamentales, es que se cometen desde el poder público. No todo abuso contra una persona ni toda forma de violencia social son técnicamente atentados contra los derechos humanos, ya que configuran tipos penales previstos en los Códigos de la materia.

Para acercarnos más a la noción de derecho fundamental y de ahí partir a la naturaleza del derecho a un medio ambiente adecuado como tal, cabe decir que entre sus características encontramos su carácter universal, es decir, pertenecen a todos por igual, hombres, mujeres, niños, sin distinción de raza, credo, preferencia sexual, cultura, nacionalidad, grado de instrucción, oficio.

De este punto me permitiré hacer un paréntesis para anotar que, siguiendo la filosofía del *ius naturalismo*, los derechos fundamentales tienen carácter innato (inherentes a la persona humana, que no se originan en el Estado ni en las leyes, no se originan en concesiones o gracias, sino en la propia naturaleza humana); en lo particular, considero que definitivamente los derechos humanos se identifican directamente con el ser humano, de hecho tienen su razón de ser, en la naturaleza humana del individuo; sin embargo, no es posible dejar de lado, que dependiendo la cultura, la nación y el país al que se pertenece, adquieren sentido o no, validez o no. Esto me hace pensar que

---

<sup>38</sup> ALEXY Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 3ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p.p. 175 y 176.

necesariamente debe haber un Estado que los sancione, de lo contrario no figurarían en el mapa jurídico y social de un país.

Para aclarar este punto, retomaré a Montesquieu, que decía: “En la naturaleza, los hombres nacen iguales; pero esa igualdad no se mantiene. La sociedad se la hace perder y solo vuelven a ser iguales por las leyes”<sup>39</sup>. Yo agregaría que nacemos iguales porque nacemos hombres, y como hombres necesitaremos los mismos básicos para sobrevivir: alimentación, protección de la intemperie y descanso. Sin embargo, la forma y la medida en que los recibamos dependerá de nuestros orígenes; además, sabemos que para sobrevivir quizá baste con estos mínimos, pero para vivir plenamente, para desarrollarnos y tener una existencia digna, hace falta mucho más que eso, por lo que se hace necesaria una nutrida y bien articulada esfera de derechos que no será posible sin un orden regulador, sancionador, que garantice esa vida digna para todos.

Otras características de los derechos fundamentales son la de ser inalienables, irrenunciables, e intransferibles. La vida sería imposible si no gozáramos de un medio ambiente adecuado; a lo largo de la historia ha se ha abusado del medio y se ha puesto en venta y hemos renunciado a las condiciones óptimas de éste –por razones económicas y de poderío-; sin embargo, en los últimos años se han dado grandes esfuerzos tanto a nivel nacional como internacional para erradicar las prácticas que vulneran este derecho, aunque falta mucho por hacer.

Asimismo, los derechos fundamentales son imprescriptibles e irreversibles (una vez reconocidos, su vigencia es permanente, aun cuando hayan sido eliminadas las situaciones que los originaron); tan es así, que si se renuncia a un ambiente adecuado se renuncia a la vida, el derecho a un medio ambiente va ligado al hecho de permanencia

---

<sup>39</sup> MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*, 14ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 105.

generacional de la vida en la tierra como la conocemos, bajo las mismas o mejores condiciones.

También son considerados progresivos y acumulativos (al igual que la humanidad va cambiando y adaptándose a nuevas situaciones, los derechos humanos se van renovando). De hecho, esta situación es claramente palpable, con las sentencias emitidas por las Cortes Europea e Interamericana de Derechos Humanos, cuyas determinaciones responden a una interpretación evolutiva de los derechos, integrando sus contenidos a la realidad actual de nuestras sociedades y prestando especial atención al derecho a un medioambiente adecuado y al desarrollo sostenible.

Si ha habido un derecho que genere nuevas legislaciones, teorías, instituciones y figuras jurídicas, es el relativamente recién emergido derecho a un medio ambiente adecuado. Que además, en afanes progresistas, está cambiando el paradigma antropocéntrico por uno más mediado y culturalmente más avanzado y benéfico para la propia humanidad.

Por último anotaré las características: indivisibles e interdependientes (están relacionados entre sí, la negación de un derecho pone en peligro el ejercicio de los otros derechos, por ello el ejercicio de un derecho no puede hacerse en perjuicio de algún otro). Como lo indicaba en el apartado anterior, el derecho a un medio ambiente adecuado está íntimamente relacionado con otros derechos, tan es así que se ha asimilado su protección jurídica a la de los demás.

Para concluir sintetizaré diciendo que los derechos fundamentales son norma principal en todo sistema jurídico que se diga democrático, son el espíritu de un sistema jurídico justo, humanista.

Me parece debido aclarar que nuestro derecho, es un derecho garantista. Se podría decir entonces, que las garantías (individuales y sociales –México fue el primer país en constitucionalizar derechos sociales-), son la figura jurídica bajo la cuál, México ha

adoptado a los derechos fundamentales, es decir, su reconocimiento y protección en nuestra Carta Magna.

“En otras palabras, entre Constitución democrática y derechos fundamentales de la persona se establece una relación dialéctica según la cuál, por un lado, la Constitución-en cuanto fuente suprema del ordenamiento-constituye la base de su reconocimiento y de su tutela; por otra parte, el disfrute de los derechos fundamentales es la condición esencial para la subsistencia del Estado democrático de derecho.”<sup>40</sup>

Entonces, es claro que el derecho a un medio ambiente adecuado está integrado a la esfera jurídica de la persona, sancionado por el Estado, lo que genera obligaciones a cargo de éste; como la de velar por la protección del ambiente y garantizar que toda persona por igual goce y disfrute de él, permitiendo su desarrollo y bienestar y prohibiendo y sancionando las prácticas nocivas que lo vulneren y comprometan su goce y disfrute para las generaciones presentes y las futuras.

## 2.2 Sustento constitucional y jurídico del derecho a un ambiente adecuado en México

A manera de introducción me permitiré citar una Tesis jurisprudencial que me parece captura la esencia del derecho en comento:

“El artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado el 28 de junio de 1999, consagra el derecho subjetivo que tiene todo individuo a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Asimismo, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el territorio

---

<sup>40</sup> ROLLA, Giancarlo. *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*, UNAM, México, 2002, p. 130.

nacional está regulada directamente por la Carta Magna, dada la gran relevancia que tiene esta materia. En este sentido, la protección del medio ambiente y los recursos naturales es de tal importancia que significa el "interés social" de la sociedad mexicana e implica y justifica, en cuanto resulten indisponibles, restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés, precisa y puntualmente, en las leyes que establecen el orden público... La protección de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, así como la necesidad de proteger los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico son principios fundamentales que buscó proteger el Constituyente y, si bien, éste no define de manera concreta y específica cómo es que ha de darse dicha protección, precisamente la definición de su contenido debe hacerse con base en una interpretación sistemática, coordinada y complementaria de los ordenamientos que tiendan a encontrar, desentrañar y promover los principios y valores fundamentales que inspiraron al Poder Reformador.”<sup>41</sup>

El derecho a un medio ambiente adecuado, como se plantea en la Tesis citada, está previsto en nuestra Carta Magna y responde a los principios mencionados en el apartado anterior y que se verán en el apartado 1.3 del presente Capítulo.

El artículo 4o., párrafo quinto de nuestra Constitución reza así:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”

En mi particular interpretación, esta previsión implica que en atención a la vida digna de todo ser humano, se hace indispensable garantizar que su medio sea el más propicio para su libre desarrollo, para generar condiciones de bienestar, de salud física, mental y emocional.

---

<sup>41</sup> “Medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar. Concepto, regulación y concreción de esa garantía”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, novena época, tomo XXI, enero del 2005, página 1799. Amparo en revisión 28/2004. Convimar, S.A. de C.V. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías, en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx), consulta de 14 de marzo de 2008.

No puedo dejar de lado que los términos “bienestar” y “desarrollo” son conceptos jurídicos indeterminados, abstractos, relativos, subjetivos, sin embargo, en atención a toda la concepción filosófica, axiológica e histórica de los derechos humanos, se puede llegar a serias determinaciones respecto de dichos términos (como se puede ver en las tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las sentencias de los Tribunales Europeo y Latinoamericano de Derechos Humanos).

Habrá que reconocer que si bien el derecho a un medio ambiente adecuado se consagra en una simple línea dentro del artículo cuarto, es parte del texto constitucional en otros numerales; nutriendo así el Derecho ambiental y el derecho a un medio ambiente adecuado en muchas formas, como fundamento de la seguridad de la Nación, como uno de los fundamentos del régimen socioeconómico de la República; como nuevo modelo económico (desarrollo sustentable); se incorpora como obligación del Estado y de los particulares (a la protección del ambiente); se consagra el derecho al ambiente como un derecho transgeneracional; se reconocen los conocimientos y culturas tradicionales de los pueblos indígenas; se hace obligatoria la educación ambiental en todos los niveles de la educación; se admite el ambiente como una de las bases para favorecer la integración latinoamericana y caribeña, entre otras.

Algunos ejemplos de su incorporación en la constitución son:

El Artículo 2, apartado A, fracción V.: ...

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

Este artículo recoge la idea de protección ambiental y el derecho a un medio ambiente adecuado vinculada con los servicios ambientales que prestan varias comunidades- muchas de ellas indígenas- al mantener los ecosistemas vecinos y darles usos a los

recursos naturales que permiten su regeneración y subsistencia, así mismo, acota la idea de preservación y legado del conocimiento tradicional, que en gran medida involucra los procesos de la naturaleza y su influencia en el hombre.

Artículo 3º: Todo individuo tiene derecho a recibir educación...

II. El criterio que orientara a esa educación se basara en los resultados del progreso científico, luchara contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al *aprovechamiento de nuestros recursos*, a la defensa de nuestra independencia política, al *aseguramiento de nuestra independencia económica* y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y...

Es realmente importante que dentro de los presupuestos mínimos constitucionales del derecho a la educación se incluya el conocimiento de nuestros problemas, el aprovechamiento de los recursos naturales y la independencia económica, ya que son tres ejes indispensables para el desarrollo, un desarrollo “responsable” que permita la viabilidad económica y cultural, sin perjudicar el medio ambiente, ni la posibilidad futura de gozar de esos recursos y heredarlos a las generaciones venideras. Por otro lado, la protección del medio ambiente es inasequible sin la toma de conciencia, sin el raciocinio y la experiencia, que son, indudablemente, variables producto de la educación.

En la medida en que se conocen las riquezas de un país, sus alcances y limitaciones, su renovabilidad y vulnerabilidad, es posible emplearlas mejor sin comprometer el equilibrio ecológico. Es posible tomar decisiones y emprender acciones menos costosas para el ambiente y más benéficas para el hombre; en resumidas cuentas, es posible crear una cultura de lo sustentable.

Artículo 25: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...”

Con este fragmento del precepto se agrega un concepto muy importante en materia de derechos difusos que es el desarrollo sustentable, que implica la protección de los bienes naturales, para garantizar de su disfrute presente sin perjuicio de las futuras generaciones. Asimismo, esta norma se traduce en el deber de incluir en la política de desarrollo bases para un aprovechamiento sustentable, cuya aplicación eficaz, estará determinada en la proporción y medida en que el correspondiente plan o programa de desarrollo incluya medidas de racionalización para el aprovechamiento y explotación de los recursos.

También dentro del artículo 25, párrafo sexto, se dice que como parte de la rectoría del Estado, bajo criterios de equidad social y productiva, se debe apoyar a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y al medio ambiente.

De nueva cuenta queda claro que es el Estado quien debe velar porque toda actividad económica que se desarrolle dentro del país responda al interés general, lo que por supuesto incluye la protección del medio ambiente, como fuente de bienestar y calidad de vida.

Por otra parte, dentro del artículo 27 párrafo tercero se indica 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 de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos,

reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

En éste párrafo se citan varias líneas que guardan el espíritu del derecho a un medio ambiente adecuado, como la distribución equitativa de la riqueza pública y su conservación –preservar y restaurar el equilibrio ecológico, evitar la destrucción de los elementos naturales- que a su vez entrañan principios de justicia ambiental, como el de equilibrar la balanza del disfrute de los bienes naturales y aminorar el coste de su pérdida para los que están en condiciones ínfimas.

Además, en este caso es muy clara la obligación de hacer por parte del Estado, para garantizar este derecho.

Siguiendo con las menciones constitucionales, El artículo 73, fracción XVI, base 4, a), contempla que el Consejo de Salubridad General, dependiente del Presidente de la República, se encuentra facultado para adoptar medidas a fin de prevenir y combatir la contaminación ambiental, las cuáles serán revisadas en su oportunidad por el Congreso de la Unión en el ámbito de su competencia. Con este artículo es con el que se puede fundamentar la relación directa existente entre derecho a un ambiente adecuado y el derecho a la salud, así como la materia de Seguridad Nacional.

En el mismo artículo 73, pero en la fracción XXIX-G se indica que el Congreso tiene facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los

gobiernos de los Estados y de los Municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Ahora bien, habrá que enfatizar el hecho de que dentro de nuestra Constitución el derecho a un medio ambiente adecuado está vinculado necesariamente con la idea de desarrollo económico, por lo que se hace patente el llamado a la sustentabilidad dentro de nuestra Ley Suprema.

¿Y por qué resulta tan importante el desarrollo sustentable vinculado al derecho a un medio ambiente adecuado?; la respuesta es dada por la propia concepción del desarrollo sustentable, que fue empleado por primera vez en el Informe Brundtland – informe socio- económico realizado para la ONU en 1987, cuyo nombre original es “Nuestro futuro común”-, como aquél que satisface las necesidades presentes, sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de satisfacer las propias. La sustentabilidad presente en nuestra constitución es producto de la concepción de protección de medio ambiente actual, que ha dejado de ser una traba del desarrollo y se ha convertido en una palanca del mismo.

La previsión constitucional sobre un medio ambiente adecuado y el desarrollo sostenible, dieron lugar a la Ley marco en la materia: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), entre los antecedentes de esta ley se cuenta a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación (1971), la Ley Federal de Protección al Ambiente (1982) y su versión original de 1988.

Pero es hasta la reforma de 1996 que la LGEEPA adquiere la forma, contenido y objetivos actuales, y que están consignados en su artículo 1º.

La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre

las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;

II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;

V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;

IX.- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X.- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

Con las reformas se lograron avances en el Derecho ambiental, se subsanaron varias lagunas legales y mejoraron los manejos en torno al derecho a un medio ambiente adecuado, previendo un proceso de descentralización de la administración, que favoreció la gestión ambiental y otorgó más facultades a las autoridades locales, así mismo, se abrió más la participación ciudadana (denuncia popular, el acceso a la información ambiental y la posibilidad de impugnar por medio jurídicos los actos contradictorios a la legislación y perjudiciales al ambiente); también se incorporaron instrumentos económicos de gestión ambiental, entre otras cosas, lo que representa los primeros pasos para una efectiva protección del ambiente y la especialización y especificación que requiere el complejo objeto del Derecho ambiental.

Dentro de la legislación interna del Derecho ambiental se encuentran varios ordenamientos legales que responden a las condiciones y particularidades de cada elemento objeto de esta materia, ya que por su naturaleza requieren de un trato especial. Algunos de estos ordenamientos son: Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley General de Vida Silvestre, Ley de Aguas Nacionales, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley Ambiental del Distrito Federal, Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Reglamento de la LGEEPA en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, Reglamento de la Ley de Vida Silvestre, Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, Reglamento de la Ley Ambiental del D.F., Reglamento en materia de registros, autorizaciones de importación y exportación y certificados de exportación de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias y materiales tóxicos o peligrosos, Reglamento de la LGEEPA en

materia de registro de emisiones y transferencia de contaminantes, Reglamento para el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, entre otros. Así como las Normas Oficiales Mexicanas que se refieren a especificaciones en la materia ambiental legislada.

Por último, me permitiré hacer una breve mención de los instrumentos jurídicos internacionales que prevén el derecho a un Medio Ambiente adecuado.

La Declaración de Río de 1982, afirma que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable y por tanto tienen derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza.

En la Declaración de Río de 1992, el énfasis está puesto en el hombre y en el derecho de todos los países a alcanzar su desarrollo basado en los principios ambientales, de tal modo que resulte posible salvaguardar la integridad del planeta al mismo tiempo de lograr el desarrollo para todos los países.

El artículo 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados Partes del Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

La Declaración de la Haya sobre el Medio Ambiente. En el párrafo 5º se lee:

“Por cuanto el problema ambiental es planetario en alcance, las soluciones sólo pueden ser formuladas a nivel global. Debido a la naturaleza de los peligros involucrados, las soluciones a buscar comprometen no solo la obligación fundamental de preservar el ecosistema, sino también el derecho a vivir con dignidad en un vivible ambiente global, y la consecuente obligación que la comunidad de naciones tiene, de cara a las generaciones presentes y futuras, de hacer todo aquello que pueda ser hecho para preservar la calidad de la atmósfera”<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Declaración de la Haya sobre el Medio Ambiente en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/derhum/cont/13pr/pr24.pdf> consulta del 08 de mayo del 2007.

La Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos (Carta de Banjul) aprobada el 27 de julio de 1981, en su artículo 24 indica que todos los pueblos tienen derecho a un entorno satisfactorio y favorable a su desarrollo. EL Protocolo de San Salvado (1988), Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) de 1969, en su artículo 11 consagra el derecho a un ambiente sano:

“Derecho a un Medio Ambiente Sano:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.”<sup>43</sup>

Aquí no hay lugar a dudas respecto a la posibilidad de los ciudadanos de los países firmantes de reclamar el derecho a disfrutar de un ambiente sano y al mismo tiempo, como lo exigen los derechos de la solidaridad, al deber que tienen de contribuir para que se ejercicio no sea conculcado.

### 2.3 Principios de derecho ambiental

Me parece importante dedicar un apartado de este Capítulo específicamente a los principios de derecho ambiental, por considerar que su contenido nos revela mucho sobre este derecho, en especial sobre sus retos, sobre sus aspiraciones y sobre el camino que deben seguir las legislaciones, las políticas, las instituciones y la sociedad en general,

---

<sup>43</sup> Convención Americana de Derechos Humanos en <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos4.htm>, consulta del 8 de mayo del 2007.

para lograr el efectivo goce de un medio ambiente adecuado, saludable y transgeneracional.

La especialista en derecho ambiental Silvia Jaquenod de Zsögön, en su libro *El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores*, como su nombre lo indica, hace un análisis exhaustivo sobre los principios de derecho ambiental. A mi parecer el estudio realizado por Jaquenod resulta muy completo, sencillo y acertado, por lo que me permitiré retomar algunas ideas vertidas en él<sup>44</sup>.

Principio de realidad:

Referente a la necesidad de analizar los factores reales que repercuten en materia ambiental. Para prevenir, reparar, controlar y proteger el ambiente, no existe vía más segura que la realidad. La información confiable y el conocimiento pleno de los factores involucrados en una situación determinada, son el comodín bajo la manga de las instituciones humanas para la mejora de sus condiciones.

Principio de solidaridad:

Este principio guarda relación con otros principios, considerado dentro del panorama internacional como la información, la vecindad, la cooperación internacional, la igualdad y el patrimonio universal. Este punto se reafirma si pensamos que el medio ambiente está interconectado a escalas micro biológicas, por lo que cualquier fenómeno ocurrido en un rincón del mundo repercutirá de un momento a otro y en diferente medida, en todas las latitudes del planeta, por lo que la comunidad internacional esta consciente de la importancia de guardar relaciones de solidaridad entre los países, que garanticen el

---

<sup>44</sup> Cfr. JAUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia. *Op. Cti. nota 39*.

equilibrio ecológico, ya que implica la subsistencia de la especie humana, aspiración que está más allá de las fronteras.

Principio de regulación jurídica integral (prevención, defensa y conservación, mejoramiento y restauración):

Este principio encarna las aspiraciones y expectativas de las legislaciones internas e internacionales en materia del derecho ambiental, al ser fuente de protección, mejora, conservación, mantenimiento, sostenibilidad de las condiciones medio ambientales que permiten el desarrollo de los organismos vivos.

El principio de responsabilidad compartida:

Este principio guarda íntima relación con el principio de solidaridad, pero sobre todo, es el punto final a la “tragedia de los comunes”, al incluir dentro de la normatividad ambiental la premisa de que el deterioro causado hasta ahora al ambiente es responsabilidad de todos, por lo que las tareas para revertir sus efectos negativos, detener su progreso y modificar el orden nocivo, son obligaciones comunes.

Principio de conjunción de aspectos colectivos e individuales:

Este principio resulta de gran importancia ya que manifiesta el carácter sistémico del ordenamiento ambiental. El Derecho ambiental tienen relación judicial y normativa, tanto con el derecho privado (derecho civil, fiscal y mercantil) como con el derecho público (derecho administrativo, penal, internacional y procesal).

Principio de introducción de la variable ambiental:

Con este principio se inserta el derecho a un medio ambiente adecuado en todos los sectores: el económico, el social, el político, cultural, por mencionar algunos.

De singular importancia es la introducción de la variable ambiental en la política de Estado al asignarle carácter prioritario, lo que implica un lugar en la agenda de las decisiones de alto nivel. Asimismo entiende el establecimiento de procedimientos y la coordinación de esfuerzos y concertación de planes sobre la materia ambiental a todos los niveles de organización política, así como con los sectores productivos.

Principio de tratamiento de las causas y de los síntomas (Principio precautorio):

Este principio es particularmente importante porque la legislación en la materia ha previsto que su función no esta principalmente en el manejo y la administración de los daños y la prohibición, sino en la “prevención” de los mismos, en la canalización y tratamiento adecuado a los focos rojos que amenazan con ser problemática ambiental a futuro y que comprometen los derechos de las generaciones venideras.

Principio de unidad de gestión:

Con este principio se retoma la idea de coordinación y concertación entre órganos, poderes y niveles de gobierno, para evitar la duplicidad de esfuerzos y mejorar los resultados; promoviendo la comunicación y apoyo administrativo que permita un adecuado manejo de las situaciones de derecho ambiental.

Principio de subsidiaridad:

Este principio me parece particularmente importante ya que es el que subsume la participación ciudadana y la atención especializada y focalizada de la problemática ambiental:

“...se inspira en el hecho de que las decisiones locales suelen considerar condiciones ambientales locales y las opiniones de aquéllos que generalmente van a sufrir los mayores costos de dichas decisiones. Consiste en hacer recaer la decisión al nivel administrativo más bajo posible, a fin de obtener la retroalimentación necesaria”.<sup>45</sup>

Tras la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo que se efectuó en Río de Janeiro en julio de 1992, se generó uno de los documentos más importantes en materia ambiental, la llamada “Agenda 21”, que entraña los compromisos de las naciones en la materia y que son vistos como principios que dictan la pauta para las legislaciones internas y las políticas públicas en torno al Derecho ambiental.

A continuación, me permito glosar algunos de los principios que considero más importantes en relación con el tratamiento del medio ambiente.

- a) Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable. Tienen derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza.
- b) Todos deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza, como requisito indispensable para el desarrollo sustentable, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y de responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.
- c) La situación y necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados y vulnerables desde el punto de vista ambiental, deberán recibir prioridad especial.

---

<sup>45</sup> ACEVES ÁVILA, Carla. *Bases fundamentales de Derecho Ambiental*, Porrúa, México, 2003, p. 55.

- d) Toda persona deberá tener acceso a la información sobre el medio ambiente, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.
- e) Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas deberán reflejar el contexto ambiental y de desarrollo en que se aplican.
- f) Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad e indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales y deberán cooperar en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales.
- g) Las autoridades deberán fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que quien contamina debe cargar con los costos del daño causado.
- h) Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental como instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir impacto negativo en el ambiente y esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional.
- i) Es imprescindible contar con la participación de la mujer, de los jóvenes y de las comunidades indígenas para lograr el desarrollo sustentable.
- j) Están orientados hacia las preocupaciones en torno a los países dominados u ocupados; se sostiene que la guerra es enemiga del desarrollo sustentable; que la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables; las controversias sobre medio ambiente deben resolverse por vía pacífica; y termina la Declaración exigiendo a los Estados y los pueblos la

cooperación de buena fe y con espíritu de solidaridad para la aplicación de los principios de la Declaración.<sup>46</sup>

Tenemos la conjunción de nuevos elementos que ponen fin a la antigua disputa entre desarrollo, economía y protección del medio ambiente, por el contrario, se propone su integración para la erradicación de la pobreza. También se plantea el reconocimiento de la cultura y la educación como parte del entorno ambiental; la internalización de los costos por nuestras actividades nocivas y la responsabilidad compartida entre Estados y particulares, así como la participación directa de la población como la mejor arma contra el desequilibrio ecológico y la importancia de la información para la toma de decisiones, de conciencia y la instauración de una cultura de lo sustentable; la promoción del desarrollo sostenible y la integración de todos los sectores sociales; el acceso a la justicia ambiental y la exigencia procesal de derecho a un medio ambiente adecuado; el derecho de los países subdesarrollados a un tratamiento especial en relación con el aprovechamiento de los recursos y la protección del ambiente – la oportunidad de explotar su entorno para lograr el desarrollo que otros países lograron ya, siendo éstos últimos los que solidariamente compartan el costo-.

Como es claro, los principios de derecho ambiental encarnan el espíritu de las leyes ambientales, los objetivos en las políticas públicas, proyectos y programas tanto nacionales como internacionales y la participación directa de la gente en los asuntos relacionados con el medio ambiente, su aprovechamiento y protección.

---

<sup>46</sup> Cfr. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

## 2.4 Instrumentos de Política Ambiental

Antes de la reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano llevada a cabo en Estocolmo en 1972, donde se realizó La Declaración sobre Ambiente Humano de Naciones Unidas o Declaración de Estocolmo, las naciones habían dado pocas muestras de preocupación por el ambiente, de igual forma, para los países en vía de desarrollo la política ambiental carecía de verdadero empuje.

La creciente preocupación relacionada con el desgaste ambiental a escala global, que amenazaban con traer graves consecuencias en los regímenes climáticos, como el calentamiento global y deshielo de los polos y fenómenos como el adelgazamiento de la capa de ozono, la destrucción de ecosistemas completos, y la extinción de especies, entre muchas otras catástrofes, motivó a varios sectores sociales y en especial a los grandes centros industriales a realizar investigaciones en la materia, gracias a las cuales, surgió un acuerdo internacional urgente para rescatar el planeta y cambiar las prácticas consumistas amenazadoras, por un desarrollo sostenible y una nueva cultura política y jurídica que centrara los objetivos ambientales en sus agendas.

Quedó claro que los retos que debía y todavía debe enfrentar la humanidad, están relacionados con la solución a un doble problema; el sustantivo, que implica detener el proceso de deterioro ambiental, revirtiéndolo hasta donde sea posible (y para lo cuál se considera que aún estamos a tiempo). Y por otro lado, está el de fondo, que es el reto de crear un andamiaje normativo e institucional, equivalente a cambiar radicalmente los sistemas vigentes para adaptarlos a la realidad actual de nuestros ecosistemas.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Cfr. MAGARIÑOS DE MELLO, Mateo. *Medio Ambiente y Sociedad*, Fundación Cultural Universitaria, Montevideo, 2005, p. 118.

Para enfrentar este doble problema, tanto el sustantivo como el de fondo, se ha consensuado que una de las vías más efectivas es la instrumentación política, en donde, por supuesto, se incluye a la participación ciudadana.

Los Instrumentos de Política Ambiental en México están previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. A continuación me permitiré anotar algunas cuestiones relativas a dichos principios.

Antes que nada, la política ambiental debe atender a las necesidades y recursos del país para garantizar un aprovechamiento productivo óptimo, sostenido, y compatible con el equilibrio ecológico y su integridad.

Para cumplir con sus objetivos, es preciso el respaldo de una legislación congruente con sus esfuerzos; se debe promover la coordinación entre los niveles de gobierno (la Federación, los Estados y los Municipios), así como la coordinación entre las dependencias de la administración pública. Por otro lado, como toda política democrática, para tener éxito y viabilidad en la práctica, se requiere la concertación del público. Éste es un factor esencial cuando se trata de política ambiental, al ser la inclusión de la sociedad un elemento clave para lograr la efectiva protección de ambiente y conquistar el desarrollo sostenible; asimismo aparejada a la inclusión social, está por supuesto, la educación.

El problema de la política ambiental es que rara vez se sigue como ha sido estructurada, en gran medida porque el flujo de información real sobre el estado, manejos y necesidades ambientales es parco, oscuro e incompleto; este fenómeno oscurantista se traduce en ignorancia y desinterés de la población, en la falta de coordinación entre dependencias y niveles de gobierno; en la duplicidad de esfuerzos o cero esfuerzos, además se tiende a minusvalorar el poder de acción de los Municipios y a mal gastar los recursos asignados para la materia ambiental, invirtiéndolos en obras de mayor peso

publicitario que de utilidad pública, esto en especial, porque los avances en materia ambiental son de gestión y efecto a largo plazo.

## Planeación Ambiental

Este instrumento se tiende a asimilar con la propia política ambiental ya que sienta las bases y los lineamientos que deberá contener.

Un caso muy claro de Planeación en México es el Plan Nacional de Desarrollo. Cada sexenio, la nueva administración debe dar a conocer su Plan Nacional de Desarrollo. Éste representa una herramienta muy valiosa para entender cuáles serán los pilares de la administración, cuáles serán las áreas prioritarias y los modelos a seguir para la resolución de los problemas nacionales y encaminar al país por las vías del desarrollo.

El sustento jurídico de la Planeación ambiental está en el artículo 26 constitucional, en la Ley de Planeación, así como en la Sección I del Capítulo IV de la LGEEPA. Dentro de las bases constitucionales se ciñe claramente que es responsabilidad del Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Así mismo, se establece que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación. Y que la planeación será democrática, porque involucra la participación de los diversos sectores sociales, recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, del mismo modo el Plan Nacional de

Medio Ambiente y Recursos Naturales que desarrolle cada administración para su sexenio, deberá corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo.

Este sexenio en particular (2006-2012), ha mostrado su gran interés en la materia ambiental, enfocando sus esfuerzos en el desarrollo sostenible. Para reafirmar este punto, me permitiré tomar algunas líneas del mensaje emitido por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

“El Plan Nacional de Desarrollo establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables.

Está estructurado en cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Este Plan asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. Hoy tenemos la oportunidad histórica de impulsar el Desarrollo Humano Sustentable como motor de la transformación de México en el largo plazo y, al mismo tiempo, como un instrumento para que los mexicanos mejoren sus condiciones de vida.

La elaboración de este Plan estuvo sustentada en gran medida en la perspectiva del futuro que queremos los mexicanos a la vuelta de 23 años, de acuerdo con lo establecido en el proyecto Visión México 2030. Los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de

desarrollo plasmados en este Plan han sido diseñados de manera congruente con las propuestas vertidas en el ejercicio de prospectiva. Visión 2030 es una apuesta común por un Desarrollo Humano Sustentable, una descripción del México deseable y posible por encima de las diferencias. La imagen del país en el que deseamos vivir dentro de 23 años da sentido y contenido a las acciones que como gobierno y como sociedad emprendemos a partir de ahora.

Pretende fomentar un cambio de actitud frente al porvenir y detonar un ejercicio de planeación y prospectiva que amplíe nuestros horizontes de desarrollo... Para la elaboración de este Plan, el conocimiento de las aspiraciones de los ciudadanos ha sido decisivo. Esto, con el fin de ir de lo general a lo particular en el diseño de instituciones, estrategias, programas y proyectos gubernamentales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Al tomar como referente la Visión México 2030, el Plan Nacional de Desarrollo constituye la fase inicial de un proyecto para lograr la transformación de nuestro país con vistas al futuro.

Es el primer paso para poner a México en la ruta del Desarrollo Humano Sustentable. Es tiempo de asumir que la superación de los retos del siglo XXI y la construcción del país que queremos son una responsabilidad colectiva...<sup>48</sup>

Como es claro, El Plan Nacional de Desarrollo toma como eje rector el desarrollo Humano Sostenible, término empleado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, al que entiendo motivado por la igualdad, la equidad y la justicia; se busca avanzar a todos los niveles sociales, igualar la balanza del desarrollo.

Por otro lado, La Visión 2030, es un Plan que comprende un diagnóstico general del estado actual general del país y una serie de metas en torno a las problemáticas planteadas y que se esperan cubrir para el 2030. Obviamente para llegar a éstas metas,

---

<sup>48</sup> Mensaje del Presidente Felipe Calderón Hinojosa en <http://pnd.presidencia.gob.mx/> , consulta de 15 de mayo del 2008.

será necesario el compromiso de los poderes de la Nación y la participación de la ciudadanía. Este Plan se maneja en cinco puntos básicos: Estado de Derecho y Seguridad; Economía competitiva y generadora de empleos; Igualdad de oportunidades; Sustentabilidad ambiental; Democracia efectiva y Política Exterior Responsable.

Gracias a la Planeación es posible estructurar el resto de los instrumentos de política ambiental, ya que se establece el marco de acción general, que se supone cuenta con la normatividad que le dará sustento y respaldo. En México, me parece que el problema con la Planeación y en especial con la planeación ambiental es dejar el discurso demagogo y pasar al discurso propositivo, que no solo indique los errores y los deseables, sino que indique con claridad los mecanismos con los que se pretende llegar al anhelado desarrollo y se establezcan cuáles serán los recursos y materiales de los que se deberá disponer para su puesta en práctica. Me parece que la transparencia es la respuesta a la efectividad, en la medida en que se tiene que programar con claridad las acciones y los medios para emprenderlas, se crean compromisos reales y se tienen que dar respuestas reales.

#### Ordenamiento Ecológico del Territorio

En el artículo 20, fracción XXIII de la LGEEPA se ofrece una definición muy clara de Ordenamiento Ecológico del Territorio, que reza así:

El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Es decir, el Ordenamiento Ecológico del Territorio permite administrar el espacio a partir de un diagnóstico sobre su estado, características y potencialidades, de la mejor manera posible en atención a la vocación del propio espacio. Según la Legislación ambiental (LGEEPA) éste podrá hacerse sólo bajo la soberanía de la nación, en atención al Plan Nacional de Desarrollo e incluyendo la participación social. Para su formulación, se deberá considerar la distribución de las poblaciones, las actividades económicas principales, los recursos naturales, los desequilibrios ecológicos existentes y el impacto ambiental de los nuevos elementos introducidos. Además, deberá incluir los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación.

Los espacios que deberán tener un Ordenamiento Ecológico son los siguientes:

- General: Es sobre todo el territorio Nacional y será formulado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
- Regional: A través de convenios y acuerdos de coordinación, los Gobiernos de los Estado y los Municipios podrán formular programas de ordenamiento ecológico regionales. Cuando éste ordenamiento incluya un área natural protegida Federal, se incluirá en su elaboración a la SEMARNAT.
- Local: Serán emitidos por las autoridades municipales (y en su caso del Distrito Federal) y serán, por supuesto, sobre el territorio Municipal respectivo y atenderán a la legislación ambiental local.
- Marino: Será emitido por la SEMARNAT en coordinación con las Dependencias competentes en la materia

En efecto, este instrumento de política ambiental resulta de gran ayuda en materia de desarrollo sostenible, ya que presupone la coordinación de elementos económicos, ambientales y sociales para la ocupación del territorio nacional, sin embargo, en la práctica, los Gobiernos priorizan las actividades económicas y los beneficios tangibles a

corto plazo sobre un seguimiento responsable del Ordenamiento. De nueva cuenta, afirmo que en la medida en que se transparenta, por ejemplo, en este caso, las acciones programadas por el propio Ordenamiento Ecológico y se incluye a la ciudadanía como realizadores, promotores y observadores, se lograrán mejores resultados en la materia.

El sustento jurídico del Ordenamiento Ecológico del Territorio se encuentra en la Ley de Planeación y en la Sección II, Capítulo IV de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente y las leyes ambientales locales.

### Instrumentos Económicos

Los instrumentos económicos son de particular importancia e impacto en materia ambiental, ya que incentivan de manera directa las prácticas sustentables.

Se podría pensar que si hay una normatividad ambiental que sanciona las prácticas nocivas, simplemente se deberían aplicar, en vez de premiar a aquellos que cumplen con las obligaciones establecidas en la Ley, sin embargo, aunque esto es cierto y se está premiando por lo que ya es una obligación, en la práctica la materia ambiental es tan desafortunada que las sanciones tienden a caer en límites perniciosos que dificultan su regulación. Por un lado, si las sanciones son excesivas (pensemos en una multa) se cae en la corrupción y si son poco rígidas, se tiende a omitir el ordenamiento y pagar por quebrantar la ley. Desafortunadamente encontrar el punto medio en materia ambiental es muy difícil, pues se tiende a sobre valorar o minusvalorar los daños al ambiente debido al carácter difuso y colectivo que se le atribuye.

Los instrumentos económicos están dirigidos a las personas dedicadas a actividades industriales, comerciales y de servicios. Estos pueden ser fiscales (estímulos en materia tributaria, que no tendrá fines exclusivamente recaudatorios); financieros (créditos,

fianzas, seguros de responsabilidad civil, fondos, fideicomisos); instrumentos de mercado (concesiones, autorizaciones, licencias y permisos sobre volúmenes de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas). Los instrumentos económicos serán otorgados especialmente en atención a la inversión en proyectos de investigación y desarrollo de tecnología dirigidos al desarrollo de nuevos productos, materiales o procesos relacionados con la reducción del deterioro ambiental, control de la contaminación, sistemas de ahorro de energía, agua y aprovechamiento sustentable, entre otras.

Dentro de los ordenamientos jurídicos que contemplan a los instrumentos económicos se encuentran la LGEEPA, en su Capítulo IV, Sección III; el Código Fiscal; Ley de Impuestos sobre la Renta; Ley de Ingresos de la Federación y demás leyes y reglamentos que facultan y autorizan a las entidades de la administración pública para otorgar concesiones, licencias, formar fideicomisos, fondos, etc., dependiendo de su materia.

#### Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos

La Regulación de Asentamientos Humanos (Capítulo IV, Sección IV de la LGEEPA), permite la ordenación equilibrada de las poblaciones y el ambiente, por lo que deberá tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio. Además se deberá considerar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y la conservación de áreas ecológicas en torno a los asentamientos humanos. Otro elemento muy importante a contemplar es la distribución y aprovechamiento del agua y la determinación de las zonas para las actividades altamente riesgosas y las zonas de salvaguarda para la población.

La tragedia con la regulación ambiental de los asentamientos humanos, a lo que yo apostaría por llamar asentamientos urbanos, es precisamente eso, la concentración, la centralización de los factores económicos, políticos y culturales en un solo punto, el caso más claro es el Distrito Federal, cuya regulación ambiental es prácticamente insostenible, mientras la mancha conurbana crece y crece y lo peor es que crece; en mayor medida por los asentamientos ilegales.

Si de verdad se espera que funcione una regulación ambiental del territorio se tiene que apostar por la descentralización, lo que a su vez impactará positivamente en el desarrollo de comunidades prácticamente despobladas y empobrecidas.

#### Evaluación del Impacto Ambiental (LGEEPA, Capítulo IV, Sección V.)

De los instrumentos de política ambiental, uno de los que me parece de más utilidad es precisamente el de la Evaluación del Impacto Ambiental. Considero que es la herramienta que más resultados trae y que en la práctica sirve de palanca para la funcionalidad de los otros, al ser, eminentemente, un procedimiento de campo, que arroja respuestas sobre los concernientes del Derecho ambiental.

Además, es una vía extraordinaria para que las autoridades ambientales sean capaces de tomar decisiones en relación con las actividades que repercuten en el ambiente y realizar una medición de su impacto y de este modo, “prevenir” el daño.

Artículo 28 (LGEEPA).- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y

restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente...

Las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría (SEMARNAT):

I.- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;

II.- Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;

III.- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;

IV.- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

V.- Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;

VI. Se deroga.

VII.- Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;

VIII.- Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;

IX.- Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;

X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;

XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

XII.- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y

XIII.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

Para estar sujeto a la Evaluación Ambiental es preciso presentar a la SEMARNAT una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente. Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Por otro lado se hará un informe preventivo en vez de la MIA cuando la actividad u obras realizar está prevista en una Norma Oficial, cuando estén previstas en un Plan parcial de Desarrollo o de Ordenamiento Ecológico; si se trata de instalaciones ubicadas en parques industriales autorizados y en otras disposiciones que regulan su materia y el impacto que pueda producir.

Una cuestión que me parece verdaderamente importante es que, una vez revisado el Informe, en un plazo no mayor a 20 días, la Secretaría publicará en la Gaceta Ecológica un listado de los Informes Preventivo, asimismo, una vez integrado el expediente de la MIA, se publicará la solicitud de autorización de Impacto Ambiental y el promotor deberá publicar un extracto del proyecto en un periódico de alta circulación (a los 5 días de presentada la MIA) y pondrá a disposición del público y a solicitud de una persona o comunidad (en plazo de 10 días a partir de la publicación del extracto) la totalidad de la

Manifestación de Impacto Ambiental, además, las autoridades podrán realizar una consulta pública . Siendo obligación de la Secretaría tomar en cuenta las opiniones, sugerencias, ideas y reclamos de la ciudadanía y justificarlas en su resolución.

Otro elemento muy importante y que es de gran utilidad para el tema que planteo en la presente Tesis, es que tratándose de actividades que generen desequilibrios ecológicos graves, daños a la salud pública y a los ecosistemas, la Secretaría podrá organizar una reunión pública de información en la que el promotor expondrá la obra o actividad. A este punto yo agregaría que en lugar de que se diga que la Secretaría “podría” organizar una reunión pública, diga “deberá”; ya abundaré en este punto más adelante.

Habiéndose entregado la MIA, la Secretaría iniciará el procedimiento de evaluación y emitirá su resolución en término de sesenta días.

El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, es clave en la protección del Ambiente, la prevención de daños, la introducción de elementos de desarrollo sustentable en las obras y actividades del país, así como herramienta para la transparencia en las actividades del gobierno y los particulares, así como instrumento de participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental.

#### Las Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental

Las Normas Oficiales Mexicanas son ordenamientos obligatorios en todo el territorio (dependiendo el tópico del que se traten), que establecen especificaciones de carácter técnico, que permiten unificar, sistematizar determinadas materias, estableciendo sus lineamientos, modalidades, características, etc.

Las Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental, como su nombre lo indica, versaran sobre tópicos ambientales.

Artículo 36. (LGEEPA).- Para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas, la Secretaría emitirá normas oficiales mexicanas en materia ambiental y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, que tengan por objeto:

I.- Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en aprovechamiento de recursos naturales, en el desarrollo de actividades económicas, en el uso y destino de bienes, en insumos y en procesos;

II.- Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;

III.- Estimular o inducir a los agentes económicos para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al desarrollo sustentable;

IV.- Otorgar certidumbre a largo plazo a la inversión e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de la afectación ambiental que ocasionen, y

V.- Fomentar actividades productivas en un marco de eficiencia y sustentabilidad.

La expedición y modificación de las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, se sujetará al procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

#### Autorregulación y Auditorías Ambientales (LGEEPA. Capítulo IV, Sección VII)

Este instrumento de política ambiental está basado en la responsabilidad ciudadana, en la cultura de la sustentabilidad y en las buenas prácticas.

Artículo 38.- Los productores, empresas u organizaciones empresariales podrán desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la materia y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental...

Artículo 38 BIS.- Los responsables del funcionamiento de una empresa podrán en forma voluntaria, a través de la auditoria ambiental, realizar el examen metodológico de sus operaciones, respecto de la contaminación y el riesgo que generan, así como el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental y de los parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables, con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger el medio ambiente.

La Secretaría desarrollará un programa dirigido a fomentar la realización de auditorias ambientales, y podrá supervisar su ejecución.

Artículo 38 BIS 1.- La Secretaría pondrá los programas preventivos y correctivos derivados de las auditorias ambientales, así como el diagnóstico básico del cual derivan, a disposición de quienes resulten o puedan resultar directamente afectados.

En todo caso, deberán observarse las disposiciones legales relativas a la confidencialidad de la información industrial y comercial.

#### Investigación y Educación Ecológicas (LGEEPA. Capítulo IV, SECCION VIII)

Me parece que no hay instrumento más prometedor que la investigación y la educación ecológica, ya que son las formas más efectivas para despertar la conciencia de la gente y por efecto reflejo en los agentes en el poder, en los tomadores de decisiones, en los dueños del capital, para lograr el tan anhelado desarrollo sostenible.

Aunque la Ley prevé la incorporación de contenidos ecológicos, conocimientos, valores y competencias en los diversos ciclos educativos y se ha logrado conocer a las nuevas generaciones como las generaciones ambientalistas, las generaciones sustentables; en materia de investigación nos hace falta mucho, y es que se requiere de gran inversión en este campo. Por otro lado están los instrumentos económicos (fiscales y financieros) que

incentivan y premian la investigación en materia ambiental, aunque todavía falta mucho para lograr mínimos en esta área.

### 3. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

La materia ambiental es tema prioritario en las agendas internacionales, las preocupaciones causadas por los desastres naturales y sociales vinculados con el calentamiento global, el deshielo de los polos, la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua y combustibles fósiles, son una realidad en todos los países del mundo, por lo que las acciones emprendidas son de interés general.

Desde esta perspectiva, se entiende que “la información puede ser:

- 1) Información de un Estado a otro: lo es a nivel internacional y entra en juego la problemática ambiental transfronteriza propiamente dicha.
- 2) Información de una Administración a otra: se concreta en orden nacional”.<sup>49</sup>

La información nacional es especialmente importante, ya que atiende a las condiciones particulares de cada país y prepara el terreno para la confrontación internacional, pues se deben atender las diferencias en el desarrollo económico, la apropiación de la cultura ambiental, la participación social y la transparencia de las naciones. Debido a las grandes diferencias entre países es primario concentrar esfuerzos de manera local, atendiendo a las condiciones domésticas particulares para un mejor manejo de las problemáticas, sin omitir, por supuesto, la solidaridad y los compromisos internacionales.

En atención a los objetivos de este trabajo de investigación y para no desfavorecer la importancia de la información ambiental internacional, me ceñiré a la información ambiental nacional y a los defectos de los que adolece nuestro sistema jurídico y político para conseguir informar, concientizar y proteger al ambiente.

---

<sup>49</sup> JAQUENOD DE ZSÖEGÖN. *Op. cit.*, nota 32, p. 367.

### 3.1 El derecho de acceso a la información ambiental en México, cuestiones jurídico-políticas y sociales.

“La crisis ambiental es la primera crisis del mundo real producida por el desconocimiento del conocimiento; desde la cooperación del mundo y el dominio de la naturaleza que generan la falsa certidumbre de un crecimiento económico sin límites, hasta la racionalidad instrumental y tecnológica como su causa eficiente”.<sup>50</sup>

Inicié este apartado citando al maestro Enrique Leff, porque no hay realidad más cierta que el hecho de que la crisis ambiental es producto del vacío en el conocimiento sobre la naturaleza, su carácter finito y la responsabilidad del hombre en su deterioro. Hace algunas décadas que se comenzaron a estudiar los fenómenos naturales como producto de la intervención del hombre en la tierra; hace relativamente poco que las naciones y los grupos en el poder se interesaron por los temas medio ambientales; hace poco que se vigila con atención la delicada línea entre la vida, la salud y el deterioro ambiental; hace poco que se habla de desarrollo sostenible. La única solución al “hace poco”, es trabajar mucho en el conocimiento, en la educación, en la investigación y en la divulgación de la información.

No podemos dejar de lado que si “la información es una garantía para la protección de los derechos en general, más aún lo es del derecho a un medio ambiente adecuado, por la naturaleza preventiva de la mayoría de las acciones tendientes a protegerlo”.<sup>51</sup>

De hecho, nuestra legislación ambiental tuvo el gran acierto de reconocer la importancia de la información en la protección del ambiente y el desarrollo sustentable, por lo que en 1996, se incorporó a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

---

<sup>50</sup> LEFF, Enrique (coord.). *La complejidad ambiental*, Siglo Veintiuno-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-PNUMA, México, 2000, p. 31.

<sup>51</sup> MARTÍN, Santiago. *El Derecho de libre acceso a la información pública* en JIMÉNEZ, Eduardo (Coord.). *Derecho Ambiental, su actualidad de cara al tercer milenio*, Editora Comercial, Industrial y Financiera, Argentina, 2004, p. 333.

(LGEEPA) el Título Quinto, que regula ex profeso la materia. En el Capítulo II del Título en comento se impone a la Secretaría (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT) la obligación de crear un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, el cuál debe contener información relativa a los inventarios de recursos naturales existentes en el territorio nacional, los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo, al ordenamiento ecológico del territorio, así como registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, demás materiales y residuos, así como la relativa a los registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Este Sistema de Información no sustituye al Sistema de Cuencas Nacionales a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, por el contrario estará coordinado con éste.

Asimismo, la Secretaría deberá elaborar un informe bianual sobre la situación ambiental general existente en el país, además de la edición de una Gaceta en donde se publicarán las disposiciones jurídicas, normas oficiales mexicanas, decretos, reglamentos, acuerdos y demás actos administrativos, así como información de interés general en materia ambiental (del Gobierno Federal, los gobiernos locales, o documentos internacionales, 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.

Se reconoce el derecho de cualquier persona a acceder a información en poder de la SEMARNAT, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Habrá que hacer un paréntesis para puntualizar que si bien, dentro de la LGEEPA se establecen lineamientos

para el acceso a la información ambiental, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es perfectamente aplicable.

Dentro de los sujetos obligados debe entenderse por Secretaría a las demás dependencias vinculadas con ésta, como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

En el artículo 159 BIS 4 se indican los supuestos por los que se denegará la entrega de información, como 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.

En realidad, la prohibición de dar a conocer determinada información sólo debe estar sujeta a la protección de los datos personales, la propiedad intelectual y la seguridad nacional, de ahí en fuera cualquier información, provenga de quién provenga, siendo de interés público por tratarse de cuestiones de afectación a bienes públicos, como es la materia ambiental, y por estar en poder del Estado y haber sido producida en colaboración con las autoridades (como la SEMARNAT, PROFEPA, etc.) es considerada información pública.

El problema con el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN) es que presenta datos estadísticos y numéricos sin la compañía de un reporte real de manejo de esos datos.

Se indica por ejemplo, el número de industrias contaminantes del aire, cuáles son esas industrias según su rubro y cuantas emisiones generan; sin embargo, esos número no van aparejados con la información relacionada con la acción gubernamental o las propuestas para su optimización. Se tiene que acceder por otros medios a dicha información.

Lo verdaderamente importante sobre proporcionar información ambiental, es acercar a la gente al conocimiento, al entendimiento, sensibilizarla, concientizarla; entonces, cómo pretender ello si sólo se arrojan datos numéricos que no revelan mucho a la media de la población, pues son datos que solo tienen significado claro para quien los maneja en el diario, pero no para el resto de la ciudadanía.

Además, con este sistema se complica la comparación de información, la medición de resultados y la calificación de la actuación gubernamental.

Lo ideal sería que por materia se verificara toda la información relacionada. Por ejemplo, los rubros serían: agua, suelo, aire (atmósfera), biodiversidad, recursos forestales, recursos fósiles y minerales, residuos peligrosos y sociedad. A partir de ellos, indicar sus factores estadísticos, tanto el saldo negativo como el positivo y las licencias, permisos, concesiones otorgadas para su explotación, manejo etc. La manifestación de evaluación del impacto ambiental de las empresas privadas o de participación estatal; las emisiones contaminantes, los problemas ambientales y de salud que se han generado con su actividad, los beneficios económicos y sociales; las acciones emprendidas por el gobierno para el cumplimiento de la normatividad ambiental en la materia; las auditorias aplicadas y

las resoluciones emitidas; los informes y proyectos realizados, así como su evaluación y el reporte sobre la participación ciudadana, etc.

Toda la información relativa a un rubro (agua, aire, suelo, etc.) debe presentarse en un mismo bloque, ya que se agiliza la consulta; de lo contrario, hay que duplicar esfuerzos para poder constatar los hechos detrás de las cifras, haciendo nuevas búsquedas - muchas veces no se sabe qué buscar porque no se sabe ni se entiende nada-.

Sistemas como este, no son de gran utilidad, salvo para aquellos que conocen bien del tema y saben exactamente lo que buscan.

Además, cuando digo que el sistema debe contener toda la información por rubro no me refiero a que se sature la página con textos, sino que se haga de manera breve, clara y sencilla, para ello se pueden emplear marcos como el indicador ambiental Presión-Estado-Respuesta (PER), del que hablaré más adelante; pero sobre todo, debe atenderse a la “actividades antrópicas determinadas, sobre emprendimientos futuros y sobre el medio ambiente en general”<sup>52</sup>.

Por otro lado, en materia de residuos peligrosos, sólo se manejan datos numéricos, como el número de empresas que los generan, número de empresas que incumplen con la normatividad ambiental y número de empresas clausuradas; escapando a otros rubros de gran importancia como: su ubicación, el tipo de manejo que se les da, las indicaciones para la ciudadanía que vive en las cercanías, el tipo de industria o empresa que produce los residuos, la Manifestación de Impacto Ambiental y la verificación sobre cumplimiento de normatividad ambiental y sanitaria.

La ciudadanía tiene derecho a saber cuáles son las empresas ecológicamente responsables y cuáles por el contrario son perniciosas, y de este modo poder tomar

---

<sup>52</sup> GARCÍA MINELLA, Gabriel. *Ley General del Ambiente* en JIMÉNEZ, Eduardo (Coordinador). *Derecho Ambiental, su actualidad de cara al tercer milenio*, Editora Comercial, Industrial y Financiera, Argentina, 2004, p. 88.

decisiones más responsable en cuanto a consumo y encontrarse en posibilidad de exigir el cumplimiento de obligaciones por el bien de su comunidad.

Es preciso que las industrias internalicen el costo ambiental de sus actividades, para evitar que dicho costo sea injustamente asumido por la sociedad, a esto es a lo que se le llama ecologizar o pintar de verde el mercado.<sup>53</sup>

Además del SNIARN, en la página oficial de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, se encuentra un vínculo denominado “Portal de Obligaciones de Transparencia”, a través del cuál se puede acceder a varios rubros, como la estructura orgánica, las facultades, el directorio, la remuneración mensual según el puesto del servidor público, el presupuesto asignado y el ejercicio, las auditorias, los trámites, las concesiones, permisos y autorizaciones; las contrataciones, información relevante, entre otras.

Dentro de la información relevante se pueden consultar las solicitudes de información y aquella que ha sido negada por considerarse reservada.

Al respecto, me parece que dentro de la información relevante debería encontrarse el listado de las industrias y empresas más contaminantes y las que no han cumplido con la normatividad ambiental. Dicha información se supone que ha sido generado bajo obligaciones de la SEMARNAT y el sector privado como resultado de las Auditorias ambientales; la Evaluación de Impacto Ambiental; los informes, recursos, resoluciones y resultados de los actos de Inspección y vigilancia (cuando han sido concluidos, como lo indica la normatividad). Sobre todo, debe ponerse a disposición del público si fueron impuestas medidas de seguridad, medidas correctivas o de urgente aplicación y si se les dio cumplimiento; así como el seguimiento de las Denuncias Populares.

---

<sup>53</sup> Cfr. QUINTERO, Rodolfo. *El acceso a la justicia ambiental, una mirada desde la ecología política*, en HERRERA, Ricardo, *et al. Justicia Ambiental. Las acciones judiciales para la defensa del Medio Ambiente*, Universidad de Externado de Colombia, Colombia, 2001, p. 117.

Por otro lado, debe considerarse que aunque corresponde a las autoridades públicas validar los datos ambientales, es imprescindible la existencia de las fuentes de información variadas y diferentes, como la propiciada por los centros educativos, institutos académicos y de investigación, por los medios de comunicación, por particulares, etc. y ubicarlas en el mismo plano para vincularlas y darle certeza del público.

La Información debe ser comparable, accesible, real y sobre todo, contundente. Si se satura de información al público, se le impide discernir su contenido y se vacía el interés ciudadano, por lo que es importante que la información sea digerible y verificable, ya que los estados de subinformación y sobreinformación decantan en el mismo resultado: el desinterés y la indiferencia. Por ello se debe hacer eficiente la información ambiental, es decir, divulgar y ahondar en aquella información que verdaderamente resulte valiosa para la toma de decisiones, como lo que se hace en el ámbito privado en torno a la información producida por las empresas, que sintetiza las experiencias para lograr los mejores resultados en el mercado.<sup>54</sup>

Una manera adecuada de presentar información que logre concientizar, es por medio del marco de referencia Presión-Estado-Respuesta (PER)<sup>55</sup> o *Pressure-Status-Response* (PSR), modelo desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como indicador ambiental que arroja información que sirve para realizar y medir la funcionalidad de acciones, políticas, programas, proyectos y demás instrumentos empleados para abordar la problemática ambiental.

---

<sup>54</sup> Cfr, TORRES, Pere. *La información ambiental en la sociedad democrática del conocimiento* en <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187626&art=187684> consulta de 4 de marzo de 2008.

<sup>55</sup> El marco Presión-Estado-Respuesta ha sido usado dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales para sintetizar la información relativa a los Indicadores Ambientales sobre Residuos Peligrosos, sin embargo, me parece que no ha sido empleado adecuadamente ya que se trata simplemente de datos numéricos cuyo significado es nulo para quien desconoce el tipo de mediciones y más aún, porque no se especifica el tipo de industrias de las que proviene, los estados con mayor problemática, la ubicación exacta de su confinamiento, los informes sobre impacto en el ambiente, entre otros datos, los cuales servirían para ilustrar mejor las cifras y gráficas proporcionadas.

La presión hace referencia a todas las actividades humanas que tiene impacto negativo en el ambiente (crecimiento poblacional, crecimiento de urbes, caza y pesca, tala de árboles, uso de automóviles y combustibles fósiles, la agricultura, la industria, etc.)

El estado, por su parte, hace referencia a la situación en la que se encuentra el medio ambiente, lo cuál incluye por supuesto, la afectación al ser humano, a su salud y su productividad (como la baja producción de alimento).

Y la respuesta, que está relacionada con las acciones tomadas individual o colectivamente, por el Estado o la sociedad y que son diseñadas para facilitar o prevenir impactos medioambientales negativos con el fin de corregir el daño existente o de conservar los recursos naturales. Esas respuestas pueden incluir acciones reguladoras, gastos medioambientales o de investigación, opinión pública y preferencia del consumidor, cambios en las estrategias de manejo y suministro de información medioambiental. Las respuestas deben estar diseñadas para actuar sobre las presiones.<sup>56</sup>

Por medio del PER se pueden concentrar de manera sencilla las tres vertientes del derecho a la información ambiental: “conocimiento de los alcances ambientales de las actividades el ser humano, participación efectiva en los procesos de toma de decisión y rendición de cuentas.”<sup>57</sup> Desafortunadamente, en México, aquéllos que detentan la información, los proyectistas y ejecutores de las leyes y las políticas públicas no han dejado atrás el discurso demagógico.

Me parece que en México y el mundo hay voluntad general para concienciar al público y lograr los objetivos de protección del ambiente y desarrollo sostenible a través de la

---

<sup>56</sup> Instituto de Recursos Naturales de la Universidad de Greenwich. La Caja de Herramientas sobre Ganadería y Medio Ambiente. Marco de Referencia e Indicadores Medioambientales de Presión - Estado – Respuesta en <http://virtualcentre.org/es/dec/toolbox/Refer/EnvIndi.htm> consulta de 8 de mayo de 2008.

<sup>57</sup> RODRÍGUEZ BRIBIESCA, Priscila. *El acceso a la Información ambiental en El Derecho a Saber. Balances y perspectivas cívicas* en [http://www.fundar.org.mx/boletines2007/indice\\_derecho\\_a\\_saber.htm](http://www.fundar.org.mx/boletines2007/indice_derecho_a_saber.htm) consulta de 24 de marzo de 2008.

información ambiental, sin embargo, en nuestro país, dicha información está más vinculada con el tema emocional que con el fáctico. Y por otro lado la información fáctica que llega a ventilarse es poco comprensible y asequible para el común de la población.

Sostengo que se maneja en el ámbito emocional porque no se están vinculando adecuadamente las cifras y datos “verdes” con la realidad social y los instrumentos de política ambiental, los indicadores jurídico-ambientales y la participación ciudadana.

El argumento político y la participación social se limitan a las nociones románticas del derecho ambiental, que se contenta con llamar “verde” o “sustentable” a todo quehacer.

Se habla de nuevas prácticas como el reciclaje, el no tirar basura en las calles, preferir el consumo de productos orgánicos y reciclados, la plantación de árboles, etc.; pero no se ha logrado un verdadero cambio en las prácticas de consumo, y mucho menos una actitud más responsable y más exigente frente a las empresas y las industrias contaminantes y una visión democrática del Estado más allá del voto en las urnas; ni una búsqueda real de la justicia ambiental que nivele los grados de desarrollo y distribuya equitativamente el costo de las decisiones económicas.

### 3.2 El derecho a la información ambiental, su impacto en la protección del ambiente y en la creación de una cultura de la transparencia y lo sustentable

“Los roles o modelos de comportamiento cuyo objeto constituye la cultura de un grupo social, están unidos unos a otros en forma de constelaciones que constituyen instituciones,

organizaciones y sistemas... Todos esos roles conllevan derechos y obligaciones, implican actitudes y actividades dirigidas a ciertas funciones.”<sup>58</sup>

Como apunta el maestro Duverger, la cultura está formada por roles o modelos de comportamiento, que al ser socialmente aceptados y reconocidos, forman parte de las instituciones; en este caso, tenemos claro que, para que cualquier regulación jurídica sea exitosa debe estar respaldada por una aceptación social que la asuma como necesaria, de lo contrario será derechos vigente pero no positivo.

En el caso del derecho ambiental, para lograr una efectiva protección del ambiente, que corresponda con las necesidades económicas de una sociedad y que conlleve las aspiraciones de sustentabilidad es preciso que la colectividad haya incorporado a su sistema de valores, en sus roles y en su comportamiento en general, el espíritu de de la sustentabilidad, de los derechos intergeneracionales.

Por otro lado, tenemos el derecho a la información, cuyo espíritu es altamente valorado en razón de la innegable utilidad para la democracia, sin embargo, aún cuando se asume su importancia, normalizar el acceso a la información pública es una tarea aparte, pues el proceso está comenzando y es preciso fomentar y acercar a la población al ejercicio de este derecho y al tema de la transparencia en general.

Para lograr la cultura de la transparencia y la sustentabilidad, es preciso motivar a la población ya que es al final de cuentas, de quien depende su generalización y arraigo.

Si se acostumbra a la colectividad a recibir información sobre el impacto de sus actividades en el ambiente (también actividades empresariales e industriales) y las gestiones del Estado para protegerlo, así como las medidas que los particulares deben asumir, se va generar una necesidad por saber y una obligación para las fuentes de información.

---

<sup>58</sup> DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 6ª ed., Ariel, Barcelona, 1992, p.p. 30 y 31.

Aunque parezca un círculo vicioso entre población, aparato Estatal y el sector económico privado; donde para hacer exigible la información se debe concienciar a la población y para ello se le debe dar información, y para que los detentadores de la información la faciliten, requieren de la presión social de una colectividad consciente; las sociedades democráticas actuales, son inconcebibles sin la responsabilidad Estatal de facilitar a la población los medios para conocer la administración del gobierno, los manejos del erario público y las condiciones económicas, culturales, laborales y medioambientales del país. Asimismo, el sector privado económicamente privilegiado e inserto en actividades de gran impacto ambiental, están obligados por la propia normatividad a permitir auditorías, visitas de inspección y supervisión de cumplimiento de la normatividad ambiental; realizar Evaluaciones de Impacto Ambiental y los instrumentos de autorregulación como la evaluación ambiental que se hace internamente. Todas estas, entre otras medidas implementadas, generan información relevante que permitiría a la ciudadanía conocer a las empresas socialmente responsables y tomar decisiones en cuanto a su consumo y que permiten ejercer presión sobre aquellos sectores que son altamente irregulares y contaminantes.

La información ambiental que arrojan las empresas sobre su propia gestión es valiosísima, por lo que debe crearse una cultura de la información ambiental en dos líneas paralelas, por un lado la información que se produce por los órganos de gobierno y la que generan las empresas e industrias de los particulares de interés público (información que también ha sido producida conjuntamente con las autoridades ambientales). En este caso, no se estaría incumpliendo la protección de los datos personales ni de propiedad intelectual, ya que se incluiría exclusivamente la información en torno al cumplimiento de la normatividad ambiental, la generación de residuos, su manejo, las buenas prácticas ambientales, etc. Además, "todas aquellas

prestatarias de servicios públicos, deben producir información que si bien se genera en el ámbito privado, por su incidencia tiene carácter público. Por tanto, debe imponérseles la obligación de presentar informes periódicos al organismo estatal competente, los que han de ser de acceso irrestricto”.<sup>59</sup>

Habría que hacer hincapié en que, cuando se habla de la protección del ambiente se entiende también la protección de la salud humana, dicha relación facilita el acercamiento de la población al acceso a la información relevante en la materia, pues tratándose de la salud y la vida, todos se interesan. La sinergia entre el derecho a la información, el medio ambiente adecuado y la salud, resulta más clara cuando por ejemplo, se vinculan los proyectos y atención a problemas, coordinando los esfuerzos entre gobierno y población. Tal es el caso del Programa de Acción: Salud Ambiental (PRASA) que fue parte del Programa Nacional de Salud (2001-2006) y que surge a través de la estimación de que el 35% de las enfermedades que aquejan a la población tienen relación con el detrimento ambiental.<sup>60</sup> Dentro del panorama general de la Salud Ambiental de dicho programa, se encuentra el envenenamiento por pesticidas, las malformaciones genéticas y muerte infantil por contacto con agentes químicos; la disminución de la capacidad cerebral vinculada con la absorción de partículas de plomo; enfermedades gastrointestinales, de hígado y riñones causadas por contaminación del agua así como los daños temporales y permanentes en garganta, ojos, nariz y pulmones causados por el bióxido de carbono y el ozono, que a la larga degeneran en muerte temprana y cáncer. Todos estos males asociados con un mal control de las sustancias, residuos y materiales a los que se expone la población en sus trabajos o por la vecindad con industrias, laboratorios y en general por el uso de maquinaria y automóviles, además de las lamentables pérdidas en salud y vida

---

<sup>59</sup> MARTÍN, Santiago. *Op. cit.*, nota 50, p. 337.

<sup>60</sup> Mensaje del Secretario de Salud, Dr. Julio Frenk Mora en la presentación del Programa de Acción: Salud Ambiental en <http://www.cofepris.gob.mx/bv/libros/l33.pdf> consulta de 3 de mayo de 2008.

humanas afectan enormemente a las especies vegetales y animales de la zona y más allá, al ser contaminantes transportados masivamente por agua y aire.

Además, los problemas de salud ambiental están asociados con grandes pérdidas económicas, debido a las inversiones que deben hacerse en los costosos tratamientos médicos, los ingresos hospitalarios, la baja rendición en el trabajo, las inasistencias, el pago de seguros y la baja producción agrícola, muerte de animales de carga, inhabilitación del suelo y el agua.

Me parece que este tipo de Programas es de gran utilidad y sería mejor aún, si se implementara de manera local, por los Municipios, para atender integralmente sus necesidades particulares, ya que el programa al ser Federal atiende solo algunos sectores de algunas localidades y no puede concentrar sus esfuerzos como lo harían las autoridades locales quienes “conocen” y “manejan” a la perfección las necesidades de su población, además de que a la larga puede traducirse en una obligación adquirida para todos los municipios.

“Lograr la participación consciente del individuo en el cuidado del medio ambiente y proveerle la información sobre el cuidado de sí mismo o sus familiares, es incidir de manera organizada, bajo programa, en su comportamiento. Es modificar paulatinamente hábitos, creencias y conceptos. Lo que quiere decir que la sociedad establece un programa global e integrado de salud sobre la base de la revisión y determinación de causas y no sobre la acción de los efectos.”<sup>61</sup>

Es de reconocerse también que el PRASA está motivado muy especialmente por las injusticias sociales y la inequidad, ya que está dirigido principalmente a los sectores sociales más desprotegidos y que padecen en mayor medida las cargas de enfermedades relacionadas con la contaminación ambiental, como los niños, las mujeres en edad fértil,

---

<sup>61</sup> RODRÍGUEZ DE ARIZMENDI, Graciela, *et al. Derecho constitucional a la protección de la salud*, 2ª ed., Porrúa, México, 1995, p. 147.

los grupos indígenas y la clase baja trabajadora, con lo que se asumen cuestiones de justicia ambiental, de la que hablaremos a profundidad más adelante.

Resulta muy importante rescatar la vinculación de la protección del medio ambiente y la salud por ser cuestiones que se tratan de manera efectiva cuando existe información oportuna y real sobre las causas-efecto y tratamiento y sobre todo cuando se le participa a la ciudadanía sobre ello, ya que esto permite que la propia gente tome cartas en el asunto y ejecute las medidas necesarias para evitar los riesgos innecesarios, el avance de las enfermedades y los mecanismos preventivos y correctivos de las mismas.

Un gran instrumento para crear una cultura de la transparencia, una cultura de protección del ambiente y de desarrollo económico sustentable, es precisamente a través de políticas públicas que coordinan sus esfuerzos en torno a estos temas:

“La política de transparencia, no se agota en la formación de una oficina o de un órgano responsable de otorgar la información solicitada por las personas, sino que exige modificaciones mucho más amplias en la forma en la que los gobiernos abordan la gestión pública. Y por esta razón, cada uno debe adoptarla conforme a sus propias características. En suma: hacen falta muchas políticas de transparencia.”<sup>62</sup>

Precisamente sobre la necesidad de políticas de transparencia, es que considero importante generar un política de transparencia y salud ambiental relativa a sustancias, materiales y residuos perjudiciales a la salud y medio ambiente, a través del uso fluido y abierto de información a la población en contacto directo con ellas, anotando sus características, manejo, control y manipulación adecuados; revelando información sobre los daños que causan, cómo contrarrestarlos o impedirlos a quien llamar en caso de saber sobre su exposición y cómo hacer las denuncias populares sobre incumplimiento de la normatividad ambiental de los agentes responsable, esto sólo por mencionar algunos

---

<sup>62</sup> MERINO, Mauricio. *Muchas políticas y un solo derecho* en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (Coord.). *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM-IFAI, México, 2006, p.154.

puntos que bien podrían tratarse en audiencias públicas periódicas en coordinación con la SEMARNAT, la Secretaría de Salud y la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios.

Siguiendo con las ideas para la configuración de una cultura sustentable y transparente, es importante que se normalice la recepción de información ambiental relevante y que provenga de diferentes fuentes, todas ellas, por supuesto conjugadas con la información pública sancionada por el Estado, que le dará validez y certeza ante el público. Asimismo, para interesar a la población en los temas ambientales y en el acceso a la información pública es importante iniciar con campañas de concientización más visuales, atractivas, objetivas y sencillas, pero impactantes, que alerten al público, que siembren la semilla del interés, de la curiosidad.

“El progreso técnico produce unas consecuencias políticas particularmente importantes en el terreno de la información...

La aparición de la prensa... contribuyó extraordinariamente al desarrollo de la democracia. Precisamente en un principio se le denominó con la expresión “cuarto poder”, para señalar la importancia política. Actualmente la prensa hablada (radiodifusión) y la prensa visual televisión y semanarios ilustrados tienen tanta influencia como la prensa escrita, por lo que de esta manera forman también parte del cuarto poder.”<sup>63</sup>

Sin lugar a dudas los medios masivos de comunicación son un gran instrumento cuando de difusión se trata, por lo que el Estado tiene el deber de usar su tiempo aire en la divulgación de información relevante en materia ambiental, que sirva para concientizar e interesar a la población, enviando mensajes sobre las actividades que se realizan en la materia, los retos a superar, los daños y las pérdidas que se están ocasionando, la denuncia de quiénes son los responsables y sobre las formas en que la ciudadanía puede participar en su protección. Programas como el PRASA, que tratan temas tan delicados e

---

<sup>63</sup> DUVERGER, Maurice. *Introducción a la política*, 4ª ed., Ariel, Barcelona, 1976, p. 161.

importantes como la salud y el medio ambiente tendrían mayor impacto si se divulgaran (su información, diagnóstico, resultados, retos, etc.) a través del radio y la televisión. Desafortunadamente en México se tienden a usar estos medios para divulgar los actos de gobierno que representan más una propaganda política que un acto de transparencia, aún cuando su verdadera misión es informar.

### 3.3 Participación de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con la protección del ambiente y las políticas públicas

“La participación puede ser concebida como un proceso social cuyo fin es influir en la toma de decisiones que, de alguna manera, se vinculan con los intereses de los participantes”.<sup>64</sup>

Para poder preservar el medio ambiente es preciso conocer el objeto que se quiere preservar y de qué se le va a proteger, en pocas palabras, el primer supuesto de protección del ambiente: la información. Además, la preservación no ocurre espontáneamente, es indispensable la participación y a su vez un presupuesto ineludible para participar de manera efectiva es la información.<sup>65</sup> Como se ha sostenido frecuentemente con anterioridad es claro que el acceso a la información ambiental relevante y la participación social, son materia urgente e indispensable para la protección del medio ambiente.

---

<sup>64</sup> CARRILLO FUENTES, Juan Carlos, *et al.* Publicaciones digitales del Centro Mexicano de Derecho Ambiental. Iniciativa de Acceso México. *Situación del acceso a la Información, a la participación y a la justicia ambiental en México 2004*, p. 50 en [http://www.cemda.org.mx/artman2/publish/publicaciones\\_digitales.php](http://www.cemda.org.mx/artman2/publish/publicaciones_digitales.php) consulta de 10 de febrero de 2008.

<sup>65</sup> Cfr. MARTÍN, Santiago. *Op. cit.* Nota 50, p. 331.

En cuanto a participación ciudadana se refiere, el principio de precautoriedad<sup>66</sup>, que a mi parecer es uno de los pilares del Derecho ambiental, junto con los principios de unidad de gestión y subsidiaridad son aliados necesarios, ya que promueven la atención previa de las necesidades ambientales locales, bajo el consenso de la población directamente afectada y con la participación de las autoridades locales.

El consenso sobre la importancia de la participación social para la protección del ambiente ha sido acogido por varios instrumentos internacionales y nacionales, como en el Principio 10 de la de la Declaración de Río de la que hemos hablado con anterioridad:

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 fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.<sup>67</sup>

Son muy claros los puntos a considerar: participación ciudadana –toda participación involucra un carácter volitivo, sin embargo, cuando no hay una cultura de la información, la transparencia y la protección al ambiente, este tipo de proceso es muy difícil, por lo que son muy importantes las gestiones jurídicas y políticas que acerquen estos niveles de interacción social a la población-. También se habla de acceso a la información pública, en especial sobre las actividades peligrosas en las comunidades; la obligación del Estado de fomentar y facilitar la participación de la población. Estos últimos puntos me parecen

---

<sup>66</sup> JAQUENOD DE ZSÖEGÖN. *Op. cit.*, nota 32

<sup>67</sup> Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm> consulta de 3 de marzo de 2008.

medulares ya que los Estados están obligados a proporcionar información ambiental relevante y por supuesto dentro del información relevante debe estar considerada aquella que surge de la realización de actividades peligrosas, y por tratarse de la seguridad de la población lo menos que peden hacer las autoridades es concientizar, informar, y educar a la población sobre la actividad que se desarrolla en su comunidad, para que estén en posibilidades de protegerse y proteger a sus familias y por qué no, de operar como vigías de las actividades desarrolladas.

Dentro del Convenio de Aarhus<sup>68</sup>, se plantean los tres pilares de la participación ciudadana:

- derecho de las personas al acceso a la Información ambiental
- derecho a participar en los procesos de toma de decisiones
- derecho a garantizar el acceso a la justicia para la protección jurisdiccional ante actos lesivos del medio ambiente.

Es claro que estos tres ejes son las aristas de un mismo cartabón en el que se deposita la posibilidad de continuidad de la vida sobre la tierra; son los cimientos sobre las cuales se deben levantar las columnas del derecho a un medio ambiente adecuado; que sirvan de base a las políticas públicas en materia ambiental.

Como se ha mencionado anteriormente, para la protección del ambiente no hay vía más segura que la de la concientización de la población, ya que es ella quien puede frenar el deterioro ambiental y generar los cambios en las prácticas de consumo y en general la actitud hacia el ambiente, que finalmente se verá reflejada en la prácticas de las grandes empresas e industrias, tanto nacionales como internacionales y en la actuación del propio

---

<sup>68</sup> La 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 o Convenio de Aarhus (llamado así por la ciudad danesa en que se firmó en 1998) del Consejo Económico de Naciones Unidas par Europa, es adoptada en el marco de la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa” y fundada en el Primer Principio de la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, el Principio 10 de la Declaración de Río y la Carta Europea sobre Medio Ambiente y Salud. Actualmente ha sido firmada por cuarenta países de Europa y Asia Central y ratificado por la Comunidad Europea.

gobierno quien estará obligado a ponerse a la altura de las exigencias de una población sensibilizada.

El Título Quinto, Capítulo I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, se avoca específicamente a la regulación de la participación social.

Primero tenemos que la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y los recursos naturales se hará en corresponsabilidad con la sociedad. Cabe decir que se han hecho esfuerzos por incluir las opiniones de la población para la regulación de determinadas materias. Sin embargo no se ha logrado difundir, ni extender los canales para una exitosa participación ciudadana. En el artículo 158 de la LGEEPA se recogen las aspiraciones del artículo 26 constitucional sobre la responsabilidad del Estado en la creación del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, y de la Ley de Planeación, al convocar a la coordinación con las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas en relación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Además, prevé la celebración de convenios de concertación con organizaciones obreras y grupos sociales para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales; con pueblos indígenas, comunidades agrarias y demás organizaciones campesinas para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas, y para brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; además con instituciones educativas y académicas, para la realización de estudios e investigaciones en la materia; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas, para emprender acciones ecológicas conjuntas; así como con representaciones sociales y con particulares

interesados en la preservación y restauración del equilibrio ecológico para la protección al ambiente.

También se prevé la celebración de convenios con los medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción de acciones de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

La normatividad incluye la concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado y con instituciones académicas, grupos y organizaciones sociales, pueblos indígenas y demás personas físicas y morales interesadas, para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Por otro lado, el artículo 159 indica que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales integrará órganos de consulta en los que participarán entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales. Dichos órganos tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y podrán emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes.

El órgano dentro de la SEMARNAT encargado de conectar con la sociedad es la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST) dependiente de la Dirección General de Participación Social, Etnia y Género. Actualmente está dirigiendo los Programas “Hacia la igualdad de género y la sustentabilidad ambiental” y “Pueblos indígenas y medio ambiente”, ambos programados para el período 2007-2012. Además recibe las solicitudes de información pública y las peticiones de la ciudadanía, con lo que además de dar cumplimiento a las obligaciones en materia de acceso a la información pública gubernamental se cumplen las obligaciones ceñidas en el artículo 8º constitucional, relativo al derecho de petición.

Asimismo, la UCPAST está a cargo de la organización de las reuniones públicas junto con la Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental y la Delegación o entidad federativa de que se trate, en relación con los proyectos sometidos a la Evaluación de Impacto Ambiental. Dentro de la página de Internet de la SEMARNAT se pueden consultar las reuniones programadas, así como las reuniones que tuvieron lugar, aún en años anteriores.

La UCPAST también programará el calendario de sesiones y la asignación de recursos para las reuniones donde los Consejos Consultivos de Desarrollo Sostenible analizarán las políticas, programas y proyectos que la SEMARNAT les presenta. Los Consejos emitirán opiniones y recomendaciones en torno a los instrumentos mencionados y sobre las demás problemáticas que sean sometidas a su consideración.

Los Consejos Consultivos operan por Región, existen el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable Nacional, el Noroeste, el Noreste, el Sur-Sureste, el Centro-Occidente y Centro. Los Consejos consultivos están integrados por representantes de organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, instituciones de educación superior, organizaciones empresariales, e industriales, congresos locales y los gobiernos de las entidades federativas.

Es cierto que estos Consejos consultivos recogen las ideas de los grupos o sectores sociales que representan y defienden sus intereses; sin embargo, cuando quiero hacer patente la importancia de la participación social, no me refiero a políticas o programas muy ambiciosos o a planes nacionales, sino, al que yo apuntaría como el mejor mecanismo para atender los problemas ambientales: el Municipio. Desafortunadamente en materia local, este tipo de participación es poco frecuente y cuando se llega a dar lleva aparejada la manipulación y la desinformación, pues se pretende sean respaldados los planes e intereses de los grupos de poder en la localidad.

Es de gran importancia la intervención a pequeña escala, en especial cuando se trata de la valoración de actividades altamente riesgosas para el ambiente y la salud de la comunidad, ya que por lo regular dichas actividades u obras riesgosas se instalan en zonas pobres, despojadas de instrumentos de empoderamiento ciudadano.

Mi postura, en resumidas cuentas, es que la participación social, si bien puede darse con gran éxito a gran escala para proyectos, programas y políticas nacionales y estatales, acercando a sectores y grupos sociales de representación importante en estos niveles; es indispensable la participación social municipal, de atención de problemas en pequeñas regiones o zonas del país, donde se involucren directamente los pobladores de la zona y las autoridades municipales (pudiendo, si es el caso, colaborar también las autoridades estatales y federales), en especial, para la pronta atención de sus necesidades, en relación con pérdidas económicas, de salud y biodiversidad, vinculadas con actividades u obras contaminantes y riesgosas en su Municipio.

Otro instrumento muy importante son las reuniones informativas y de consulta pública (como a las que se emplaza para la Evaluación de Impacto Ambiental y el ordenamiento ecológico del territorio) porque además de incluir a la población en la toma de decisiones, se logra un significativo acercamiento al desarrollo equilibrado y sostenido, donde se da un papel importante a la participación de las mujeres, los indígenas, los jóvenes y los campesinos; garantizando el derecho a la información, que apareja la responsabilidad de participar y decidir con prudencia para el bien de todos.

Por otro lado, no puedo omitir el hecho de que este tipo de ejercicios democráticos son un arma de doble filo, pues por un lado, se involucra a la sociedad en la toma de decisiones, pero por otro, se presta como llamado a la guerra entre partidos políticos, ideologías y sectores sociales de peso; que para atraer la atención y la simpatía, juegan con la información, manipulándola, descontextualizándola y convirtiendo la participación

democrática en un rin para las disputas partidistas, cuyo único fin es ganar electores para la siguiente administración. Es por ello, que desde el comienzo de este Capítulo he manifestado la importancia de la información que proviene de otras fuentes además del gobierno, en especial aquélla que brindan las empresas privadas, los medios masivos y los centros educativos y de investigación, pues con la pluralidad de ideas e informantes, la gente puede acercarse a la verdad y se facilita su intervención. También por ello es importante la creación de una cultura de la transparencia y la protección del medio ambiente, pues aunque sea un proceso largo, es la mejor manera de conquistar una verdadera democracia. Una vez que ha anidado en la colectividad el acceso a la información, la participación y la importancia de la protección del medio ambiente y se ha tomado conciencia sobre la influencia del gobierno, las industrias y empresas en los fenómenos ambientales, los procesos de participación se darán con espontaneidad, sin que medien los poderes lejanos a la población y sus intereses.

Para que aniden estos tres factores en las prácticas sociales y formen parte de la cultura nacional, es preciso un arduo trabajo de sensibilización, que es posible con el compromiso del gobierno.

“Establecer compromisos es una de las funciones esenciales de la política. En los regímenes democráticos, las instituciones se ordenan precisamente para este efecto... Los mecanismos de las discusiones, de las comisiones, y de los debates permiten a cada adversario expresar sus argumentos. Y asegurara al mismo tiempo un conocimiento de conjunto del problema, en todos sus aspectos, que hace comprender a cada uno la diversidad y la complejidad de los intereses existentes”.<sup>69</sup>

Los gobiernos deben estar comprometidos con la pluralidad, el debate, la participación y la transparencia. Tiene que ser gobiernos verdaderamente democráticos, que acepten las diferencias, que den foro a los adversarios, para que sea la población bien informada, la

---

<sup>69</sup> DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, nota 62, p. 210.

que pueda decidir por medio de los mecanismos jurídicos y políticos legales. Para ello es importante también retomar la idea de la domesticación de la información. La información debe estar al alcance de todos, debe ser sencilla y práctica, asimilable por la ciudadanía, que le permita formar su propio criterio; no se trata de bombardear a la población con cientos de datos, cifras, documentos de cada bando, sino que, se sintetice cada postura a manera de “presión-estado-respuesta”.

Anteriormente hablamos de la Evaluación de impacto Ambiental, haciendo referencia al procedimiento que debe seguir, como la publicación de la solicitud de autorización de Impacto Ambiental o de Informes Preventivos cuando se trata de obras o actividades altamente riesgosas; la publicación de un extracto de la Manifestación de Impacto Ambiental o el Informe Preventivo y los estudios de riesgo correspondientes en un periódico de alta circulación y su eventual puesta al público en su totalidad; así como la celebración de reuniones públicas de información cuando la SEMARNAT y las autoridades locales lo consideren, y tratándose de actividades riesgosas a la salud o a los ecosistemas o que generen desequilibrios ecológicos. Sobre esto último, me parece que las reuniones informativas y de consulta deban ser obligatorias e incluir además supuestos como la modificación o alteración importante del espacio, la economía y las costumbres de la comunidad.

La consulta pública es una herramienta de participación de gran impacto, al ser un mecanismo directo para la toma de decisiones que permite a los interesados intervenir oportunamente. Además, para realizar una consulta pública se prevé que sea expuesto el proyecto de actividad u obra por parte del promovente, por lo que a su vez se está cumpliendo con la obligación de informar. Este último punto es de vital importancia ya que me parece un acto totalmente irresponsable e irrespetuoso contra la ciudadanía, lanzar una consulta pública sin que medie la información completa, veraz y plural a través de la

cuál se formará el criterio de los participantes; por otro lado, como lo he mencionado anteriormente mi apuesta está en las consultas de pequeño nivel, ya que tratándose de temas de interés nacional el proceso es mucho más complejo, ya que implica una difusión mediática masiva y un proceso informativo más largo y detallado, debe ser cabildeado y concensuado en todo el territorio nacional en la misma medida y con la participación de todos los niveles de gobierno y los tres poderes de la Federación, y junto con las instituciones, organizaciones y agrupaciones interesadas.

Un claro ejemplo sobre una consulta pública irregular es la que se llevó a cabo sobre la Reforma Energética -mal llamada energética, pues el único tema que se aborda es el petróleo- el domingo 27 de julio de 2008 en el Distrito Federal, y que se realizó en las entidades cuyo gobierno está representado por miembros del frente Amplio Progresista (PRD, PT y Convergencia) como Michoacán, Hidalgo, Guerrero, Baja California Sur, Morelos, Tlaxcala, San Luis Potosí.

Me parece irregular, ya que se hizo en condiciones de desigualdad jurídica ya que sólo algunos ciudadanos de determinadas entidades tuvieron la oportunidad de manifestarse en torno a la mencionada reforma, mientras el resto de la población, tratándose de un tema estratégico para el país, no tuvo oportunidad de manifestarse al respecto. Por otro lado, de quererse una consulta ciudadana nacional que igualara la participación de los mexicanos respecto de este tema, no solo se requeriría inversión económica, tendría que invertirse también en un proceso logístico complicado, que implicaría limpiar de sesgos políticos, argumentos sensacionalistas, pugnas partidistas toda la información sobre la reforma, la campaña y el proceso de participación ciudadana, lo cual resultó prácticamente imposible estando tan avanzados los debates al respecto.

Además, el gobierno capitalino no puso especial atención en la difusión completa y detallada sobre la reforma y todas las posturas existentes, y me parece que es

responsabilidad del gobierno, previo a la consulta pública, haber tramitado una campaña plural informativa al respecto. En efecto ha habido mucha información sobre la reforma, pero proveniente de partidos políticos y la generada con motivo de los debates de expertos en el Senado, sin embargo, el gobierno Capitalino no procuró sintetizar y difundir dichos contenidos. Pareció más un acto de soberbia que un verdadero compromiso con la participación ciudadana.

Siguiendo con la materia del presente apartado, la LGEEPA establece en su Capítulo VII la forma en que deberá llevarse a cabo la denuncia popular y la atención que se le dará. Cualquier persona, grupo social, organización gubernamental, asociación o sociedad podrá denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)<sup>70</sup> o ante sus Delegaciones en las entidades federativas o en su caso ante cualquier autoridad, debiendo ésta remitirla a la autoridad competente, que en este caso se trata de la PROFEPA.

La denuncia puede versar sobre cualquier hecho, acto u omisión que esté produciendo o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Se deberá entregar por escrito indicando los datos generales del denunciante (nombre, domicilio, teléfono, razón social o en su caso, del representante legal) y en su caso, anexar las pruebas que pueda ofrecer el denunciante.

La denuncia también podrá hacerse vía telefónica (deberá ratificarse a los tres días, por escrito) y por Internet, a través de la Página de la Procuraduría.

---

<sup>70</sup> Órgano desconcentrado de la SEMARNAT, encargado de vigilar y supervisar el cumplimiento de la normatividad ambiental, revisar, investigar y atender o canalizar a la autoridades competentes las denuncias por incumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales y emitir las resoluciones de los procedimientos administrativos de su competencia. Para más información se puede consultar la página oficial de la Procuraduría [www.profepa.gob.mx](http://www.profepa.gob.mx).

Una vez que ha sido admitida la denuncia, se le asignará un número de expediente y si existieran varias denuncias sobre los mismos hechos se acumularán en un solo expediente. Dentro de los diez días siguientes al registro de la denuncia, la Procuraduría deberá notificar al denunciante el trámite que se le ha dado.

La Procuraduría deberá identificar y notificar a quien haya sido denunciado y realizar todas las diligencias necesarias para determinar la existencia de los hechos o actos motivo de la denuncia (pudiéndose iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia).

Asimismo el denunciante podrá coadyuvar con la Procuraduría aportando pruebas, documentos e información que considere pertinente.

Si del resultado de la investigación se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, la PROFEPA emitirá las recomendaciones necesarias, siendo éstas públicas, autónomas y no vinculatorias.

Por otro lado, cuando la denuncia popular no implica violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación y se deberá escuchar a las partes involucradas.

En cambio, si se ha determinado que en efecto se está causando daños al ambiente, desequilibrio ecológico o se contraviene a la ley, se notificará al denunciante para que emita las observaciones que juzgue convenientes. Este punto en particular me parece de gran relevancia, ya que no solo se permite a la ciudadanía ser vigías del ambiente, además se les considera coadyuvante de la autoridad.

Asimismo la PRFOEPA podrá iniciar las acciones judiciales procedentes, por ejemplo, sobre violaciones a la legislación administrativa y penal.

He hecho una revisión ágil de los instrumentos que la Ley otorga a la población para garantizar su participación efectiva en los diferentes espacios dedicados a la protección del medio ambiente, que van desde la creación y aprobación de legislación, programas, proyectos y políticas públicas, hasta la determinación de la viabilidad de determinadas obras u actividades riesgosas al ambiente y a la comunidad, así como denuncias sobre las infracciones a la ley ambiental (que pueden ser de carácter administrativo o incluso tipificar penalmente).

Sobre estos instrumentos que he analizado, una cuestión que no se debe omitir y que sirve de respuesta a los críticos de la participación social –que la ven como obstáculos en la proyección de políticas públicas, como generadora de caos, de irrupción del progreso y parálisis del cambio- es que se tiende a ver los conflictos como un gran obstáculo y no como un momento ideal para la redefinición de las relaciones entre los actores que opera para la reconstrucción de la intervención pública. Los conflictos que se ponen a debate no siguen necesariamente la desarticulación, pueden transformarse también, en un proceso de construcción de consenso, que por cierto, son cada vez más necesarios en las intervenciones territoriales de impacto ambiental.<sup>71</sup> Pero para poder lograr una participación ciudadana efectiva que no sea vista como vulnerante del progreso y el cambio es preciso informar a la población, dotarla de las herramientas que permitan elevar el nivel de debate y enfrentarse con las pugnas políticas sucias, que son en verdad las que degeneran los procesos de consenso social ya que atienden exclusivamente a sus necesidades de poder y corrompen los procesos de participación social.

Por último y siguiendo con la idea antes planteada, si se desea anidar en la conciencia de la población y generar un verdadero cambio en las conductas nocivas hacia el ambiente,

---

<sup>71</sup> Cfr. Colectivo de Investigación. *Lecciones de la Investigación para la acción pública* en BASSOLS, Mario y MELÉ, Patrice (coordinadores). *Medio ambiente, ciudad y Orden Jurídico*, UNAM-Porrúa, México, 2001, p. 408.

por conductas sustentables, que sean el reflejo de una sociedad ecológica y transparente, es menester elevar la cualificación social, a través de su alfabetización ambiental y jurídica, para facilitar su contribución en la elaboración de nuevas normas y en la cabal ejecución de las mismas, pues no basta con que se diga que se garantizará la participación ciudadana para la toma de decisiones que puedan afectar a sus comunidades, es primordial que dichas comunidades y sus representantes estén en condiciones organizativas y de acceso a la información y al conocimiento, que permitan la defensa de sus intereses en igualdad de condiciones frente a sus opositores, frente a sus contrarios (el gobierno, las grandes empresas, etc.).<sup>72</sup>

### 3.4 Acercamiento a la justicia ambiental

“El amor a la república, en una democracia, es el amor a la democracia; el amor a la democracia es el amor a la igualdad”<sup>73</sup>.

Desde un principio, me he referido en varias ocasiones a la democracia, pues los temas que humildemente se tratan en el presente trabajo son únicamente posibles en gobiernos democráticos.

Y precisamente en relación con la democracia, el apartado que ahora presento, está vertido en la idea de justicia más allá de la que se imparte en los Tribunales, más allá de la que es posible dentro de las direcciones jurídicas de las oficinas de gobierno, más allá de las resoluciones emitidas con motivo de los Recursos de Revisión, la conmutación o

---

<sup>72</sup> Cfr. QUINTERO, Rodolfo, *Op. cit.*, nota 52, p. 122.

<sup>73</sup> MONTESQUIEU. *Op. cit.*, nota 39, p.40.

reconsideración de las multas y de los convenios de restauración y reparación de daños ambientales.

Quiero referirme a una justicia social, a una justicia que busca la igualdad, la equidad, la redistribución de la riqueza y el costo de los daños al ambiente. La Justicia ambiental a la que haré referencia es “la justicia entre los hombres y a la justicia con la naturaleza; al reparto equitativo de los inevitables costos y cargas de la contaminación y al justo acceso al disfrute de los recursos naturales y a los servicios de la biosfera.”<sup>74</sup>

Pretendo enfatizar la justicia que hace posible el desarrollo sostenible. El desarrollo del que se habla en Tratados y Convenios Internacionales, que pretende un crecimiento económico respaldado por mejoras en la calidad de vida de toda la población, un crecimiento equilibrado, donde los grupos vulnerables hallen la superación de las condiciones que los tiene en situación de desventaja frente a otros grupos sociales acaparadores de la riqueza.

Encuentro especialmente importante abordar los temas de justicia ambiental porque las injusticias en esta materia son claramente palpables, pues quienes reciben los costos en los desequilibrios ecológicos, son precisamente los grupos más desaventajados, como el caso de los grupos indígenas, que pierden su espacio y no se les reconocen los servicios ambientales prestados y además no se les permite continuar con la transmisión del conocimiento tradicional al invadir y acabar con las especies vegetales y animales que son objeto de dicho conocimiento; o el caso de los agricultores a quienes se les ha impuesto el monocultivo y prácticas de agricultura moderna que les imposibilita sacar provecho de sus cosechas, amenazando además la fertilidad de la tierra y la salud humana. El caso de las mujeres y niños quienes deben caminar kilómetros para conseguir agua, que posteriormente deberán llevar a cuestas para sus comunidades; o el caso de los obreros y

---

<sup>74</sup> QUINTERO, Rodolfo, *Op. cit.*, nota 52, p.p. 115 y 116.

la clase trabajadora en general, que se expone diariamente a riesgos de trabajo relacionado con materiales peligrosos para la salud y contaminantes del ambiente, que viven en las cercanías de las zonas industriales, de tiraderos de basura o en zonas que no cuentan con servicios de saneamiento o áreas verdes para su esparcimiento y disfrute personal.

Actualmente estamos siendo testigos de una de las peores crisis mundiales, la crisis alimentaria, que va a costar en mayor medida a los grupos marginados, a los que han padecido sistemáticamente la discriminación, el desempleo, la pobreza; a quienes de por sí padecían las consecuencias del deterioro ambiental en sus economías.

La preocupación por la justicia ambiental se plasmó por primera vez en la publicación del reporte: "Desechos Tóxicos y racismo en los Estados Unidos" que fue dado a conocer en 1987 por la Iglesia Unida de Cristo. La realización de este estudio fue trascendental, no solo en la sociedad estadounidense si no también a nivel internacional, porque estableció las bases para la protección de minorías de los efectos ambientales. A diferencia de otros movimientos ambientalistas, la justicia ambiental, además de compartir las ideas conservacionistas y de protección del medio ambiente, atiende al espíritu consignado en otros derechos fundamentales como la igualdad y la equidad. La justicia ambiental atiende a la preservación de la salud del ser humano al impedir que empresas contaminantes y basureros tóxicos se asienten en comunidades desprotegidas y al mismo tiempo protege al medio ambiente; además entre sus concernientes principales está la creación de legislación ambiental adecuada, que involucre a comunidades e individuos que propongan soluciones y manifiesten preocupaciones ante las autoridades ambientales y legislativas.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Cfr. HERRERA IZAGUIRRE, Juan Antonio. *Derecho y Justicia Ambiental en Canadá*, Revista Electrónica de Derecho Ambiental. Medio Ambiente y Derecho, España, números 14-15, Diciembre de 2006, en <http://vlex.com/vid/358026> consulta de 30 de mayo de 2008.

En este sentido, me parece que la normatividad ambiental debe poner especial atención en la injusticias ambientales. Atendiendo a la protección del ambiente, pero considerando las necesidades de los grupos más marginados (como los grupos indígenas, las comunidades campesinas, de agricultores y pescadores y la clase obrera) cuya magra economía depende en gran medida de los recursos naturales.

Todos los habitantes tiene derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado y a una "cuota" de bienestar ambiental que pueden aprovechar, sin embargo, hay quienes en la realización de determinados procesos productivos usufructúan la cuota de bienestar de los demás; por ello el Derecho ambiental debe responder a dicha injusticia, garantizando la equidad entre quienes sobrepasan su cota de aprovechamiento del medio ambiente y a quienes se les menoscaba y por ende, padecen la escasez y el deterioro de sus salud, entre muchos otros males.<sup>76</sup>

Aunque existe una preocupación mundial por el medio ambiente y se han emprendido grandes esfuerzos en pos del desarrollo sostenible, lo cierto es que en la agenda de los concernientes ambientales el último lugar lo ocupan los males causados a los grupos vulnerables. De hecho, al vacío de medidas que frenen los efectos negativos del deterioro ambiental, sobre grupos y comunidades con base en su raza o color de piel se denomina "racismo ambiental", que es una forma moderna de discriminación. El racismo ambiental impone costos tanto materiales como humanos: menor duración de la vida, mayores tasas de mortalidad infantil, mayores gastos de salud, vivienda inadecuada, y una disminución general de la calidad de la vida. Esto es a todas luces comprobable, desde el momento en que los países del norte efectúan sus experimentos nucleares en el sur del planeta o trasladan la basura tóxica de sus industrias a los países pobres, que coincidentemente,

---

<sup>76</sup> Cfr. SANTANDER MEJÍA, Enrique. *Instituciones de Derecho Ambiental*, ECOE, Colombia, 2002, p.15.

son ubicados en los lugares donde viven pueblos negros, indígenas y de otros orígenes étnicos.

Otras formas de racismo ambiental se producen cuando las transnacionales, que extraen petróleo, madera y minerales, contaminan y destruyen el hábitat natural y la cultura de los pueblos indígenas y comunidades negras<sup>77</sup>, sin un resarcimiento de los daños y mucho menos considerándolos para la toma de decisiones en relación con dichas actividades y proporcionándoles la información que le permite salvaguardar su vida y la subsistencia del hábitat.

En México son muchos los ejemplos sobre contaminación relacionada con la actividad industrial, la explotación de minas, la explotación del petróleo y la generación de energía eléctrica; en donde los perjudicados son las comunidades cercanas, que por lo general son comunidades pobres.

Algunos ejemplos claros son el de Arroyo los Nogales, que está contaminado debido a los residuos y productos peligrosos que son importados a Nogales, Sonora, por diferentes industrias locales y que han causado enfermedades intestinales, lupus y cáncer. Se han logrado identificar 384 sustancias, entre las cuales están pinturas, solventes, ácidos, alcoholes, cloruros, fosfatos, óxidos, tricloroetano, etc., en cantidades que contaminan millones de litros de agua anualmente. Cabe resaltar que no se conocen los volúmenes exactos, ya que ni la propia SEMARNAT cuenta con dicha información.<sup>78</sup> Tampoco se tienen datos del seguimiento que se les da a los productos que salen del municipio, ni la ruta que deben seguir.

---

<sup>77</sup> Cfr. TAMAYO, Eduardo. *Los Múltiples Tentáculos del Racismo Contemporáneo en Por un Milenio Plural y diverso* en <http://alainet.org/publica/cmrx/racismocontem.html> consulta de 23 de mayo del 2008.

<sup>78</sup> Cfr. SUÁREZ BARNETT, Alberto. *Bosquejo Histórico de Nogales Sonora* en <http://municipiodenogales.orgm>, consulta de 5 de junio de 2008.

Otro lamentable ejemplo es el proporcionado por el primer informe del RETC, que indica que Pemex es la principal empresa que genera sustancias peligrosas para el medio ambiente y la salud y la mayor parte de las emisiones contaminantes corresponden a gases de efecto invernadero (causantes del calentamiento global) que afectan la calidad del aire en los centros de población cercanos (poblados costeros principalmente de Campeche, Tabasco y Veracruz).

También es claro el caso expuesto por Marisa Jacott, coordinadora de la campaña de tóxicos de Greenpeace México que afirma que es muy alta la concentración de algunos metales pesados en los alrededores de Solectron y Flextronics en Guadalajara, así como en un pozo ubicado detrás de la maquiladora Sanyo en Tijuana. El muestreo de aguas subterráneas en los alrededores de Solectron revela altas concentraciones de plomo y zinc; Flextronics arrojó resultados altos para níquel -casi el doble de los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS)- y zinc. En Sanyo, los niveles de níquel estuvieron por el doble de los estándares que señala la OMS y 15 veces más altas del promedio de la concentración de níquel en aguas subterráneas, según la Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades (ATSDR).<sup>79</sup> Quienes se ven afectados directamente son los trabajadores de dichas maquilas, que también son vecinos de las mismas, que son personas de escasos recursos que padecen los males relacionados con la exposición a dichas sustancias.

Asimismo, es deplorable la situación que se vivió con alrededor de 300 ladrilleras de Durango que generaban malestar en las escuelas cercanas a los hornos y que contaminaban el ambiente al punto de que las autoridades de salud recomendaba estar en la intemperie lo menos posible. Y es que las autoridades pretendían reubicar las

---

<sup>79</sup> Cfr. *La industria electrónica contamina ríos y aguas subterráneas en México y Asia* en <http://www.greenpeace.org/mexico/press/releases/la-industria-electronica-conta> consulta de 5 de junio de 2008.

ladrilleras a un Parque industrial, pero los obreros se negaron ya que esto aumentaría el costo de producción.<sup>80</sup> Actualmente se sigue gestionando el Programa de reubicación, que intenta ponerse en marcha desde el 2003. Me parece inconcebible que todavía no hayan podido ser reubicadas las ladrilleras, cuando han sido plenamente probados los daños al ambiente y a la salud humana. Simplemente, aquellas ladrilleras que se nieguen a reubicarse deben ser clausuradas como una medida de urgente aplicación. Aunque por supuesto, con esta medida, como paradoja de la injusticia ambiental, se mejoran las condiciones ambientales, de vida y salud en que viven los pobladores, sin embargo se quedarían sin trabajo muchos jornaleros, que también son vecinos.

Otro ejemplo, es el proporcionado por vecinos de varias comunidades del municipio de Cuautla, que se vieron obligados a pedir la intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) para frenar las obras de ampliación de una empresa fabricante de vidrio ubicada en el Parque Industrial de Cuautla (PIC), y para frenar la contaminación que producen las fábricas de ese lugar debido a que están ocasionando enfermedades, como leucemia y cáncer entre vecinos de las comunidades de Tenextepango, Huitzililla, Unidad Mariano Matamoros, Xalostoc y Tlayacac.

En las instalaciones de la CEDH en la ciudad de Cuautla se reunieron funcionarios de la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente (CEAMA), de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA) y de la Dirección Estatal de Protección Civil. Los inconformes demandaron la realización inmediata de inspecciones a fin de verificar el grado de contaminación del agua y las tierras.<sup>81</sup> Es obligación de las Autoridades (PROFEPA) llevar a cabo investigaciones que arrojen datos sobre las actividades

---

<sup>80</sup> Cfr. GARCÍA, Brenda. *Latente contaminación de ladrilleras en Durango*, periódico El Sol de Torreón, México, lunes 7 de enero del 2008, en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/322634.latente-contaminacion-de-ladrilleras-en-duran.html> , consulta de 28 de mayo de 2008.

<sup>81</sup> Cfr. La Unión de Cuautla. *México: Sospecha sobre Parque Industrial Cuautla*, México, 5 de Diciembre de 2005 en <http://www.launion.com.mx/modules.php?name> consulta de 28 de mayo de 2008.

perniciosas de las vidrieras y las acciones que se emprenderán para evitar la consecución de los daños.

Éste, además de ser un ejemplo sobre problemática ambiental social, es un claro ejemplo de participación ciudadana. Fueron los vecinos de las comunidades de Cuautla los que, en vista de la nula actuación de las autoridades, decidieron exigir su pronta intervención para evitar la construcción de una nueva chimenea y para realizar un análisis sobre las prácticas en la vidriera y su vinculación con las enfermedades en las comunidades vecinas.

Estos son solo algunos ejemplos en la inmensidad de problemas ambientales que afectan a pequeñas comunidades y que son muestra de la injusticia ambiental en nuestro país, y que solo lograrán un poco de atención ejerciendo presión social. Sin embargo, para que exista esa presión social es preciso que la población cuente con información contundente que le permita incidir en la toma de decisiones y en las exigencias al gobierno.

Además, es preciso que para atender las injusticias ambientales en donde son muchos los que pagan los beneficios de pocos, es preciso que la legislación, los programas y políticas públicas centren sus esfuerzos en los grupos vulnerables y que además se nutran las interpretaciones de los Tribunales, respecto a la materia ambiental, para que las resoluciones dictadas sean un reflejo de la evolución en los conceptos de derecho a un medio ambiente adecuado, derecho a la salud, desarrollo sustentable, participación ciudadana y justicia ambiental; “las interpretaciones concretas de los derechos fundamentales por parte de los tribunales constitucionales permite asegurar una constante síntesis entre disposiciones constitucionales y valores contemporáneos es decir, entre derecho e historia.”<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> ROLLA, Giancarlo, *Op.cit.*, nota 40, p. 172.

Es preciso que los responsables de resolver los conflictos ambientales entre particulares y de particulares con el Gobierno, sean resoluciones humanizantes, que más allá de dar un cumplimiento parco, literal, uniforme de la ley, se desentrañe el espíritu de ésta, que sin lugar a dudas, es la justicia.

A continuación, me permitiré abundar en un claro ejemplo de contaminación ambiental, daños a la salud y denegación de información; me refiero al caso de la nucleoelectrónica Laguna Verde.

## 4. UN EJEMPLO SOBRE LA NECESIDAD DE TRANSPARENTAR LA MATERIA AMBIENTAL, EL CASO DE LA NUCLEOELÉCTRICA “LAGUNA VERDE”.

### 4.1 Sustento constitucional y legal del derecho nuclear en México

En México, la materia nuclear está prevista constitucionalmente en los artículos 25, 27, 28 y 73; que básicamente hacen referencia al régimen jurídico de los materiales radiactivos (minerales con ciertas propiedades energéticas, como el uranio) y la industria eléctrica (nucleoeléctrica).

El párrafo quinto del artículo 25 constitucional establece que corresponde al Estado, en colaboración con los sectores sociales y privados, de acuerdo con la ley, impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Es preciso considerar este artículo como sustento del derecho de la energía nuclear, ya que la generación de energía eléctrica (en este caso, a través de combustibles nucleares), es un área estratégica para el desarrollo nacional.

Por otro lado, haciendo una anotación más específica en la materia, el artículo 27 constitucional, en su párrafo sexto indica que tratándose del petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos o de materiales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, y que es la Nación quien debe llevar a cabo la explotación de dichos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Asimismo, se establece que corresponde a la Nación exclusivamente la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica para el servicio público; además, en esta materia no están permitidas las concesiones a particulares.

En el mismo numeral, párrafo séptimo, se indica que corresponde a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de la energía nuclear y la regulación para su aplicación en otros propósitos. Y por supuesto, que la energía nuclear sólo se usará con fines pacíficos.

Resulta lógico y perfectamente deseable, que en una sociedad en crecimiento, que aún no ha alcanzado altos niveles de desarrollo, la generación y demás procesos vinculados con la energía eléctrica sean materia exclusiva de la Nación por tratarse de un área prioritaria de interés para el desarrollo del país, que es preciso sea accesible a toda la población y no sólo me refiero a un suministro eficiente, sino también a un costo mínimo regulado, que solo puede ser sostenido y garantizado en condiciones de igualdad por el Estado.

Del mismo modo, es particularmente importante el hecho de que la materia nuclear, dígase producción de energía nuclear y explotación y uso de materiales radioactivos sea una actividad exclusiva de la Nación, pues tras la explosión de las bombas nucleares en Hiroshima y Nagasaki en la Segunda Guerra Mundial (1945), México incorporó a las reservas mineras nacionales los yacimientos de uranio, torio, actinio y demás elementos radioactivos. Poco más de un año después en octubre de 1946, por decreto se estableció que dichos yacimientos sólo podrían ser explotados por el Ejecutivo Federal, esto en atención a los antecedentes bélicos, para salvaguardar la seguridad nacional. Es entonces que nuestra Carta Magna, acertadamente establece que la energía nuclear únicamente tendrá usos pacíficos. Con esta medida y las señaladas en torno a los materiales radiactivos y la producción de energía nuclear a cargo de la Nación, se hace patente la voluntad pacífica de nuestro Estado y se evita el saqueo y explotación de minerales fuente de la energía nuclear, que bien podrían ser usados con fines bélicos en contra de México y de otros países.

Por otra parte, en el artículo 28 constitucional, párrafo cuarto se establece que:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Como es claro, dentro de nuestra Ley Suprema se ha buscado salvaguardar la seguridad nacional, garantizar el desarrollo y la adecuada administración y procesamiento de determinados recursos y servicios que están directamente relacionados con el crecimiento del país. Como un claro reflejo de la cautelosa visión del constituyente, la energía eléctrica (energía nucleoelectrica) al ser clasificada como materia estratégica, es atendida doméstica y públicamente, a fin de evitar lesiones a nuestra soberanía, seguridad y economía.

En lo que se refiere al artículo 73 de la Constitución, éste es aplicable por tratarse de las facultades del Congreso en la materia:

Fracción X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

Por supuesto, a fin de dar prudente cobertura al derecho nuclear, se creó la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear, la cuál como su nombre lo indica, establece los lineamientos bajo los cuales se llevarán a cabo desde la extracción

de materiales radiactivos, hasta la producción de energía nuclear y los organismos y dependencias involucrados en dichas actividades.

Según el artículo noveno de la Ley reglamentaria en comento, la explotación de los minerales radiactivos estará a cargo exclusivamente y de manera directa por el Consejo de Recursos Minerales (organismo público federal descentralizado) y dichas actividades se ajustaran al programa y condiciones técnicas que determine la Secretaría de Energía.

Enseguida, en el artículo décimo, se indica que la industria nuclear comprende desde la refinación, quemado (generación de electricidad), reprocesamiento de combustibles nucleares (uranio) y su almacenamiento, hasta la producción de agua pesada, diseño y fabricación de equipos y componentes de las centrales nucleoelectrónica, así como la disposición final de residuos radiactivos.

Siguiendo con este orden de ideas, en el artículo 14 se clasifican todas las actividades anteriores, en correspondencia con el artículo 28 constitucional, como actividades estratégicas y a la industria nuclear como industria de utilidad pública.

En el artículo 15 y con relación a los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 constitucional se indica que el aprovechamiento de los elementos combustible nucleares con fines energéticos corresponde a la Nación, y que la generación de electricidad a partir de combustibles nucleares se llevará a cabo de forma exclusiva por la Comisión Federal de Electricidad.

Las funciones del Ejecutivo Federal en materia nuclear, se encuentran previstas en el artículo 18 de la Ley reglamentaria, las cuáles se llevarán a cabo por la Secretaría de Energía y que son: fijar los lineamientos para el aprovechamiento y desarrollo de la energía nuclear de acuerdo con la política nacional de energía; aprobar e impulsar los programas de trabajo del Consejo de Recursos Mineros y la Comisión de Fomento Minero; llevar a cabo la exportación e importación de materiales y combustibles

nucleares; tendrá a su cargo el almacenamiento, transporte y depósito de los combustibles nucleares y desechos radiactivos, pudiendo autorizar a organismos públicos el almacenamiento temporal de los mismos, entre otras.

Dos disposiciones muy importantes para la materia del presente trabajo de investigación están presentes en los artículos 32 y 33 de la Ley reglamentaria.

Artículo. 32.- Las instalaciones nucleares y radiactivas serán objeto de inspecciones, auditorías, verificaciones y reconocimientos por la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, para comprobar las condiciones de seguridad nuclear, radiológica, y física, y el cumplimiento de las salvaguardias de las mismas.

Artículo. 33.- Con base en el resultado de las inspecciones y diligencias señaladas en el artículo anterior, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias emitirá un dictamen en el que se señalarán las deficiencias y anomalías que en su caso se hubieren encontrado y los plazos para su corrección. Posteriormente, el Órgano mencionado vigilará que las medidas adoptadas para corregir las anomalías o deficiencias, cumplan con los señalamientos establecidos.

Estas dos disposiciones referidas a acciones de control de peligro y daños para el hombre y el medio ambiente además generan información que permite monitorear el trabajo de la Planta, permiten controlar los riesgos y por supuesto, verificar que sean subsanadas las deficiencias para evitar consecuencias funestas. Sin embargo, si bien son mecanismos ideales para la generación de información contundente para las buenas prácticas industriales, en especial sobre contenidos relativos al medio ambiente y la salud, como veremos más adelante, no están al alcance de la población y al parecer, por ende, las autoridades que pudieran, en determinado momento imponer sanciones y recomendaciones para la regulación de la actividad, son omisas al respecto, como “digno” reflejo de la ausente divulgación del tipo de información que despierta la conciencia social y que impide los actos de corrupción y negligencia.

Siguiendo con las disposiciones de la Ley Reglamentaria, en su artículo 34 se establece que la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias será quien en riesgo o peligro inminente para el personal y la población, retenga o asegure los materiales o equipo en contacto con radiación ionizante; asimismo, ejecutará medidas como la clausura temporal, parcial o total de las instalaciones nucleares y radiactivas.

En la misma Ley se habla del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, que es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tiene por objeto realizar investigaciones y desarrollos en el área de la ciencia y tecnología nucleares y atribuciones para prestar asistencia técnica a las dependencias y entidades públicas y privadas que lo requieran.

Debe promover el desarrollo nacional de la tecnología en la industria nuclear, realizar actividades de investigación en la materia; realizar programas de capacitación y actualización sobre usos y aplicaciones de las técnicas nucleares; mantener un centro de documentación para captar, analizar y difundir información y desarrollo en la materia nuclear, entre otras.

Por supuesto, también se habla de las obligaciones de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, entre las cuales se encuentran:

Vigilar la aplicación de las normas de seguridad nuclear radiológica, física y salvaguardias; revisar y evaluar las autorizaciones para el emplazamiento, diseño y construcción, operación y modificación de instalaciones nucleares y radiactivas y emitir su opinión sobre dichas actividades a la Secretaría de Energía; expedir, revalidar, responder, modificar, suspender y revocar los permisos, licencias requeridos para las instalaciones radiactivas; recoger y retirar los utensilios, equipos y materiales contaminados; emitir recomendaciones y asesorías sobre medidas de seguridad nuclear, radiológica física, de salvaguardias y administrativas en caso de anomalías o emergencias; establecer y

manejar el sistema nacional de registro y control de materiales y combustibles nucleares; emitir opinión previa autorización de importaciones y exportaciones de materiales radiactivos y equipos que contengan combustibles nucleares; proponer las normas y en su caso revisar, evaluar y autorizar las bases para el diseños, construcción, adaptación, operación o modificación de las instalaciones de extracción y tratamiento de minerales radiactivos; proponer las normas y fijar los criterios de interpretación relativos a la seguridad nuclear, radiológica, física y las salvaguardias; ordenar y practicar auditorías, inspecciones, verificaciones y reconocimientos para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de seguridad nuclear; requerir y verificar información y documentación que estimen pertinente para el ejercicio de sus atribuciones, entre otras.

Es claro que la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias es una autoridad en la materia, por lo que se supondría debiera ser la entidad que facilitara el acceso a la información relativa al funcionamiento y manejos de la planta Laguna Verde, sus residuos, materiales y niveles de contaminación; al ser quién tiene atribuciones específicas para recabar determinados datos que son relevantes para la toma de decisiones y para emprender acciones que garanticen la seguridad de las los ciudadanos y del medio ambiente.

Otro ordenamiento aplicable en materia nuclear es el Reglamento General de Seguridad Radiológica, que a grandes rasgos establece el manejo, traslado y disposición final de residuos radiactivos, los mínimos de seguridad para tratar con material radiactivo, en especial cuando se trata de operadores expuestos a radiación, como son los empleados y operadores de dichos materiales.

Asimismo, establece los supuestos de riesgo en las instalaciones radioactivas y las medidas que deben tomarse; también se indican los límites de exposición a radiación de una persona; el tipo de embalaje de la fuente de radiación, su disposición y tratamiento.

La Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares tiene por objeto regular los supuestos en que por el empleo de reactores nucleares y la utilización de sustancias y combustibles nucleares o por desechos de los mismos se afecte la esfera jurídica de los individuos y sea necesario indemnizarlos. En este caso, los responsables son los operadores de los materiales nucleares o de la planta nuclear.

Asimismo, en esta ley se establecen los límites de responsabilidad, por ejemplo, el importe máximo del operador frente a terceros por accidente nuclear es de cien millones de pesos (art. 14); se establece también un plazo de 10 años para reclamar la indemnización al operador y un plazo de 15 años tratándose de accidentes nucleares que produzcan daños nucleares corporales mediatos que no impliquen pérdida de la vida.

En el Libro segundo, Título vigésimo quinto del Código Penal Federal se encuentran los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental entre los cuales se encuentran por supuesto los relativos a la emisión, descarga de gases, humos, polvos o contaminantes que dañen los recursos naturales, la flora, la fauna, los ecosistemas o al ambiente. En especial, me parece prudente retomar dos numerales, que prevén hipótesis específicas que podrían presentarse en el caso de la materia nuclear.

El artículo 146 indica que:

Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, al que ilícitamente descargue, deposite, o infiltre, lo autorice u ordene, aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, subsuelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos o demás depósitos o corrientes de agua de competencia federal, que cause un riesgo de daño o dañe a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a la calidad del agua, a los ecosistemas o al ambiente.

Cuando se trate de aguas que se encuentren depositadas, fluyan en o hacia un área natural protegida, la prisión se elevará hasta tres años más y la pena económica hasta mil días multa.

Y el artículo 420 Quarter:

Se impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, a quien:

I. Transporte o consienta, autorice u ordene que se transporte, cualquier residuo considerado como peligroso por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, biológico infecciosas o radioactivas, a un destino para el que no se tenga autorización para recibirlo, almacenarlo, desecharlo o abandonarlo;

II. Asiente datos falsos en los registros, bitácoras o cualquier otro documento utilizado con el propósito de simular el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normatividad ambiental federal;

III. Destruya, altere u oculte información, registros, reportes o cualquier otro documento que se requiera mantener o archivar de conformidad a la normatividad ambiental federal; ...

Consideré importante tomar estos dos numerales del Código Penal porque encuadran algunas de las hipótesis que son susceptibles de presentarse y que según varias fuentes se han presentado en la operación de la Central Nucleoeléctrica Laguna Verde, como podremos ver en el apartado que sigue.

Por último me parece adecuado hacer una breve mención sobre los instrumentos internacionales de los que México es firmante y que han servido de fuente y perfeccionamiento del derecho nuclear en nuestro país.

“Acuerdo para la aplicación de las salvaguardias concertadas con el OIEA” (entró en vigor el 14 de septiembre de 1973). Según el artículo 7, México se obliga a establecer y mantener un sistema de contabilidad y control de todos los materiales nucleares sometidos a salvaguardias y por el artículo 63 nuestro país se compromete a presentar informes de cambios en el inventario de los materiales nucleares e informes de balance de materiales nucleares.

“Convención sobre la pronta Notificación de Accidentes Nucleares” (entró en vigor el 27 de octubre de 1986). En el marco de este acuerdo México está obligado a enviar y recibir información sobre accidentes nucleares.

Estos Convenios son particularmente importante, ya que con ello se obliga a las autoridades a realizar informes sobre accidentes nucleares y el manejo de los materiales nucleares, los cuales sirven como elementos para una mejor operación de la energía nuclear y una mejor acción respecto de los accidentes nucleares, al ser instrumentos que proporcionan antecedentes para la comparación e instrucción para prevenir las situaciones riesgosas e informar a la población sobre lo que se debe y no hacer en caso de que se presenten este tipo de accidentes, como detectarlos, reportarlos, etc.

“Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Organismo Internacional de Energía Atómica”. El objetivo de este acuerdo es unificar los privilegios e inmunidades que disfrutaban los funcionarios y expertos del OIEA durante sus misiones en México.

“Convención sobre Asistencia en caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica”. Por esta Convención el gobierno de México puede solicitar ayuda internacional en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica.

“Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares”, sirvió para el establecimiento de los términos y alcances de la protección física de las instalaciones nucleares de nuestro país.

“Convención de Seguridad Nuclear”. Este convenio entró en vigor el 24 de octubre de 1996 y su objetivo es fomentar una cultura sobre la seguridad nuclear y concientizar para que el uso de la energía nuclear sea seguro, bien reglamentado y ambientalmente sano.

“Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares”. Entró en vigor el 12 de noviembre de 1977; de acuerdo a esta Convención nuestro país ha establecido la

legislación nacional por responsabilidad de daños nucleares, que como anoté anteriormente es la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.

“Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares” (TNP). El objetivo de este tratado es evitar la proliferación de las armas nucleares y la tecnología armamentística, fomentando la cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear, asimismo, México se obliga a llevar a cabo el sistema de contabilidad y control de materiales nucleares sujetos a las Salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica. (OIEA)

“Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe”. (Tratado de Tlatelolco). Entró en vigor el 20 de septiembre de 1967. De acuerdo a lo señalado en el artículo 14 de este tratado, México se compromete a presentar informes semestrales sobre la aplicación de salvaguardias a los materiales nucleares en el país.

“CTBTO” *Preparatory Commission (The Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization)*. Es un tratado para la prohibición completa de ensayos nucleares, perteneciente a la ONU. México firma con el CTBTO el 12 de julio de 2000, el Acuerdo para la puesta en marcha de los trabajos para la instalación de las estaciones de monitoreo situadas en territorio mexicano<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias. Decretos, Convenios y Tratados Multilaterales en [http://www.cnsns.gob.mx/seg\\_nuclear/tratados/tratados\\_multilaterales.aspx](http://www.cnsns.gob.mx/seg_nuclear/tratados/tratados_multilaterales.aspx) consulta de 28 de junio de 2008.

## 4.2 Laguna Verde como claro ejemplo de riesgo ambiental y denegación de información

Antes de analizar algunas cuestiones sobre el manejo de la planta, sus operaciones, los riesgos implicados y las denuncias sobre contaminación y daños a la salud, haré una breve reseña sobre la energía nuclear.

A partir de 1960 se empezó a considerar en el mundo, y en particular en Latinoamérica y en México, la construcción de plantas nucleares para la generación de electricidad en condiciones competitivas con otras fuentes de energía.

Esto porque se consideraba que la energía nuclear era inagotable, barata y limpia, además “la generación de energía eléctrica mediante la combustión de derivados del petróleo y gas natural produce contaminantes en cantidades que dependen principalmente del combustible”<sup>84</sup>, por lo que la energía producida por estos elementos además de ser costosa, es altamente contaminante ya que en la combustión se producen gases de efecto invernadero, que son los responsables del calentamiento global. Sin embargo, tras los trágicos accidentes de Chernobil, Ucrania (1986) y el de la Isla de Tres Millas en Estados Unidos (1979), considerados los peores accidentes nucleares en la historia, se comprendió que la energía nuclear implicaba serias consideraciones sobre seguridad, grandes responsabilidades para los trabajadores, los operadores, administradores y para el Estado en general, relacionadas con el manejo adecuado de crisis, la prevención de accidentes y su eventual conducción para evitar riesgos innecesarios y los severos daños sobre la población y el medio ambiente.

---

<sup>84</sup> BARROSO MONTULL, Guillermo (coord.). *Costos Privados y Costos Ambientales del Consumo Energético de la Industria, en La Energía en México, replanteamiento de retos y oportunidades*. 1er Congreso Nacional de la Asociación Mexicana para la Economía Energética, UNAM-Instituto del Petróleo, México, 1996, p. 149.

También se comprendió que al operar plantas nucleares se contraen responsabilidades que se transmiten por generaciones, pues los residuos producidos necesitan confinamiento permanente, lo mismo que las plantas en desocupación. “Estos dos accidentes por sí solos demuestran el riesgo de operación de las centrales nucleares, pues los efectos de la radiación se mantienen en un grado casi permanentes sobre aquellos puntos en donde afloran, con un índice de actividad de medio millón de años.”<sup>85</sup>

La Central Laguna Verde es la única nucleoelectrónica de México, es una instalación estratégica que a partir de uranio enriquecido produce casi el cinco por ciento de la energía eléctrica del país. Se localiza sobre la costa del golfo de México, en el municipio de Alto Lucero en Veracruz, a 70 kilómetros al noreste de la ciudad de Veracruz y abastece de energía al Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala.

“La energía nuclear es la que se produce al dividir los átomos de elementos muy pesados (uranio y plutonio), lo cuál produce calor (esto se conoce como fisión). El calor liberado por la fisión se utiliza entonces para generar electricidad mediante una turbina de vapor convencional.”<sup>86</sup>

La Central Laguna Verde cuenta con dos unidades generadoras de 682.5 Megawatts cada una. La Secretaría de Energía otorgó las licencias de operación en 1990 para la Unidad 1 y en 1995 para la Unidad 2. Actualmente se encuentran realizando obras de rehabilitación y modernización de la Central. La compañía española Iberdrola y la francesa Alstom ganaron la licitación pública internacional para dichas obras, al presentar una oferta por 605 millones 57 mil 403 dólares a la Comisión Federal de Electricidad, firmando el contrato el 2 de marzo del 2007. En general, los trabajos consisten en incrementar la capacidad total de la Planta en un veinte por ciento y concluirán para el

---

<sup>85</sup> FRANCOZ RIGALT, Antonio. *Los principios y las Instituciones relativas al derecho de la Energía Nuclear. La política Nuclear*, UNAM, México, 1998, p. 308.

<sup>86</sup> WAGNER, Travis. *Contaminación, causas y efectos*, Gernika, México, 1996, p. 295.

2010. Iberdrola se encargará del balance de la Planta y Alstom realizará el reacondicionamiento de dos turbinas de vapor, cada una con un cilindro de alta presión y dos de baja presión, así como el suministro de generadores nuevos.

Son muchos los que apuestan de nuevo por la energía nuclear. Según el físico Marcos Moshinsky, premio Nacional de Ciencias en 1968 y Príncipe de Asturias en 1988, para el año 2020, el ochenta por ciento de la energía eléctrica a nivel mundial será producida por la energía nuclear, debido al desgaste actual y el alto costo de energías como el carbón y el petróleo.

El ex director de operaciones de la Comisión Federal de Electricidad, Arturo Hernández Álvarez, Premio Nacional de Ingeniería Mecánica, Eléctrica, Electrónica y Ramas Afines 2007, sostiene que se requieren al menos dos o tres plantas de energía nuclear para que en 10 años podamos garantizar el abastecimiento energético, y que sin duda se trata de una decisión que debemos pensar en serio y muy rápido.

Siguiendo con esta línea, la secretaria de Energía Georgina Kessel, afirmó que “en México se realizan estudios para determinar la conveniencia de nuevas instalaciones nucleoelectrica en el país. A partir de los resultados se podrán tomar decisiones al respecto”<sup>87</sup>

En atención a esta declaración, “el Presidente de la Comisión de Energía de la Cámara de Senadores, Francisco Labastida, pidió poner énfasis en la energía nuclear para dar la transformación al sector energético.”<sup>88</sup>

Ante este panorama, es preciso que se transparente la actividad de Central nucleoelectrica Laguna Verde, para despejar los viejos fantasmas en torno a su seguridad y daños al ambiente y a la salud, así como dar participación a la población respecto de

---

<sup>87</sup> Cfr. ARTEAGA, José Manuel. *Le apuestan por nucleoelectricas*, periódico El Universal, México, jueves 19 de junio del 2008 en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), consulta de 10 de julio de 2008.

<sup>88</sup> Cfr. ARTEAGA, José Manuel. *Le apuestan por nucleoelectricas*, periódico El Universal, México, jueves 19 de junio del 2008 en [www.eluniversal.gob.mx](http://www.eluniversal.gob.mx), consulta de 10 de julio de 2008.

mediciones de contaminantes ambientales y sobre todo para la elaboración de los Programas de seguridad externos. Así pues, no solo se tendrá una mejor imagen de la energía nuclear en México, sino que además se podrá, llegado el caso, abrir la puerta para nuevas Centrales de su tipo.

Ya que como veremos más adelante, en México el tema de la información y la seguridad sobre la nucleoelectrica siempre está en entredicho, generando descontento e intranquilidad a los pobladores cercanos a la Central.

No es mi intención presentar un trabajo de tendencia pronuclear o antinuclear sino, el manifestar la importancia y urgencia de garantizar la subsistencia de nuestro medio ambiente y la vida de las poblaciones animales, vegetales y antrópicas como las conocemos y por muchas generaciones; lo cuál puede ser posible en gran medida, transparentando toda actividad que ponga en riesgo dicha seguridad, para que sean tomadas con prontitud las medidas necesarias y en colaboración con la sociedad.

#### 4.2.1 Problemas ambientales y de salud vinculadas con la operación de la Central Nuclear Laguna Verde

“Desde su inicio operacional (1988) la nucleoelectrica nacional se convirtió en un problema ambiental. La planta está ubicada en uno de los graneros más importantes de México, en un estado que genera anualmente 951 millones de toneladas de maíz y más de 20 mil millones de toneladas de otros productos agrícolas, igualmente produce 6 millones de cabezas de ganado y 21 millones de aves. Ante estas cifras es clara la influencia de la zona en la alimentación de toda la nación e inmediata la deducción de que un impacto

ambiental radioactivo a la zona tendría efectos nocivos en una gran parte de la población mexicana.

Una fuga de gases radioactivos, la quema de desechos de bajo nivel radiactivo a cielo abierto o la inadecuada manipulación y almacenamiento de desechos radioactivos puede traer gravísimas consecuencias a nuestros ciudadanos. Estos comentarios pueden percibirse como escandalizantes pero se tornan alarmantes cuando sabemos que algunos de ellos han sucedido o suceden en la nucleoelectrica nacional.”<sup>89</sup>

Estas palabras fueron emitidas en el Punto de Acuerdo de la Cámara de Diputados sobre la situación en Laguna Verde en el año 2001, como una preocupación por los supuesto sucesos en la Central Nucleoelectrica de la que poco se sabía a través de las autoridades, pero muchas de sus irregularidades e impactos nocivos se habían dado a conocer por trabajos periodísticos, de académicos, ex trabajadores de la Planta y por la sociedad civil organizada.

Algunos de los problemas ambientales asociados con la actividad en la Planta están relacionados con la utilización de agua de mar para enfriar el reactor, y que posteriormente esa agua es vertida en las Lagunas de Farallón, Verde y Salada, y se vierte a temperaturas muy elevadas, lo que ha afectado gravemente los acuíferos y ha dejado sin trabajo a los pescadores de la zona.

“Las plantas de energía nuclear... liberan agua caliente en las aguas receptoras cercanas. De este modo se eleva la temperatura del agua que sirve de vaciadero, creándose contaminación térmica... Aunque esta agua altamente recalentada pasa por las torres o estanques de enfriamiento antes de ser descargada de la fuente de remoción u otra masa acuífera, continúa conservando calor. La contaminación térmica resultante

---

<sup>89</sup> Gaceta No. 3, Legislatura LVIII, año 1, fecha 2001-03-22. Comunicaciones y Proposiciones de ciudadanos Senadores. Punto de Acuerdo, Situación Ambiental: Laguna Verde en [http://www.senado.gob.mx/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/40/gloria\\_mejia.html](http://www.senado.gob.mx/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/40/gloria_mejia.html). consulta de 23 de junio de 2008.

reduce la cantidad de oxígeno disuelto en el agua y aumenta el ritmo respiratorio de los peces, lo cuál a su vez hace que disminuya la concentración de oxígeno del agua.”<sup>90</sup>

El 19 de Abril de 1993, trabajadores de Laguna Verde declararon a los medios de comunicación que fueron arrojados cinco millones de litros de agua contaminada por la central nuclear al mar, ya que el 10 de marzo se había presentado una intrusión de agua de mar que obligó a efectuar un lavado total del ciclo de enfriamiento del reactor, por lo que, al encontrarse llenos los tanques de almacenamiento, el director Rafael Fernández de la Garza ordenó arrojar esos cinco millones de litros de agua contaminada al mar.

En vista de que la información que se tiene sobre la operación de laguna Verde proviene exclusivamente de Organizaciones no gubernamentales, Grupos Ambientalistas y periodistas, decidí vía IFAI solicitar información relativa a estos hechos a la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias el 02 de febrero del 2008; la respuesta fue la siguiente:

“Con respecto a la solicitud de información con número de control 1810000001208, referente a la operación de la Central Nucleoeléctrica Laguna Verde (CNLV). Unidades 1 y 2, se tiene lo siguiente:

**1. ¿Cuál ha sido la mayor descarga de líquido radiactivo de la Nucleoeléctrica Laguna Verde al drenaje o al mar, cuándo y qué medidas preventivas y correctivas se tomaron?**

Al respecto, la CNLV nunca ha descargado al drenaje tal y como se especifica en la Norma NOM-006-NUCL-1994 “Criterios para la aplicación de los límites anuales de incorporación para grupos críticos del público”.

---

<sup>90</sup> WAGNER, Travis. *Op. cit.*, nota 84, p. 303.

En lo referente a las descargas al mar, la CNLV no descarga directamente a éste, sino al canal de descarga, el cual cuenta con una serie de monitores de radiación con el fin de asegurar que los niveles de radiación que se maneja, están muy por debajo de los límites legales.

Por lo anterior, no ha habido la necesidad de requerir a la CNLV la toma de alguna medida preventiva o correctiva.

**2. ¿Se ha permitido la liberación de líquido radiactivo al drenaje, que exceda de 37 Gbq al año y por qué?**

La CNLV no descarga al drenaje tal y como se especificó anteriormente, y en cuanto a los líquidos radiactivos, esta CNSNS nunca ha permitido que la CNLV, lleve a cabo liberaciones que excedan los niveles establecidos por la regulación (37Gbq/año)".

No tuve necesidad de anexar la respuesta ya que me fue enviada por correo electrónico por archivo adjunto en Word, sin membretes de la Comisión, ni firma de responsable. Por otro lado, la información dada no está respaldada por las mediciones periódicas que deben hacerse a las aguas receptoras y a las aguas de mar adyacentes a la Planta.

Me parece que dichas mediciones debieran darse a conocer periódicamente a través de los Portales de Internet, ya sea de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, de la Comisión Federal de Electricidad, o de la SEMARNAT.

Otro acto violatorio de la normatividad nuclear y ambiental es la incineración de material radiactivo. Existen varios testimonios y la denuncia ante el Diario Xalapa, que el 27 de agosto de 1995, en Laguna Verde se incineraron desechos radiactivos. Aunque la denuncia fue negada por la Dirección de la nucleoelectrica, se presentaron fotos donde se

muestra la presencia de bolsas especiales para desechos radiactivos dentro de un incinerador común ubicado dentro de la central.

De nueva cuenta las autoridades competentes lejos de probar su dicho y presentar información que permita aclarar los hechos y dar seguridad a la población, se limitó a negar los hechos, sin presentar más datos que una respuesta negativa.

En vista de que la información proporcionada proviene de nueva cuenta de grupos antinucleares y periódicos locales, solicite vía IFAI a la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias la información relativa a la quema de residuos. La respuesta fue la siguiente:

“Con respecto a la solicitud de información con número de control 1810000001108, solicitada por el IFAI, referente a la Central Nucleoeléctrica Laguna Verde (CNLV), Unidades 1 y 2, se tiene lo siguiente:

**1. ¿Se ha autorizado la incineración de desechos radiactivos de la Nucleoeléctrica Laguna Verde?, Si es así ¿cuándo, cómo y dónde se realizó dicha operación?**

La NOM-020-NUCL-1996 establece los “Requerimientos para instalaciones de incineración de desechos radiactivos”, sin embargo, la CNSNS nunca ha autorizado a la CNLV la incineración de ningún tipo de desecho radiactivo, ni la CNLV ha requerido el uso de dicha normativa”.

Aunque la respuesta se podría calificar como satisfactoria en cuanto a implicaciones ambientales se refiere, ya que se supone no hubo incineración de materiales radioactivos en 1995 ni en los años subsecuentes, lo que hace improbable la contaminación atmosférica; el estado de duda persiste, ya que haya o no incineración, es claro que alguna emisión debe producir la Central Laguna Verde. Si se dieran a conocer periódicamente las mediciones de radiactividad en el aire, se generaría un estado de

confianza sobre la operación de la Planta y sería factible entonces, pensar en nuevas plantas de su tipo para hacer más eficiente la producción de energía eléctrica.

Dentro de los problemas de salud directamente atribuibles a la operación de la Central Nucleoeléctrica Laguna Verde, se encuentra por supuesto, el desafortunado destino de decenas de trabajadores de la Planta, quienes de primera mano resienten la injusticia ambiental, de la que he hecho referencia con anterioridad.

Un caso de tantos, que obtuvo especial atención mediática, fue el de el señor José Luis López Islas quien dirigió una carta a la Jefatura del Área de Atención al Derechohabiente del IMSS, donde expuso que desde 1979 ingresó a la CFE y hasta la fecha seguía activo pero incapacitado, con una antigüedad de 19 años.

En Laguna Verde desempeñó la labor de recolectar y compactar desechos radiactivos en forma manual y con precaria protección personal.

José Luis López se encontraba en el Centro Médico Nacional de Veracruz, "Adolfo Ruíz Cortines", desahuciado por una "fibrosis pulmonar de etiología desconocida", por lo que indicaba que dicha enfermedad la había contraído como consecuencia de los gases radiactivos a los que estuvo expuesto.

En su carta manifestó la violación que se estaba cometiendo a sus derechos humanos, entre otras cosas, cuando el Director del Hospital prohibió a los médicos informar a su esposa sobre su estado de salud, permitiendo que esta información les fuera proporcionada únicamente a los funcionarios de Laguna Verde. Con lo que encontramos además, violaciones al derecho de acceso a la información en materia de Datos Personales.

Como era de suponerse, ante la discrecional labor realizada en Laguna Verde y el oscurantismo en torno, José Luis López murió sin que se le reconociera que la enfermedad que padecía era de origen laboral.

“Los daños por radiación a los seres humanos generan una agresión a la médula ósea, que determina diferentes tipos de anemias, leucemias, diversos cánceres, tumores y abatimiento de los sistemas inmunológicos...Todos ellos hacen urgente la formulación de programas de salud pública que implican la formación de personal de salud pública, la difusión de informaciones sanitarias adecuadas y el estudio profundo de los efectos somáticos que producen en el hombre las radiaciones de bajo nivel en relación con el crecimiento de la radiación ambiental y estudios, también, sobre los efectos genéticos radioinducidos en la raza.”<sup>91</sup>

La complejidad en torno a la energía nuclear radica en que por un lado, se considera una tecnología limpia porque “no emite contaminantes a la atmósfera”, es decir, no produce gases de efecto invernadero ya que no utiliza combustibles fósiles y por otro, su manejo inadecuado, la falta de previsión y dedicación en la seguridad producen efectos catastróficos en el medio ambiente y la salud, ya que sus desechos son altamente contaminantes si se exponen en condiciones inadecuadas o si existe quema de ellos o vertimiento en cuerpos acuíferos como mares, lagos o drenaje; además, los efectos nocivos (muchos de ellos, relacionados con mutaciones genéticas) persistirán por generaciones.

Tomando en cuenta la valoración anterior, me parece adecuado incluir en el apartado de problemática ambiental y de salud relacionada con Laguna Verde al Plan de Emergencia Radiológica Externo (PERE), que es un manual en el que se encontrarán todas las medidas precautorias que deben tomarse en caso de accidente radiológico, así como las medidas durante y después de dicho accidente para evitar los efectos nocivos en la población y en el ambiente. El PERE es particularmente importante porque como lo he comentado con anterioridad, en materia ambiental, uno de los principios más importantes es el preventivo, y si a esto agregamos el hecho de que en materia nuclear es cuestión de

---

<sup>91</sup> FRANCOZ RIGALT, Antonio. *Op. cit.*, nota 83, p.309.

vida o muerte la previsión, este es un instrumento fundamental para salvaguardar las condiciones de vida de las poblaciones humanas, animales y vegetales.

Según el PERE debe existir una zona de protección a la que se denomina Zona de Planeación de Emergencia, esta zona se subdivide en zona vía pluma y zona vía ingestión. La primera tiene un radio de 16 kilómetros a la redonda de la Central. La zona vía ingestión es la que comprende una extensión de 80 kilómetros a la redonda, esto según los lineamientos sobre seguridad y condiciones que deben reunir los planes de emergencia radiológica elaborados por la Comisión Reguladora Nuclear (*Nuclear Regulatory Commission*) y la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos que surgió a raíz de la lamentable experiencia del accidente de la Isla de Tres Millas.

En el caso del PERE de México, la zona vía ingestión fue reducida de 80 kilómetros a 60 kilómetros, algunas de las razones que se encuentran lógicas para tal imprudencia es un imprudencia aún mayor, la de evitar el gasto logístico y proporcionar información real, oportuna y completa a la población afectada, ya que la ciudad de Veracruz se encuentra a tan solo 70 km de la Nucleoeléctrica por lo que “las operaciones de control

que deberán llevarse a cabo en caso de emergencia nuclear son de una gran complejidad y necesitan de una infraestructura logística muy importante. La posibilidad de incluir a la ciudad de Veracruz representaría un esfuerzo mayor en materia de información a la población y de otras operaciones de control de alimentos y distribución de medicamentos radioprotectores”.<sup>92</sup>

Además, el PERE no contempla los casos de contaminación de productos agrícolas por precipitación de material radioactivo, ni el hecho de que Veracruz es una región ganadera, por lo que dentro de las previsiones del Plan lo más adecuado sería incluir información sobre la protección del ganado, como el consumo de pastura reservada; asimismo, se

---

<sup>92</sup> NADAL EGEA, Alejandro y MIRAMONTES VIDAL, Octavio. *El Plan de Emergencia de Laguna Verde. Dos estudios científicos*, El Colegio de México, México, 1989, p. 23.

han ignorado especificaciones de seguridad en torno al transporte por tierra del combustible utilizada por la Nucleoeléctrica.

Uno de los mayores defectos del PERE es la ausencia de información para la población sobre los procedimientos de evacuación. Además, “el supuesto plan de

emergencia no toma medidas y no contiene ninguna información para la población sobre un hecho fundamental: la contaminación por exposición a la radiación, que está en función de varios parámetros entre los que destacan la intensidad de la radioactividad y el tiempo de exposición”<sup>93</sup>

En atención a lo anteriormente expuesto, además de configurar un PERE más completo, operativo y eficaz, lo correcto sería que en conjunto con la Secretaría de Salud se manejara un instructivo sobre las sustancias expuestas en el ambiente en caso de accidentes en la Nucleoeléctrica; indicando las medidas que se deben tomar para evitar la exposición, reducirla al mínimo y por supuesto, las medidas de salubridad que deben tomarse, como la ingesta de determinados medicamentos o compuestos para prevenir daños o resarcir los presentes. Ya que existen partículas como el estroncio-90 que se deposita en los huesos y provoca cáncer óseo y leucemia; el cesio-137 y el potasio que se depositan en el tejido muscular y el yodo-131 que se acumula en la tiroides provocando la gestación de tumores cancerosos, sin embargo, con la toma de yodo de potasio se puede prevenir la acumulación en la tiroides y evitar el crecimiento de los tumores.

Otra situación que ha sido ignorada por las autoridades es el confinamiento del principal desecho de la planta, el plutonio, que es depositado en una alberca de almacenamiento que tiene capacidad para diez años, el problema es ¿qué va a suceder cuando haya transcurrido éste tiempo? No debemos olvidar que se están haciendo trabajos para optimizar el trabajo de la Planta, lo que le dará más años de productividad; además, la

---

<sup>93</sup> NADAL EGEA, Alejandro, *Op. cit*, nota 90, p. 25.

vida de dicho isótopo radiactivo es de 24, 131 años, lo que hace más grave la situación, pues no se ha planteado el lugar del confinamiento final de dicho residuo.

Como lo he mencionado con anterioridad, en 2001 diputados de todos los partidos representados en la Cámara de Diputados presentaron un punto de acuerdo para formar la Comisión Investigadora de la Central Nucleoeléctrica de Laguna Verde, en virtud de una serie de denuncias y señalamientos sobre su funcionamiento y seguridad.

Los trabajos realizados por la Comisión Investigadora incluyeron varias reuniones, una de las cuales se llevó a cabo el 5 de diciembre de 2001 con invitados de Greenpeace México, académicos y representantes del Grupo Antinuclear Madres Veracruzanas, en donde se hicieron serias manifestaciones sobre el riesgo que representa una eventual fuga de material radiactivo para la salud de los trabajadores y de los habitantes de la zona, así como por el impacto ambiental que en su opinión está ocasionando el mal manejo de los residuos peligrosos.

La preocupación por la seguridad ambiental y de la población era tal, que la Comisión de Energía de la LVII Legislatura, cuyo Presidente era el Diputado Juan Camilo Mouriño Terrazo, solicitó a la Comisión Federal de Electricidad contratar a la compañía alemana TÜV Anlagentechnik, para que realizara una auditoría independiente a la Nucleoeléctrica, cuyo objetivo era revisar la seguridad y prácticas de la operación de la Planta, que abarcara aspectos como la organización, condición del equipo, protección radiológica y preparación de emergencias. El resultado de la auditoría que se realizó del 22 de Noviembre de 2001 al 31 de Enero de 2002, fueron 131 observaciones para ser atendidas, entre las cuales destacan: las recomendaciones que buscan incrementar la seguridad de la Planta, tales como una mayor inspección al servicio y mantenimiento de grúas y ganchos, el contar con un simulador moderno de alcance total, el cierre seguro de la cabina para paro remoto y la modificación de los rangos para la calibración de los

dispositivos de medición. Las demás recomendaciones correspondían a modificaciones en los sistemas de organización y de operación para alcanzar estándares mas elevados en calidad.

Tras seis meses de trabajo, la Comisión Investigadora presentó su informe completo ante el Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, el ciudadano Felipe Calderón Hinojosa, actual Presidente de la República, que concluyó que de las 131 observaciones realizadas por la compañía TÜV, se encontraban resueltas 66 y las otras 65 estaban en proceso de solución.<sup>94</sup> Me parece que el informe conclusivo de la Comisión investigadora es optimista y alentador, sin embargo, el oscurantismo para con la ciudadanía continúa, pues no existen portales de transparencia de las autoridades competentes, que den a conocer los resultados y mejoras en la operación de la Nucleoeléctrica y que garanticen que no hay afectación al medio ambiente o si la hay, que ya se están tomando las medidas conducentes.

Por otro lado, y adelantando un poco al tema del apartado que sigue, cuando se hace una Solicitud de Información, esta es atendida sin mediar firma de responsable, membrete de la autoridad que responde y sin el respaldo documental que le de validez a la información, lo que denota la falta de seriedad con que se da trámite a las solicitudes de información y la falta de respeto para el ciudadano. Por supuesto toda inconformidad puede ser resuelta con el Recurso de Revisión, pero sigue siendo preferible que la información llegue al solicitante de manera veraz, completa y expedita.

Es por esto que me parece que por sobre todo, el problema con la Central Laguna Verde es que a nadie consta si contamina o no, si existe un riesgo real o no, si se opera

---

<sup>94</sup> Cfr. Gaceta parlamentaria, año V, número 989, lunes 29 de abril de 2002, Comunicaciones de la Junta de Coordinación Política, Comunicación de la Comisión Investigadora de la Planta Nucleoeléctrica de Laguna Verde, Veracruz, de 25 de Abril de 2002 en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/2002429.html>, consulta de 23 de junio de 2008.

adecuadamente, si en efecto ha habido y hay afectación al ambiente y a la población, así como las acciones que se deberían adoptar para revertir y frenar los efectos nocivos.

Todo lo relativo a la Central siempre es una gran incógnita que deja en estado de indefensión, de incertidumbre y de intranquilidad a la población (por lo menos a la población que ha tenido contacto con la poca información que se maneja sobre el tema). Es ahí donde radican los problemas ambientales y de salud adjudicables a la Planta, en la desinformación, en la histeria que produce que sean otros (por lo general grupos antinucleares) los que proporcionan información, la cuál por supuesto es siempre una crítica férrea a los efectos nocivos de la energía nuclear y sus desechos.

Más allá de que se adopte una postura antinuclear o pronuclear, el verdadero interés que se puede tener en la materia, es la seguridad; ya que si bien se entiende que la energía nuclear es económica y “limpia”, porque no requiere de quema de combustibles, los principales concernientes son el complejo y sofisticado patrón de seguridad y previsión de resguardo de materiales para evitar efectos nocivos en el ambiente y la salud, así como la disposición de zonas seguras, estables y lejanas para su ocupación tras el desmantelamiento de las plantas. “Bajo los procesos operativos normales, todo reactor se vuelve radiactivo. A causa de esto, después de veinticinco o cuarenta años, aproximadamente, es preciso clausurar el reactor nuclear, desmantelarlo y hacerse cargo de los residuos de él.”<sup>95</sup> Las plantas nucleares continúan siendo radiactivas aún después de parar sus actividades por varios millares de años más, por lo que deben ser tratadas y aisladas. Se considera que la radioactividad baja considerablemente pasados 150 años. Lo mismo ocurre con el combustible agotado, con los residuos que se producen tras la operatividad, ya que dichas residuos conservan su peligrosidad por un periodo muy prolongado.

---

<sup>95</sup> WAGNER, Travis. *Op. cit.*, nota 84, p. 303.

#### 4.2.2 Casos de denegación de información sobre funcionamiento y operación de la Central Laguna Verde

En el estudio realizado por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental titulado “Situación del acceso a la Información, la Participación y la Justicia Ambiental en México en el año 2004”, Laguna Verde fue calificada como la industria más oscura del país, aún por encima del complejo petroquímico Pajaritos o de compañías privadas como Bayer de México. Laguna Verde obtuvo los valores más bajos de calidad por industria ya que no cuenta con bases de datos sobre desempeño en materia ambiental. Asimismo, concluyeron que al no contar con un portal específico de información ambiental sobre la Planta y al ser confidenciales los informes sobre cumplimiento, no se sabe la capacidad y trabajo desempeñado por la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias en materia ambiental.

Desde la construcción de la planta nucleoelectrónica Laguna Verde se presentaron serias irregularidades, prueba de ello, es que su construcción demoró veinte años, en los cuales, existieron constantes exigencias de transparentar el costo de la Planta, la posible afectación al entorno y a las poblaciones cercanas, los materiales con los que se trabajaría, la disposición de los desechos, entre otras. No se hizo caso de los cuestionamientos y preocupaciones de los grupos opositores y de la sociedad en general, lo que llevó a algunos periodistas y a los grupos opositores a controlar la información que se daba a conocer. La consecuencia es obvia, más dudas y temores para la población cercana a la Central, así como la indiferencia y la ignorancia por parte de aquellos lejanos al tema nuclear.

Es pues, la desinformación, una constante desde que el proyecto de Laguna Verde fue aprobado. Lo poco que se sabía y que se sabe es por medio de particulares u

organizaciones ambientalistas, que muchas veces no dan a conocer las cifras y datos reales sino los convenientes a la nota. Asimismo, surgieron los documentos de personas cercanas a la operación de la Planta que dieron a conocer algunas situaciones de singular importancia y gravedad; información que fue calificada de amarillista, alarmista y negligente, sin desmitificar los datos proporcionados y clarificar los datos “supuestamente” reales.

Es decir, el gobierno se ha contentado con ignorar a quienes critican la seguridad en la Planta, la contaminación ambiental y la afectación a la población en las localidades vecinas; en vez de ejercer el derecho de réplica y con pruebas derribar una a una las críticas a las que ha sido sometida la administración de la Planta, por lo general van dirigidas a los Directivos de la Central, de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas y de la Secretaría de Energía.

Como lo mencioné en el apartado anterior, una de las críticas más fuertes a la que ha sido sometido el manejo de la Nucleoeléctrica y que tiene que ver directamente con la seguridad de la población y de los cultivos y animales aledaños es sobre el Plan de Emergencia Radiológica Externo (PERE). Han sido varias las voces que se han alzado en torno a este. Los Investigadores del Colegio de México, Alejandro Nadal y Octavio Miramontes en el documento “El Plan de Emergencia de Laguna Verde: Dos Estudios Críticos” de 1990, señalaron la inoperancia e inviabilidad de le PERE ya que no garantiza la seguridad de los ciudadanos pues existen irregularidades para la evacuación de la población en la llamada “Vía de Ingestión”.

Además de las críticas sobre las carencias en su contenido y su falta total de operatividad al Plan de Emergencia Radiológica Externo (PERE), se puede agregar su custodia en el archivero de la burocracia oscura, ya que la población no ha tenido acceso a él; aún cuando es la población la que en determinado momento, tendrá que llevarlo a la práctica.

Es preciso que el PERE sea puesto a disposición de la población que habita en el radio de 80 kilómetros de la Planta, pues permitirá a los ciudadanos conocer las medidas que son necesarias en caso de emergencia, las acciones que se deben seguir antes, durante y después de esta, las previsiones que se deben tomar y hasta la manera en que pueden monitorear alguna situación de riesgo para evitar un impacto nocivo en la zona.

Lo más que pudo hacer la Comisión Federal de Electricidad en pos de la seguridad, la información y la participación ciudadana fue distribuir un mediocre folleto titulado “Información al Público” que contenía tan solo algunas cuestiones del PERE, que lejos de servir de instructivo para la ciudadanía, parece propaganda barata pronuclear con un listado de definiciones en la materia.

“La falta de información sobre las operaciones de emergencia puede aumentar la confusión y el grado de incertidumbre en la población. La experiencia de evacuación a raíz del accidente de la Isla de Tres Millas ha proporcionado el material para los únicos estudios de reacción de la población en caso de emergencia nuclear y, en el caso del trabajo de Cutter y Barnes (1982) se demuestra que la confusión y la incertidumbre fueron factores clave en las decisiones de evacuación de la población”.<sup>96</sup>

En realidad, la poca información que se da a conocer a través del mencionado folleto, lejos de dar un sentido de seguridad, control y tranquilidad a la población provoca más alarma e inquietud.

“Se necesita elaborar planes de emergencia en los cuales la participación de la población civil esté correctamente articulada con la ayuda recibida del exterior. Por lo menos hay cuatro razones que apoyan la consideración anterior.

En primer lugar, *la población civil ya está en el lugar de los hechos...*

En segundo lugar, en la etapa de prevención de un desastre la población afectada puede operar *permanentemente* los instrumentos que permiten conocer, en tiempo real, la

---

<sup>96</sup> NODAL EGEEA, Alejandro. *Op. cit*, nota 90, p. 38.

inminencia de un desastre...Los instrumentos de medición y alerta son de fácil manejo y requieren de muy pocas horas de entrenamiento para el operado...

En tercer lugar, los habitantes del lugar *conocen mejor que nadie el lugar del desastre*...la población que habita el lugar del desastre conoce mejor las rutas de acceso, las características locales, las instalaciones y hasta la distribución precisa del espacio en el interior de cada inmueble...

En cuarto lugar, la población que habita la zona del desastre *va a continuar con los trabajos de reconstrucción* una vez que termine el estado de emergencia y todo vuelva a la "normalidad". En consecuencia, debe formar parte del operativo de emergencia desde el momento en que se diseña el plan..."<sup>97</sup>

Permitir participar a la población en la elaboración de los planes de emergencia no solo representaría la característica de un gobierno democrático con efectiva participación de la población, además implicaría dotar a los posibles afectados, de la información sobre energía nuclear y sobre la operación de planta Laguna Verde, que les daría seguridad, control y certeza; además se garantizaría que llegada una emergencia, la población esté bien preparada para la toma de decisiones y acciones para salvaguardar sus vidas y sus bienes (animales, cosechas, etc.).

"En el caso de la industria nuclear, por ejemplo, hay que tomar en cuenta el ocultamiento y la manipulación de la información por lo operadores de la Central Laguna Verde; la población misma puede contribuir a vigilar permanentemente la planta con el fin de detectar inmediatamente cualquier emisión de aerosoles radioactivos".<sup>98</sup>

Otra fuente de información de la Nucleoeléctrica que no se da a conocer es la que resulta de las inspecciones, auditorías, verificaciones y reconocimientos que hace la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias. Por supuesto se pueden censurar todas aquellas cuestiones que sean consideradas materia de seguridad nacional o propiedad

---

<sup>97</sup> NODAL, EGEA, Alejandro. Op.cit, nota 90, p. p. 88 y 89.

<sup>98</sup> NODAL, EGEA, Alejandro, Op cit., nota 90, p.90.

intelectual y datos personales. Pues dichos instrumentos de verificación e información, además de ser realizados por dicho organismo, son realizados por la Organización de Energía Atómica y el Asociación Mundial de Organizaciones Nucleares.

Asimismo, las salvaguardias debieran ser información pública obligatoria de los portales de información de la Secretaria de Energía, pues se trata del sistema nacional de registro y control de todos los materiales nucleares.

Desde 1996, el físico Matemático Bernardo Salas de Mar, quien trabajara como técnico del Departamento de protección Radiológica, hizo pública la represión que sufrió en la Central Laguna Verde a partir de las notificaciones que realizó a sus superiores sobre las anomalías presentes en la Planta como la malversación de fondos públicos y las negligencias en materia de seguridad.

Las denuncias que ha realizados desde 1996 hasta la fecha constan en una serie de documentos internos de la Planta, por medio de los cuales notificaba de las irregularidades, así como en varios periódicos y revistas en las que ha publicado artículos y donde se le ha entrevistado sobre temas de la Central, como la Jornada, el Universa y la revista Proceso.

Algunas de las irregularidades constantes en sus denuncias son la clasificación inadecuada de los desechos radiactivos y su falta de monitoreo y el inadecuado traslado de los mismos; la mala calibración de los equipos para monitorear la contaminación recibida por los trabajadores; la supuesta compra de repuestos para dosímetros personales y sobre todo especiales para áreas húmedas con alta contaminación.

El ocultamiento de información pública relacionada con la nucleoelectrica Laguna Verde fue tal, que se hicieron varias solicitudes de Información para acceder al informe realizados por la Asociación Nuclear de Operadores Nucleares (WANO, en inglés) realizada con motivo de una auditoría en 1999.

Sin embargo, todas ellas fueron rechazadas por tratarse de información protegida por derechos de autor y por el Convenio de la Asociación, que prohíbe darlo a conocer al público.

En el año 2000, Greenpeace México publicó dicho reporte, donde se declaraban varias irregularidades en torno a la Planta como la falta de preparación del personal responsable de la seguridad de la Planta, la deficiencia en el simulador, que sirve para la capacitación del personal, la existencia de equipo obsoleto, la falta de organización y comunicación entre áreas, en especial en aquellas a cargo de la seguridad.

El reporte de la WANO, evaluó 72 áreas de la Central, de las cuáles, sólo 9 no requirieron de comentarios y recomendaciones.

El entonces Director de la Comisión Federal de Electricidad, Alfredo Elías Ayub, cuando se le cuestionó sobre los resultados del reporte, manifestó que no le estaba permitida la discusión del reporte, sin embargo, indicó que WANO le había dirigido una carta en donde se señalaba que el personal de Laguna Verde demostraba un fuerte deseo de superación y un alto nivel de conocimiento técnico.

Tras haberse dado a conocer el reporte de WANO, quedó claro el engaño y ocultamiento de información por parte de las autoridades, en especial del Director de la CFE, ya que en el reporte se clasifica al desempeño de la nucleoelectrica con el número 4, cuando 5 es desempeño muy malo; lo que viniendo de parte de un Organismo pronuclear es realmente alarmante.

Sobre las fallas encontradas en el simulador del reactor, resalta por sobre todo, que dicho simulador fue adquirido mediante contrato asignado a una institución dirigida por el hermano del director general del Laguna Verde, Rafael Fernández de la Garza, el cuál, desde su adquisición, como comentan algunos trabajadores, nunca operó correctamente.

Con la visita de la Comisión Investigadora, se les informó que se planeaba una erogación por 7 millones de dólares para comprar un nuevo simulador que sustituya al que nunca funcionó.

El mismo Bernardo Salas Mar, también ha realizado solicitudes de información pública, de cuya lectura se desprende el oscurantismo en torno a ciertos temas como la seguridad de los trabajadores, el equipo con el que se trabaja en la Planta y el adecuado monitoreo de los desechos radiactivos. Algunas de las solicitudes planteadas, fueron para conocer los resultados de las más recientes auditorías de la WANO efectuadas en 2002 y 2004, que le han sido negadas por la Comisión Federal de Electricidad argumentando confidencialidad y derechos de autor.

Por otro lado, ante la falta de información sobre la contaminación producida por la Planta, cuando se ha tenido la intención de recabarla, también se ha negado el acceso, como lo sucedido al mismo Bernardo Salas Mar a quien se le negó la autorización para monitorear el agua de una zona aledaña a la planta Laguna Verde. El investigador de la UNAM sostiene que el monitoreo de las aguas ayudaría a resolver el problema epidemiológico que está viviendo un sector de la población veracruzana, que presentan padecimientos como el cáncer y malformaciones genéticas. Salas de Mar indica que el análisis permitiría identificar y cuantificar los radionúclidos naturales y antropógenos, cuyos resultados serían de importancia para el sector salud y la industrial en nuestro país. La máxima casa de estudios notificó con un mes de anticipación al Secretario de Marina, Francisco Sayes Mendoza de la investigación, sin obtener respuesta alguna, a pesar de que se le indicó que no se ingresaría al área de Laguna Verde, sino a las zonas aledañas.

Como lo he descrito con anterioridad, tras varios años de lucha incansable por grupos ambientalistas y de la sociedad civil se logró que en 2001 la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de la LVIII

Legislatura procediera a revisar los Impactos generados por la nucleoelectrica Laguna Verde.

Fue posible llevar al Congreso las inquietudes y cuestionamientos sobre el desempeño e impacto de la Central Laguna Verde gracias a un documento preparado por Greenpeace, Grupo Antinuclear de Madres Veracruzanas y los académicos, Licenciado Alejandro Calvillo Unna, el físico Bernardo Salas Mar y el físico Marco Martínez Negrete; el cuál fue entregado a través de la Senadora Verónica Velasco Rodríguez del Partido Verde Ecologista de México.

“En manos de los legisladores de la Comisión Investigadora de la Central Nuclear de Laguna Verde se encuentran documentos internos de la nucleoelectrica que demuestran que estas instalaciones han operado durante años violando condiciones establecidas para mantener su licencia de operación, en condiciones precarias de seguridad y que esta información ha sido ocultada por la gerencia general de Laguna Verde, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas (CNSNS) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) al Poder Legislativo. Existen pruebas documentales suficientes para proceder contra los funcionarios que han incurrido en estas irregularidades, que aumentan el riesgo de que el país enfrente un accidente nuclear grave, del cual no podría recuperarse en décadas.”<sup>99</sup>

Algunos de los documentos donde constan las irregularidades que alertan ciertos grupos sociales sobre la planta Laguna Verde son:

El oficio GCN/GIIS/100/2000, del 12 de julio del 2000, dirigido al ingeniero Miguel Medina, gerente de Centrales Nucleoelectricas, por el Jefe de Grupo Independiente de Seguridad, físico Everardo Ortega Wright. Señala que la evaluación del PERE de 1997 concluyó que éste era "menos que aceptable"; lo cuál deja ver a todas luces, que por lo menos de 1997

---

<sup>99</sup> Archivo Histórico y Memoria Legislativa. Expedientes Ramo Público (1875-2003). Congreso LVIII, Libro 155, Foja 97, Fojas 17, Legajo 21, Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Índice Impactos generados por la planta nucleoelectrica Laguna Verde, ingreso 22/3/2001, en <http://www.senado.gob.mx/memoria.php?ver=catalogo&subacc=ramop>, consulta de 23 de junio de 2008.

a 2000, la central nuclear operó sin cumplir con un Plan de Emergencia Radiológico Externo (PERE), "requisito indispensable para mantener las Licencias de Operación" de los reactores. Más adelante indica que después de 3 años, considerando la atención otorgada... la planeación actual para emergencias sigue siendo menos que aceptable. La gravedad de esta situación se le hace ver al gerente.

El oficio interno No. GCN/GIIS/083/98 del 4 de diciembre de 1998 contiene como Anexo 1 "una gráfica que muestra la experiencia para los años 1997 y 1998 en reactores BWR (reactores de agua en ebullición, como los de Laguna Verde). Se comparan en la gráfica los dos reactores de Laguna Verde con 23 reactores similares instalados en Estados Unidos. La comparación se realiza con base en las violaciones a las Especificaciones Técnicas de Operación (ETO). Las ETO son procedimientos establecidos que, por reglamentación, deben seguirse puntualmente para realizar operaciones específicas en los reactores nucleares con el fin de garantizar la seguridad de las instalaciones. Numerosas violaciones a las ETO pueden ser motivo para el retiro de licencias de operación. En las comparaciones del desempeño que se realizan en 1997 y 1998, se encuentra que los dos reactores de Laguna Verde tuvieron el mayor número de ETOs en 1997 junto con el reactor 1 de la planta nuclear de La Salle. Los dos reactores de Laguna Verde presentan el peor desempeño en 1998 muy por encima del peor reactor de Estados Unidos. Documentos internos revelan que la central nuclear de Laguna Verde presentó el peor desempeño entre las plantas de su tipo, mientras se declaraba oficialmente que era una de las más seguras y eficientes del mundo. Los funcionarios de CFE, Laguna Verde y la CNSN han mentido de manera permanente a la población y esto puede comprobarse al comparar las declaraciones aparecidas en medios impresos con las revelaciones de los documentos internos.

“Ocultan paros de emergencia en la central nuclear a miembros de la Comisión investigadora al visitar las instalaciones. Laguna Verde es la planta con los mayores índices de paros de emergencia en centrales de su tipo. Cuando los diputados de la Comisión visitaron la planta nuclear de Laguna Verde (31/01/2002) nunca fueron informados de que el reactor 1 de Laguna Verde se encontraba en etapa de arranque tras haber sufrido un paro de emergencia que duró 14 días y que el reactor 2 estaba parado por haberse registrado fugas en dos válvulas. Se les informó que la planta operaba perfectamente y que en el reactor 2 se estaban realizando labores de mantenimiento. Sin embargo, el boletín de prensa del gobierno de Veracruz del 12 de febrero reconoce este hecho al citar las declaraciones del coordinador general de Planes de Emergencia de la Central Nuclear, Sergio Alba Lozano, quien señaló que hubo una fuga en dos pequeñas válvulas pero "que en ningún momento se puso en riesgo a los legisladores ni al personal de la unidad ni mucho menos al medio ambiente". Cuando fue enviada la copia del reporte de WANO a las oficinas de Greenpeace, éste iba acompañado de una carta anónima en la que se mencionaba la incorporación del actual gerente de la central Nuclear, Miguel Medina, quien no "cumplía con las calificaciones ni con la experiencia necesaria para ese puesto" y cuya inexperiencia se comprobaba con el hecho de que "en un lapso de seis meses, bajo el mando del actual gerente la Central de Laguna Verde ha roto la marca de apagados seguros del reactor (SCRAM's), con siete scrams en dicho periodo". En el reporte oficial de WANO sobre el desempeño de las plantas nucleares en el mundo se señala que el promedio de scrams para el año 2000 fue de 0.6 scrams al año por reactor. Además, añade WANO que "Los paros (SCRAM's) automáticos no programados provocan cambios térmicos e hidráulicos que afectan los sistemas de las centrales". Es decir, un mayor número de scrams significa un mayor desgaste de los sistemas y la central nuclear de Laguna Verde presenta uno de los mayores índices de scrams en las plantas de su tipo, en especial, la unidad 1. La Comisión Investigadora debe solicitar las estadísticas generales sobre los paros de emergencia no programados que han ocurrido en las

unidades 1 y 2 de Laguna Verde así como los reportes de los paros de emergencia ocurridos en los primeros meses del año y que les fueron ocultados durante su visita.”<sup>100</sup>

Información como la relativa a los paros de emergencia, está contenida en documentos internos denominados Notificaciones de Eventos Reportables, que resultan muy valiosos, no solo porque puedan ser información reveladora para la población, sino porque permiten evaluar las gestiones en la Planta y determinar su capacidad de respuesta y sobre todo perfeccionarla, ya que gracias la comparación y el aprendizaje dado por la propia experiencia se puede ir mejorando el desempeño; sin embargo, estos documentos se mantiene tan “en lo oscuro”, que ni el mismo personal tiene acceso a ellos, lo que les dificulta medir su desempeño y por ende mejorarlo. Considero realmente grave e irresponsable que la información pública relevante, relativa a la seguridad, el buen desempeño y adecuado uso de recursos públicos, sea simplemente declaraciones aisladas hechos bajo presión mediática. Es imprescindible que la información sea dada a conocer oportunamente por las autoridades de manera clara, sencilla y detallada, con los debidos anexos que permitan a la población comprobar los hechos, datos y cifras manifestados por las autoridades.

La central Laguna Verde no cuenta con un portal de transparencia, y en las páginas de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, de la Secretaría de Energía y de la Comisión Federal de Electricidad tampoco dedican un espacio específico para detallar el manejo de recursos, el directorio, el balance de actividades, la publicación de reportes periódicos y auditorías relanzadas a la nucleoelectrica Laguna verde; mucho menos sobre los datos y cifras relativas a las emisiones radiactivas, al manejo de los desechos, los datos sobre exposición de empleados, y el impacto ambiental que se ha presentado, el detalle de los Eventos Reportables y el Plan de Emergencia Radiactiva

---

<sup>100</sup> Archivo Histórico y Memoria Legislativa, *Op. cit*, nota 81.

Externo (PERE). Que son solo algunos de los contenidos de información pública que deberían darse a conocer en materia nuclear para seguridad y tranquilidad de la ciudadanía, y como mínimo ejemplo de actividad democrática y transparencia en la Paraestatal.

Otros documentos que servirían para aclarar el panorama en torno a Laguna Verde y subsanar los huecos informativos, limar las asperezas con la sociedad y clarificar nuestro entendimiento sobre la única planta nucleoelectrica del país son: La Auditoría realizada por la Agencia Internacional de Energía Atómica en 1997; la Auditoría realizada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); las Auditorías de la Asociación Mundial de Operadores Nucleares (WANO) realizada en 1999, 2000 y 2004 – si no se puede dar a conocer bien podría realizarse un reporte indicando las áreas con recomendaciones y las acciones que se implementarán para mejorar dichas áreas- ;el Plan de Emergencia Radiológica Externo (PERE), que fue elaborado el 12 de julio de 2000, aplicable a la población en caso de accidentes; el Informe de las violaciones a las Especificaciones Técnicas de Operación (ETO's); las Evaluaciones y reportes de recarga de instalaciones de recarga de combustibles de los reactores; un informe sobre las Notificaciones de Eventos Reportables; las mediciones de emisiones radiactivas al ambiente; un Informe sobre accidentes suscitados, su control y prevención; los recursos públicos destinados a la operación de la Planta y las especificaciones de su uso, así como el Directorio y el salario asignado por puesto, solo por mencionar algunos rubros de información pública.

Para garantizar la participación y la efectiva impartición de justicia es necesario contar con los instrumentos que doten de pruebas y razones a los pobladores afectados por la actividad nuclear, de lo contrario como ha ocurrido con muchos habitantes cercanos a la Central, ante la ignorancia de los efectos que cusa la radiación y por el oscurantismo con

el que se maneja a la Planta, les es imposible determinar con exactitud las causas de sus males físicos y las pérdidas en su economía (pescadores, agricultores y ganaderos), ya que se les ha negado la posibilidad de fincar responsabilidades, recibir las indemnizaciones correspondientes y por supuesto frenar los actos de negligencia en Laguna Verde causantes de daños al medio ambiente y a la salud humana.

El acceso a la justicia, será solo posible en la medida en que la información pública en torno a la administración de la Nucleoeléctrica sea puesta al público. Lo mismo será para desaparecer los temores y recelos en torno a la Planta, para liberar de sombras la energía nuclear y brindar seguridad y tranquilidad a los mexicanos, en especial aquellos que habitan en las cercanías y para quienes trabajan en la Planta. Si por el contrario se tratara de información que lejos de tranquilizar, alarma, servirá entonces para acabar con los riesgos y poner fin al peligro latente en el país.

No podemos dejar de lado que “el cuidado de los recursos naturales y del equilibrio

ecológico, si bien dependen originalmente del Estado, debe quedar bajo la tutela también de la sociedad y de los particulares, para que sean ellos, a través de los Tribunales, cuando resulten afectados, los que impulsen la actuación de las autoridades a efecto de determinar con fundamento y en estricto apego a la Ley, la determinación de la responsabilidad civil, ambiental y moral derivada de los efectos que las instalaciones nucleares produzcan dentro del territorio nacional, independientemente de que se ubiquen dentro y fuera de las fronteras de la República Mexicana”.<sup>101</sup>

Los mecanismos que permitirán a la ciudadanía una toma de conciencia sobre las afectaciones al medio ambiente y las acciones que se deben tomar para frenar el deterioro ambiental y los daños a la salud, están básicamente determinados en la

---

<sup>101</sup> Gaceta parlamentaria, año V, número 989, lunes 29 de abril de 2002, Iniciativa de reforma y adiciones a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, y a la Ley de Responsabilidad Civil por daños Nucleares, a cargo de la Diputada Aurora Bazan López, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/2002429.html>., consulta de 23 de junio de 2008.

información que se tiene, su contenido, los medios por los que se da a conocer, que sea de fácil acceso y fácil comprensión.

Las últimas notas oficiales sobre el desempeño de la Nucleoeléctrica son alentadoras. En el portal de la Comisión Federal de Electricidad aparece que la Central cuenta con el certificado de calidad ISO 14001. Además se le otorgó el premio Nacional de Calidad 2007, que se otorga por contar con las mejores prácticas.

En el discurso de agradecimiento del entonces Director General de la Comisión Federal de Electricidad Alfredo Elías Ayub hizo referencia a la eficiencia y rapidez con la que se hacen las recargas de combustible. Precisamente en eso radican las críticas más férreas a Laguna Verde, en que se prioriza la generación de energía, por encima de todo, aún por encima de la seguridad, cuando un principio base para manejo de energía nuclear es: “la seguridad”. Si se garantiza la seguridad, se garantiza el derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho a la vida y el derecho a la salud y la única certeza para saber que esto es así, es la información.

Mientras no se cuenta con un flujo de información permanente, claro y completo sobre el manejo de la Planta y en especial sobre su impacto en el ambiente y la salud, con mediciones de la atmósfera, el subsuelo y las aguas, me parece que no hay industria de calidad, ni premio que otorgar, pues estos han sido otorgados en condiciones veladas.

Como lo indiqué anteriormente, no es que impere una postura nuclear o antinuclear, pues “para que la opinión sea pública no basta que sea de la mayoría; debe ser tal, que aunque la minoría no la comparta, se sienta obligada a aceptarla por convicción y no por temor”<sup>102</sup>, en este sentido, se deben abrir los canales que den certeza y seguridad a la población, que generen confianza, y dichos canales están representados por la transparencia.

---

<sup>102</sup> CARRILLO PRIETO, Ignacio. *Varia (Derecho e Ideología)*, UNAM, México, 1989, p.69.

En este caso los objetivos del acceso a la información pública deben estar centrados en el progreso y la eficiencia energética en condiciones que atiendan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de la vida, la salud y la de las futuras generaciones.

#### 4.3 Cuestiones sobre información reservada. El tema de la Seguridad Nacional.

Una de las excepciones que pareciera pudiera funcionar para no proporcionar información pública es el tema de la Seguridad Nacional; sin embargo, en el presente apartado me permitiré resumir como no hay cosa más contradictoria al acceso a la información que la Seguridad Nacional.

La Ley de Seguridad Nacional es un instrumento clave para aclarar los supuestos en los que en efecto se puede vulnerar al Estado Mexicano y como la Seguridad Nacional es en realidad un área ocupada de garantizar un Estado democrático y las libertades y derechos de los ciudadanos.

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conllevan ha:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

En lo particular, tras la lectura de cada fracción me parece que lejos de implicar una privación o excepción al acceso a información pública -salvo aquellos casos que se hace referencia a las amenazas o peligros del exterior que afectan la soberanía y al territorio-, se priman cuestiones como la democracia y el fortalecimiento de las instituciones, que sin lugar a dudas, representan un punto a favor de la transparencia.

Además, el artículo cuarto de la misma Ley indica que la Seguridad Nacional se regirá por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

En realidad, mientras no haya afectación real al Estado de derecho en nuestro país, cualquier información generada por el gobierno es pública y debe darse a conocer.

En seguida, el artículo quinto reza:

Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;

III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Los supuestos previstos por el artículo anteriormente citado son claros, y en ninguno de ellos parece haber alguna interferencia con información pública gubernamental, ya que tratándose de las investigaciones o procesos judiciales, la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es clara en cuanto a que no es posible que sean dados a conocer sino hasta que estos hayan sido concluido, así también se prevé la protección de los datos personales.

En lo que respecta a la información ambiental y en el caso específico de la información sobre la operación de la central nucleoelectrica Laguna Verde no parece encajar con ninguno de los supuestos, por lo que debiera asegurarse su publicidad, y si algún contenido documental encuadrara en alguna de las hipótesis normativas previstas por la Ley de Seguridad Nacional, tendría entonces que especificarse cuál y el porqué.

Por otro lado, en el marco de la III Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información, en la Mesa Redonda "Balance entre Seguridad Nacional y Acceso a la Información", que se llevó a cabo en Cancún Quintana Roo el 23 de febrero del 2005 varios temas de interés y varios puntos medulares sobre la transparencia fueron tocados, por lo que me gustaría rescatar algunos para dejar patente la totalmente errónea visión de

que el acceso a la información pública está en pugna con la Seguridad Nacional y es motivo del secretismo.

Thomas Blanton, Director adjunto y director ejecutivo del Archivo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos hizo referencia a varios casos históricos en los que la denegación de información lejos de beneficiar, condujo a resultados negativos, como la violación sistemática y masiva de derechos humanos. Tal es el caso de los japoneses-estadounidenses internados en campos de concentración en los Estados Unidos, durante la Segunda Guerra Mundial. El caso llegó a la Suprema Corte de Justicia y se declaró caso militar, por lo que la población afectada no tuvo capacidad para protestar ni defenderse, pues no se les autorizó la información que sirviera para su defensa.

Cuarenta años después, gracias a la Ley de Acceso a la Información, se verificó que los documentos de este caso ocultaban en realidad que la inteligencia militar no había encontrado un solo espía entre los japoneses-estadounidenses concentrados y que se trataba solo de un ardid político- discriminatorio.

Otro caso muestra como el oscurantismo resulta en el tapón de la ineptitud y la incompetencia de las autoridades, como lo ocurrido en los Estados Unidos en el caso Glomar. Ciudadanos y reporteros solicitaron información acerca de una misión para rescatar un submarino hundido y recuperar los códigos y armas nucleares. La CIA ganó el fallo del Tribunal y la información sobre el caso no se dio a conocer. Años más tarde, se reveló que se había solicitado asesoría para extraer por medio de una grúa el submarino y que se les había indicado que se debían emplear pequeños submarinos para extraer pieza por pieza, ya que de intentarlo con grúa este no lo resistiría y se fragmentaría; que en realidad, fue justamente como las autoridades erróneamente habían procedido.

Otros dos ejemplos, que me parecen verdaderamente reveladores, muestran como precisamente por cuestiones de Seguridad Nacional es que la información debe darse a

conocer, pues la publicidad y la transparencia permiten que el gobierno en arreglo con la sociedad colaboren para un fin común; alcanzando los objetivos deseados con eficacia y prontitud.

Entre las décadas de los 80's y 90's un terrorista llamado *unabomber*, envió cartas bomba a científicos de renombre; mató a siete personas y lesionó a 12 más; el FBI lo buscó durante doce años. Finalmente, se decidieron a publicar el análisis del criminal y sus crímenes. Al leer el perfil, el hermano de *unamomber* pensó que podría tratarse de su hermano y lo denunció; así fue como lo capturaron.

El Jefe de la Comisión del 11 de Septiembre investigó los ataques terroristas, tras analizar todos los documentos de la CIA y el FBI indicó que la mayoría de los documentos clasificados como secreto no debieron ser clasificados así y que por el contrario pudo haberse prevenido el ataque. En entrevista con un terrorista de Al Qaeda, indicó que los ataques se hubieran cancelado si se hubiera dado a conocer que en agosto del mismo año, se había detenido a un estudiante argelino de vuelo.

Habrán quienes sostengan que dar a conocer determinada información puede ser riesgoso hasta para la población misma, sin embargo, es preciso que se analicen bien los parámetros y los límites bajo los cuales se cae en el secretismo, el oscurantismo innecesario, absurdo, cuya única finalidad es tapar los actos de corrupción, de incompetencia y falta de organización y comunicación entre los niveles de gobierno.

Según la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (artículo 31), en México, cada Dependencia de gobierno debe contar con un Comité de Información, que valorará cuando la información sea considerada reservada y los motivos por los que debe mantenerse en resguardo. Este tipo de Consejos son de gran ayuda, pues suponen una decisión colegiada, estudiada, no arbitraria sobre los documentos públicos que por su naturaleza o contenido, es preferible se mantengan en los archivos

temporalmente. Ésta última palabra es clave, ya que la información reservada, por cualquier hipótesis, como la Seguridad Nacional, es reservada solo hasta que se deja de cumplir el supuesto de riesgo, ya que en todo momento debe privar el principio de máxima publicidad, como lo rescata la jurisprudencia siguiente:

“En términos de las fracciones IV y VI del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tanto los expedientes judiciales que no hayan causado estado, como las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, mientras no sea adoptada la decisión definitiva, constituyen información reservada. No obstante la imposibilidad de acceder a dicha información no puede considerarse como una regla absoluta, porque en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva.”<sup>103</sup>

Es particularmente importante rescatar el párrafo que indica que tratándose de información que va a producir mayores beneficios a la sociedad que daños, debe divulgarse, aún cuando sea clasificada como reservada, privilegiando la transparencia constitucionalmente reclamada; ya que tratándose de temas relativos a la seguridad de los ciudadanos, su salud, su calidad de vida, el mantenimiento de sus economías y los factores que los hacen posibles, es debido participar a la población sobre aquello que pudiera vulnerar su esfera jurídica o pero aún, que la está vulnerando, así como las medidas que deben tomarse, los responsables de dicha vulneración y la participación del

---

<sup>103</sup> “Información reservada. Excepción a la prohibición de su divulgación”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, pleno, novena época, tomo XXVI, diciembre 2007, página 9991. Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarías: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot, en <http://www.scjn.gob.mx>, consulta de 20 de junio de 2008.

gobiernos en la reparación de los daños, la previsión de estos y la mejora de las condiciones de vida.

Esta jurisprudencia es una clara respuesta a casos como la nucleoelectrica Laguna Verde y como refuerzo a los ejemplos comentados anteriormente; que son muestra de que el secretismo, el oscurantismo no son la mejor respuesta; la mejor respuesta está en la transparencia, la apertura democrática.

En esta misma línea se pudiera interpretar la fracción IV del artículo décimo tercero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que indica que debe calificarse como información reservada aquella que pone en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; luego entonces, lo más lógico es pensar, que si por el contrario, la reserva y privación de dicha información es precisamente la que causa los daños a la seguridad, la vida y la salud, debe darse a conocer al público en calidad de urgente.

Ernesto López Portillo, Director del Instituto Nacional para la Seguridad y Democracia, en el marco de la III Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información antes mencionada, sostuvo: “el discurso oficial de México sostiene hoy que a mayor secreto, mayor seguridad”. Y sostiene, que por el contrario, “a mayor secreto, mayor vulnerabilidad institucional. A mayor transparencia mayor control. A mayor control mejor rendición de cuentas, y a mejor rendición de cuentas mejor fortaleza institucional democrática”. Esta cadena de argumentos lógicos tiene la sencillez y certeza con la que se debería trabajar en la Central Laguna Verde, con la que se debería procesar la información sobre la operación de la nucleoelectrica para dejar atrás los resquemores y el oscurantismo en torno a ella, que lejos de beneficiar su imagen y promocionar las plantas de su tipo, acarrea inseguridad y la proliferación de informes e informantes no oficiales.

Por otro lado “los conflictos del mundo contemporáneo desafían las definiciones exclusivamente políticas, económicas y de seguridad. Los futuros conflictos internacionales tendrán que ver más con los recursos en disputa en el mundo y con el acceso a materias primas vitales.”<sup>104</sup> La Seguridad Nacional no debe ser fincada en el secretismo, tendrá que hacerse por medio de la información, no olvidemos que “los problemas ambientales son, fundamentalmente problemas del conocimiento”<sup>105</sup> y solo a través de él lograremos combatir nuestros males y defender nuestras riquezas.

Habrá que revalorar el tema de la Seguridad Nacional y pensar más en una seguridad ambiental, que atienda cuestiones como el agua y los demás recursos naturales (atmósfera, tierra, subsuelo, flora y fauna), las bellezas paisajísticas (servicios, turismo), pues en ellos estarán fincados los intereses del mañana.

Vandana Shiva no se equivoca cuando sostiene que las guerras de hoy son por el petróleo, las del mañana serán por el agua.

## 5. ALGUNAS PROPUESTAS EN TORNO AL DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL, VINCULADAS CON LA TRANSPARENCIA EN MATERIA NUCLEAR

Espero establecer que una vía efectiva para garantizar el derecho a un ambiente adecuado es acceder a la información relevante en la materia. En este sentido, pretendo probar como, si se establecen políticas públicas, proyectos de desarrollo e instrumentos

---

<sup>104</sup> SALAZAR, Ana María. *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las Democracias*, Aguilar, México, 2002, p. 244.

<sup>105</sup> LEFF, Enrique (coord.). *Op. cit.*, nota 49, p. 45.

jurídicos que vinculen el derecho a la información y la protección del ambiente se promoverá la participación ciudadana, habrá una efectiva cooperación proambientalista entre varios sectores de la sociedad (gobierno, organizaciones, empresas y ciudadanos) y se podrá avanzar en la creación de una cultura de lo sostenible.

Es importante no solo cambiar las fuentes de energía por menos contaminantes y menos costosas, sino, lograr racionalizar los consumos, disminuyendo la demanda y el promoviendo el uso estratégico y responsable de los mismos, lo cuál se logrará a través de la educación y la toma de conciencia de los ciudadanos, lo que a su vez será posible en la medida en que se de a conocer información relevante en la materia.

#### 5. 1 Puntos a considerar para una mejor implementación del Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales y sobre la información

El problema con el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN) es que presenta datos estadísticos y numéricos sin la compañía de un reporte real del manejo de esos datos; son cifras que no revelan mucho a la media de la población. Los datos que se publican solo tienen significado claro para quienes están especializados en determinadas áreas, por lo general, asociadas con las ciencias, y no así para el resto de la ciudadanía.

Además, éste sistema no facilita la comparación de la información, la calificación de resultados y por ende la implementación de nuevos mecanismos que mejoren la actuación gubernamental y el desempeño del aparato estatal en general.

Toda la información relativa a un rubro (agua, aire, suelo, etc.) debe presentarse en un mismo bloque, ya que así se agiliza la consulta, de lo contrario, hay que duplicar

esfuerzos para poder constatar los hechos detrás de las cifras, haciendo nuevas búsquedas. Muchas veces no se sabe qué buscar porque no se conocen ni se comprenden los tópicos de los que se habla.

La información debe ser accesible, real y sobre todo, contundente -lo suficientemente impactante como para crear conciencia, cambiar patrones de conducta y consumo, sin llegar a ser alarmista-.

Si se satura de información al público se dificulta la apropiación de la misma y provoca el desinterés del ciudadano. Es importante que la información sea de fácil comprensión y sintética. No es deseable un estado de subinformación ni sobreinformación, debemos domesticar la información, tomar lo útil para cumplir nuestros objetivos y eliminar aquella que resulta ociosa, vana. Lo que implica necesariamente, deshacerse del discurso demagogo y romántico que sacia la ignorancia con el uso generalizado y no fáctico, de adjetivos como: sustentable, verde, ecológico y reciclable.

La información del Sistema debe saciar el interés, la curiosidad del que se acerque a él, por lo que las cifras y datos requieren un respaldo sintético documental que indique la explicación de las mismas, como los daños reales causados por nuestras decisiones económicas y de las cadenas productivas, los sectores afectados (que incluya rubros como la propia economía, la alimentación, la educación, el turismo, la calidad de vida, la salud, etc.).

Por otro lado, se habla de nuevas prácticas como el reciclaje, el consumo de productos orgánicos, la siembra de árboles, sin embargo no se ha logrado un verdadero cambio en las prácticas de consumo y mucho menos una actitud más responsable y más exigente frente a las empresas y las industrias contaminantes y una visión democrática del Estado más allá del voto en la urnas; ni una búsqueda real de justicia ambiental que nivele los grados de desarrollo y distribuya equitativamente el costo de las decisiones económicas.

Programas que coordinen la atención al medio ambiente y la salud son de gran utilidad, en especial si se implementan de manera local por los Municipios, para atender integralmente sus necesidades particulares.

Una herramienta ideal para presentar información real, “proactiva” –que cambie prácticas nocivas- es el mecanismo Presión-Estado-Respuesta, que como mencioné en apartados anteriores es propuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

En conclusión, la propuesta para una mejor implementación del Sistema de Información Ambiental es el uso del marco Presión-Estado-Respuesta, con información sintética, expuesta de manera coloquial y comprensible para la media de la población, y que además, sea propositiva, es decir que indique el estado general real de determinado bien ambiental, asimismo que manifieste las fuentes perjudiciales de dicho bien y las medidas implementadas o propuestas para su rescate. Al respecto, propongo la conveniencia de que, en el Capítulo II de la LGEEPA, artículo 159 BIS se adhiera el párrafo cuarto, en el que se especifique que la información ambiental del Sistema, tendrá una estructura basada en ciclos informativos: el primero –presión-, tratará las situaciones generadoras de deterioro y riesgo para las variables ambientales más generales -agua, suelo, aire, flora, fauna-; el segundo –estado- versará sobre el estado actual de dichas variables, empleando las cifras y graficados que ya se emplean, y el tercer ciclo –respuesta- será un catálogo de acciones necesarias para frenar las condiciones de afectación a las variables, así como aquellas que ya han sido emprendidas por el Estado y los particulares.

Dicha información servirá para la elaboración de programas y políticas públicas eficaces, que dejen el papel romántico “verde” y lo cambien por uno más contundente y decidido que integre varias áreas de interés y problemática social, como la salud, la producción (agrícola, ganadera, pesquera, petrolera, química, etc.) y el ambiente. Dichos programas

se desarrollarán con más éxito si son proyectados e implementados de manera local y responden a las necesidades y problemáticas esquematizadas por el Sistema Nacional de Información y Recursos Naturales.

## 5.2 Implementación del Semáforo de calidad ambiental y el Reporte de no cumplimiento

A principio de 1990, Indonesia tenía severos problemas de contaminación atmosférica, y ante la incapacidad de combatir la contaminación industrial, en 1993 el diputado para el control de la polución Nabel Makarin, desarrolló el *Programa para el Control, la Evaluación y la Calificación de la Polución* (Proper, por sus siglas en inglés). Dicho programa estaba diseñado para difundir al público la información sobre contaminación y desempeño ambiental industrial; la idea era que la información pudiera ser entendida por no especialistas, explotando el poder de los medios de opinión pública para promover una industria más limpia. Con base en la evaluación gubernamental del desempeño ambiental se asignaba un color para indicar la calificación que tenían las industrias, por ejemplo, se asignaba un color dorado a las compañías que cumplían con la normatividad ambiental nacional, además de calidad internacional; el color negro era para aquellas que no cumplían con la normatividad y que por ende eran altamente contaminantes; se asignaba verde a aquellas que superaban el cumplimiento de la normatividad ambiental sin ser de clase mundial, rojo, para aquellas que no cumplían con la normatividad pero no eran tan contaminantes como la negra, y azul para las que simplemente cumplían con la normatividad. No solo se dio a conocer el tipo de industria y el color asignado, se reveló

además, el nombre de la empresa, su ubicación, el nombre del gerente y las casas matrices de las fábricas.

La finalidad del Proper era producir una atención negativa sobre las compañías con bajas calificaciones (altamente contaminantes) y dar reconocimientos e incentivos a aquellas con un buen desempeño ambiental. El programa funcionó como una “auditoría del desempeño público”, que además, operó como instrumento educativo que incrementó la conciencia ambiental en todos los niveles, desde los propietarios, los trabajadores hasta los ciudadanos; además de mejorar la confiabilidad, calidad, recolección y verificación de datos. Asimismo, sirvió para empoderar a los ciudadanos y lograr mejores negociaciones con las fábricas, que se vieron reflejadas en el medio ambiente y la salud.<sup>106</sup>

Tomando como marco el exitoso ejemplo en el manejo de la contaminación atmosférica en Indonesia, propongo que en el portal de Obligaciones de transparencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como primer paso, y configurado como un Programa ambiental generado por la SEMARNAT, se incluya un Semáforo de calidad ambiental con un listado de las industrias, tanto estatales como privadas. El semáforo servirá para calificar su desempeño; no solo sobre contaminación, sino sobre estrategias de producción y consumo más amigables con el ambiente, que desgasten menos el medio y empleen instrumentos menos severos contra el propio ambiente, los trabajadores y las comunidades vecinas. Ya que, “aproximadamente la mitad de los gases responsables del efecto invernadero generados por las actividades humanas están asociados con la energía; la otra mitad, es en gran medida, resultado de la deforestación, del aumento de las tierras de pastoreo y del empleo de clorofluorocarbonos y fertilizantes

---

<sup>106</sup> Cfr. NORAYÁN, Deepa (editora) *Empoderamiento y reducción de la pobreza*, Banco Mundial- Alfaomega, México, 2002, p.p. 177-179.

agrícolas”<sup>107</sup>, por lo que se deben diversificar las áreas de atención y las medidas implementadas.

La calificación verde se otorgará a aquellas con un desempeño excelente y de calidad mundial, es decir, que cumplen con la normatividad ambiental nacional e internacional y que además cuentan con sistemas inteligentes de producción que minimizan el uso de agua, papeles, plásticos, fertilizantes, pesticidas y otros materiales extraídos de la naturaleza o que generan contaminación y residuos peligrosos.

El amarillo se asignará a aquellas que son buenas, cumplen con la normatividad ambiental nacional, sin embargo, que presentan ciertas deficiencias en calidad limpia. En este caso se deberán especificar las deficiencias y los esfuerzos por mejorar su desempeño. Y rojo para aquellas que sí contaminan y además son omisas en el cumplimiento de la normatividad ambiental. En este caso, se deberá indicar además la participación de las autoridades para monitorear su desempeño, imponer sanciones y los esfuerzos para mejorar su actividad (ambientalmente hablando).

El Reporte de no cumplimiento recogerá las especificaciones del listado, como el incumplimiento de la normatividad ambiental (cuáles son los rubros que se incumplen y las razones porque se incide), las deficiencias en el desempeño limpio, las sanciones impuestas y el cumplimiento de las mismas, así como los esfuerzos emprendidos tanto por los particulares como por las autoridades para monitorear el desempeño y mejorar la actividad industrial y empresarial de aquellas calificadas como amarillas y rojas. Deberán recoger los patrones de incidencia y los grandes obstáculos de las empresas para mejorar su desempeño, como la adquisición de tecnología limpia o para implementar estrategias de producción más modernas y eficientes.

---

<sup>107</sup> BARROSO ÁLVAREZ, Juan. *Costos y Beneficios de las Medidas de Protección Ambiental en el Sector Privado*, en *La Energía en México, replanteamiento de retos y oportunidades*. 1er Congreso Nacional de la Asociación Mexicana para la Economía Energética, UNAM-Instituto del Petróleo, México, 1996, p. 143.

El reporte de no cumplimiento servirá entonces como un instrumento propositivo, ya que dentro de las deficiencias denunciadas se plantearán los medios para conquistar mejores resultados. “Debemos impulsar el ahorro energético en el sector industrial no solamente ejerciendo una presión autoritaria sino otorgándole los instrumentos de cumplimiento acordes con la economía nacional”<sup>108</sup>.

Habrá que contar con la participación de las empresas e industrias privadas y con su aceptación para pertenecer al programa de medición y mejora de calidad ambiental. Aquellas que no deseen ser parte del Semáforo de calidad ambiental no serán incluidas en el listado, pero sí en el Reporte de no cumplimiento ya que es información pública relevante que ha sido producida en el ejercicio de las funciones estatales para la inspección del cumplimiento de normatividad ambiental, como: auditorías ambientales, los informes de las visitas de Inspección y vigilancia, la que resulta de las Manifestaciones de Impacto Ambiental, la Evaluación de Impacto Ambiental y las audiencias públicas; los recursos interpuestos y sus resoluciones; las medidas de seguridad, correctivas o de urgente aplicación interpuestas y su cumplimiento; las denuncias populares y la investigación que procede, entre otras.

Cumpliendo con la normatividad sobre información pública, datos personales y sujetos obligados a informar y propiedad industrial, no se darán a conocer los nombres del gerente o encargado (tratándose de empresas privadas, no así cuando se trate de paraestatales, ya que por ley debe revelarse en nombre, cargo y sueldo de los funcionarios públicos).

Sí se deberá incluir el nombre de la empresa, compañía, fábrica o industria y su ubicación, dígase Estado o Municipio (no se indicará el domicilio, salvo que sea autorizada dicha información).

---

<sup>108</sup> BARROSO, ÁLVAREZ. *Op. cit.*, nota 105, p. 143.

Las industrias –y empresas que desarrollan actividades afines- serán consideradas para el semáforo de calidad ambiental y el Reporte de no cumplimiento deberán ser como mínimo: la del petróleo, petroquímica, siderúrgica, minera, farmacéutica, turística, eléctrica, azucarera, papelera, del cemento, alimentaria (agricultura, ganado, procesamiento de alimentos, etc.) de la construcción, etc.

La ciudadanía tiene derecho a saber cuáles son las empresas ecológicamente responsables y cuáles por el contrario son perniciosas y de este modo poder tomar decisiones más responsables en cuanto a consumo y encontrarse en posibilidad de exigir el cumplimiento de las obligaciones por el bien de su comunidad. “La incorporación de la calidad como un proceso de mejora continua y la conservación de la variable ambiental como elemento clave de la rentabilidad de la empresa, son tendencias mundiales que todo negocio deberá de incorporar para aspirar a un nivel de competencia que le garantice permanencia en el mercado”<sup>109</sup>.

Una vez comprobado el éxito de los instrumentos propuestos para el monitoreo del desempeño ambiental de las industrias, así como su funcionalidad, podrá legislarse al respecto, para que dejen de ser parte de un programa ambiental y se configuren como una obligación instituida en el Título Cuarto, sobre la protección del Ambiente, Capítulo I, de las disposiciones Generales, artículo 109 Bis 2 de la LGEEPA.

Tanto el Reporte de no cumplimiento como el Semáforo de calidad ambiental serán configuradas con ayuda del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes y le servirán también para su mejor implementación.

La Agenda XXI, en su capítulo 19 y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, establecido dentro del Tratado de Libre Comercio, señalan la necesidad de

---

<sup>109</sup> AMOR MÉNDEZ, Alejandro. *Internalización de costos ambientales, en La Energía en México, replanteamiento de retos y oportunidades*. 1er Congreso Nacional de la Asociación Mexicana para a Economía Energética, UNAM-Instituto del Petróleo, México, 1996, p. 146.

promover el acceso al público a la información sobre sustancias y actividades peligrosas. En atención a las obligaciones signadas por los gobiernos de América del Norte en materia de información ambiental es que se incorporó en 1996 a la LGEEPA el Capítulo de Derecho a la Información Ambiental y se crea hasta 1997 el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) del que he hablado con anterioridad .

“El RETC es un instrumento de recopilación, integración y difusión de información sobre sustancias emitidas al ambiente o transferidas a sistemas de tratamiento o disposición, y que pueden estar ocasionando un impacto significativo sobre la salud humana y la de los ecosistemas, provenientes de fuentes de competencia y jurisdicción federal. Los contaminantes que se deberán registrar corresponden a una lista de 178 sustancias químicas”<sup>110</sup>

Según cifras oficiales en México se emiten al ambiente alrededor de ocho millones de toneladas de residuos peligrosos, doce millones de toneladas de contaminantes atmosféricos y cien mil toneladas de sustancias tóxicas bioacumulables. La exposición de trabajadores a dichas sustancias suele ser la más dramática, como es palpable cuando se habla de injusticias ambientales, sin omitir, la afectación a residentes vecinos.

Se debe actualizar el listado de sustancias del RETC y se debe dar a conocer la fuente de donde proviene y el área de impacto, el área afectada; de lo contrario la información no sirve, pues no se puede abordar una solución, y así se motiva a las empresas a reducir sus emisiones para competir como una industria limpia ante la opinión pública. No sería necesario desarrollar estos puntos aparte, ya que involucraría mayor gasto económico y estratégico, simplemente tendrían que racionalizarse con los datos del Semáforo de calidad ambiental y el Reporte de no cumplimiento.

---

<sup>110</sup> Informe Nacional de Emisiones y Transferencia de Contaminantes 1997-1998, Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, INE, SEMARNAP, 1999, p.10.

En el artículo 109 BIS de la LGEEPA se prevé que la información del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes sea difundida de manera “proactiva” lo que implica que habrá participación de la comunidad y los integrantes del registro para mejorar las cifras.

En materia de Residuos Peligrosos, solo se manejan datos numéricos, dejando de lado la gran importancia que tienen no solo la cantidad de producción de los mismo, sino quiénes los producen, cuál es su ubicación, qué zonas son la afectadas, el manejo que se les da, las indicaciones de sanidad y protección para la población, su disposición fina y traslado, los responsables de dichos residuos y si han cumplido con las disposiciones legales en la materia. Es por ello que el reporte de no cumplimiento no resultaría una herramienta ociosa, por el contrario, puede verse como la síntesis del trabajo de investigación, recopilación y estudio de los datos que se generan y recaban respecto de la emisión y transferencia de contaminantes.

Por otro lado, el Semáforo de calidad ambiental, tampoco resulta inoperante ya que éste, no solo calificará la emisión de contaminantes. Su tarea es enlistar el desempeño general de las industrias y empresas, valorar el cumplimiento de la normatividad ambiental general. Obviamente ésta no solo trata sobre producción de contaminantes, sino sobre afectación del espacio por apropiación geográfica impropia, desgaste de la biodiversidad de la zona o región, manipulación inadecuada de especies animales y vegetales; alto consumo de agua, electricidad, plásticos y papel, entre muchos otros factores que dependerán del tipo de actividad que se desarrolle.

Por último me gustaría recalcar que no se trata de un esfuerzo logístico inútil cuando se habla de un Sistema de Información Ambiental, un Semáforo de calidad ambiental y un Reporte de no cumplimiento. Del primero se desprenderá la información que permitirá la configuración de los otros dos instrumentos, ya que es general.

Por otro lado, como he descrito con anterioridad, el Semáforo de calidad ambiental sirve para determinar con exactitud a los sujetos obligados, los sujetos responsables por daños ambientales y los sujetos afectados, con lo que es posible la seguridad jurídica y la justicia ambiental. Lo mismo para el Reporte de no cumplimiento, que incluye las sanciones penales o administrativas impuestas, el cumplimiento que se les ha dado y las prácticas que se han implementado para mejorar la actividad industrial. En realidad lo que se propone es comenzar a racionalizar y “domesticar” la información para de una vez por todas, usarla en favor de la población y del medio ambiente.

### 5.3 Participación ciudadana e información sobre la nucleoelectrica Laguna Verde

“Una cosa es armonizar intereses sociales con particulares, establecer una adecuada relación jurídica y social entre ellos, dar primacía a los primeros respecto de los segundos en ciertos aspectos, y otra cuestión totalmente distinta es eclipsar a la persona humana en toda su integridad, para convertirla en un mero engrane de una gran maquinaria manejada oligárquica o autocráticamente.”<sup>111</sup>

Atendiendo a las palabras del maestro Burgoa, es que propongo la participación ciudadana para la atención de la materia ambiental y en especial sobre la seguridad entorno a la nucleoelectrica Laguna Verde. Ya que tratándose de vidas humanas, de la economía de miles y la subsistencia de otro tanto, es que no se pueden dejar al arbitrio estatal; es preciso dejar de ser un engranaje más y convertirnos en autores de nuestro destino como sociedad, para lo cual, la información y la participación son indispensables.

---

<sup>111</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*, nota 3, p.23.

La participación ciudadana debe darse en el nivel de gobierno más básico. La atención a las problemáticas ambientales locales en colaboración con las comunidades permite y propicia la pronta atención a sus necesidades económicas, de salud, alimentarias, de contaminación y biodiversidad. Estos factores estarán siempre vinculados a las actividades desarrolladas en su Municipio y sobre las cuales deberá tener conocimiento y participación la población.

La prevención es el principio más importante en materia ambiental y en materia nuclear, por lo que el Plan de Emergencia Radiológica Externo (PERE) resulta de gran ayuda al ser un instrumento fundamental para la protección de la vida y bienes de los habitantes.

El PERE configurado para la atención de emergencias relacionadas con la actividad de la nucleoelectrónica Laguna Verde no es operativo ni funcional, ya que no recoge las necesidades de la zona para el que está planeado. No existe provisiones que atiendan el hecho de que el estado es considerado como uno de los graneros más importantes del país; que la zona vía ingestión llega al Puerto –lo que indica un mayor número de habitantes y consideraciones respecto del turismo- y que la capacitación implica información, logística y cooperación de la población involucrada.

Lo más correcto, y en este sentido es mi propuesta, es que por medio de varias audiencias públicas zonificadas se diera participación a los habitantes de la zona vía ingestión y a la zona vía pluma para que puedan exponer sus apreciaciones sobre el Plan y sobre la seguridad en Laguna Verde. Para que puedan proponer y acondicionar los espacios más propicios para salvaguardar su vida y bienes (animales, granos y cosecha); así como para nombrar a civiles encargados de comunicar y apoyar a las autoridades en caso de emergencia. Los habitantes de la zona son quienes conocen mejor a sus vecinos, su tierra, el clima y demás factores que son de gran ayuda para agilizar soluciones. La obligación de involucrar a la población en la elaboración, modificación y

perfeccionamiento del Plan de emergencia, debería ser adicionada al Capítulo II, de las Obligaciones del Permisionario, artículo 148, fracción IX, del Reglamento General de Seguridad Radiológica. En dicha fracción tendría que especificarse la importancia de llevar acabo audiencias públicas periódicas, con plazo mínimo anual, para que los pobladores de la comunidad donde están asentadas las instalaciones nucleares puedan participar en la configuración o reconfiguración de los Planes de Emergencia Radiológica Externos, previa convocatoria ampliamente difundida.

Permitir a la población colaborar en la elaboración de los Planes de emergencia, no solo representaría una característica notable de un gobierno democrático, además impactaría positivamente en la percepción que tienen los ciudadanos, en este caso, sobre la energía nuclear. Ya que se genera un estado de seguridad y control sobre las situaciones de riesgo; la población se siente y está preparada para los casos de emergencia, para tomar decisiones y emprender acciones que garanticen su seguridad y la de sus bienes.

Por otro lado, aprovechando la periodicidad de las audiencias públicas, por medio de Acuerdos, la SEMARNAT, la Comisión Nacional de Prevención de Desastres, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias y al Secretaría de Salud, debieran emprender un programa coordinado con la población para indicarles las especificaciones relativas a las sustancias tóxicas a las que son expuestas en caso de accidente nuclear, como su oportuna detección, la manera de prevenir y contrarrestar sus efectos.

#### 5.4 Propuesta de adhesión al Reglamento General de Seguridad Radiológica y a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear

Como he descrito en el apartado anterior, el gran problema de la Central Laguna Verde es la desinformación. Lamentablemente la poca información a la que se tiene acceso proviene de fuentes no oficiales, por lo general, grupos antinucleares.

El alto secretismo con que se maneja a la Planta ha dejado en estado de indefensión, de incertidumbre e inseguridad a la población. Es ahí donde radican los problemas ambientales y de salud atribuibles a la nucleoelectrica: en la desinformación, en la histeria que produce no saber la verdad y que sean otros y no las autoridades los que proporcionan información. En este sentido me parece que es urgente la transparencia sobre la operación de Laguna Verde y sobre la materia nuclear en general, como un acto provisorio ante los resurgidos intereses en la energía de este tipo.

Al Reglamento General de Seguridad Radiológica, Título séptimo, Capítulo II, relativo a las Obligaciones del permisionario, artículo 148 debería incluirse la fracción XXX, para establecer como materia de seguridad la información proporcionada al público y a las autoridades en la materia nuclear, ya que solo a través de esta se genera un clima de credibilidad, certeza, y valga la redundancia, de seguridad respecto de la operación de la nucleoelectrica.

La fracción que se propone puede platearse así:

XXX. El permisionario deberá proporcionar la información pública que le sea solicitada directamente por los particulares o a través de la Comisión de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, de la Comisión Federal de Electricidad o de la Secretaría de Energía, siguiendo siempre el principio constitucional de máxima publicidad.

Dado que la Central Laguna Verde opera sin un sistema de información permanente, fluido, relevante y completo, es preciso que dentro de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear, se adhiera el Capítulo III Bis sobre Acceso a la Información pública de la industria nuclear, el cuál contendrá todas las disposiciones que en materia de derecho a la información pública se requieren par transparentar la actividad de la Nucleoeléctrica del país, legislando provisoriamente, ante el cercano supuesto de creación de más centrales de su tipo.

Se propone adicionar lo siguiente:

### CAPÍTULO III BIS

#### Acceso a la información pública de la industria nuclear

Artículo 18 bis. Toda instalación nuclear deberá contar con un sistema de información al público, el cuál seguirá las disposiciones sobre Obligaciones de Transparencia establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y además contendrá los siguientes rubros:

- I. Promedio de mediciones de radiación en atmósfera, suelo, subsuelo y agua;
- II. Informe sobre tratamiento, disposición temporal o permanente y cantidad de residuos y desechos radiactivos;
- III. Los registros de liberación, vertimiento, destino o disposición de materiales radioactivos;
- IV. Las actualizaciones, modificaciones y mejoras realizadas al Plan de Emergencia Radiactiva Externo;
- V. Las mediciones de exposición a radiación de los trabajadores;
- VI. El informe de productividad, de accidentes radiológicos y las medidas preventivas o de seguridad tomadas;

VII. Los resultados de auditorías, inspecciones, verificaciones y reconocimientos que se hayan realizado. La información sobre inspecciones, verificaciones y reconocimientos realizados a petición de parte interesada (artículo 236 del Reglamento General de Seguridad Radiológica), se darán a conocer al momento en que se hayan concluido;

VIII. El Informe de eventos reportables;

IX. El informe de SCRAM's (apagado de emergencia de un reactor nuclear) y

X. Las salvaguardias (registro y control de materiales nucleares)

Artículo 18 bis<sup>1</sup>. La Gerencia de Centrales Nucleares de la Secretaría de Energía integrará cada tres años un Informe completo sobre la situación económica, administrativa, ecológica, de operatividad y funcionalidad de la Planta. Dicho Informe se publicará en el Portal de Transparencia de la Secretaría de Energía y de la Central Nucleoeléctrica.

## CONCLUSIONES

1. El derecho a la información da contenido a otros derechos proveyéndolos de los instrumentos que hacen posible su efectivo ejercicio. Nos hace aptos para elegir y decidir sobre lo que es mejor para nuestro proyecto de vida e ilustra los mínimos que el Estado se verá obligado a considerar para nuestro bienestar.

2. El derecho a la información aspira a crear una cultura de la transparencia, que trae aparejada la cultura de la participación, con lo que la ciudadanía es finalmente capaz de echar mano a todos los instrumentos existentes para ejercer un efectivo control del poder y gozar plenamente de sus derechos.

3. La información es una garantía entre garantías para la protección de los derechos, más aún, lo es para el derecho a un medio ambiente adecuado, por la naturaleza preventiva de la mayoría de las acciones tendientes a protegerlo. Es decir, el primer supuesto para la protección del ambiente es la información.

4. El fenómeno oscurantista en materia ambiental se traduce en ignorancia y desinterés de la población, así como en la falta de coordinación entre dependencias y niveles de gobierno; en la duplicidad de esfuerzos o en ninguno.

5. En el caso del derecho ambiental, para lograr una efectiva protección del ambiente que corresponda con las necesidades económicas y las aspiraciones de sustentabilidad, es preciso que la sociedad haya incorporado a sus sistema de valores y roles un

comportamiento congruente con las prácticas de sustentabilidad y de respeto a los derechos intergeneracionales, que solo se dará en la medida en que se cuente con un flujo constante y permanente de información real, esperanzadora, que concientice.

6. La sinergia entre derecho a la información, derecho a un medio ambiente adecuado y derecho a la salud, resulta exitosa cuando se vinculan proyectos y programas de atención a problemáticas sociales relacionadas con estos derechos, coordinando los esfuerzos entre gobierno y población. En este sentido, el Estado está obligado a proporcionar información que genere estados de convicción, participación y seguridad a la población; como la relativa a las actividades peligrosas desarrolladas en comunidades.

7. Para lograr una efectiva participación ciudadana es preciso cualificar a la población a través de la alfabetización jurídica y medioambiental que le permita tener un nivel de debate que rompa con las pugnas políticas sucias que degeneran el consenso social y corrompen los procesos de participación. Una de las claves para dicha cualificación está en la información pública gubernamental.

8. Todos los habitantes tiene derecho a un medio ambiente adecuado y a una cuota de bienestar, sin embargo hay quienes inmersos en una cadena de producción por lo general altamente lucrativa, usufructúan la cuota de aprovechamiento del medio ambiente de otros, generando injusticias ambientales, que deben ser materia urgente del derecho ambiental, de las política y programas públicos, de las decisiones judiciales y de las interpretaciones del máximo Tribunal del país.

9. La política ambiental rara vez se sigue como ha sido estructurada, en gran medida porque el flujo de información real sobre el estado, manejos y necesidades ambientales es parco, oscuro e incompleto. Se tiende a minusvalorar el poder de acción de los Municipios y a mal gastar los recursos asignados para la materia ambiental, invirtiéndolos en obras de mayor peso publicitario que de utilidad pública, esto en especial porque los avances en materia ambiental son de gestión y efecto a largo plazo.

10. La información ambiental, por tener como objeto bienes públicos, provenga de quién provenga debe ser considerada información pública. Ya que aún viniendo del sector privado, si ha sido generada en coordinación con cualquier Secretaría de Estado o dependencia gubernamental, en el ejercicio de sus funciones y en cumplimiento de la normatividad ambiental, contiene datos de interés general que son materia pública y que deben darse a conocer a la población.

11. La información ambiental que se genera en México, está vinculada con el tema emocional, que se sacia llamando a todo sustentable y verde, sin que se vea reflejado en el terreno fáctico, en un verdadero desarrollo sin costos para las futuras generaciones. Por otro lado, la información de carácter relevante que se da a conocer, pareciera estar dirigida exclusivamente a ciertos sectores doctos en la materia, excluyendo y negando, indirectamente, este derecho al resto de la población.

12. El manejo inadecuado de la información ambiental y por ende de las políticas públicas, ha influido en la inexistencia de un cambio verdadero en las prácticas de consumo y de una actitud más responsable y más exigente frente a las empresas y las industrias contaminantes, así como en la visión parca de la democracia que no va más allá del voto

en la urnas; y en la infructuosa búsqueda de la justicia ambiental, que pudiera nivelar los grados de desarrollo, distribuyendo equitativamente el costo de las decisiones económicas.

13. El nivel ideal para la participación ciudadana en relación con la protección del medio ambiente es el Municipio. La participación ciudadana en el nivel de gobierno más nuclear, es de especial importancia cuando se trata de actividades altamente riesgosas para el ambiente y la salud, ya que por lo regular dichas actividades se realizan en zonas pobres, despojadas de instrumentos de empoderamiento ciudadano. Además, en la medida que se generan acuerdos con la participación de la población, los programas y proyectos suelen tener más éxito, pues son apropiados, emprendidos y defendidos por las propias comunidades.

14. El problema con el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN) es que presenta datos estadísticos, numéricos sin la compañía de un reporte real del manejo de los mismos, por lo que son incomprensibles para la mayoría de la población; además, con este sistema se complica la comparación de la información, la medición de resultados y la calificación de la actuación gubernamental. La información ambiental debe ser accesible, real, de fácil comprensión, sintética y sobre todo, contundente, es decir, lo suficientemente impactante como para crear conciencia, cambiar patrones de conducta, sin llegar a ser alarmista.

15. Los estados de subinformación y sobreinformación decantan en el mismo resultado: el desinterés y la ignorancia. Para configurar y presentar la información deben usarse mecanismos atractivos, sencillos, sintéticos y propositivos como el de Presión-Estado-

Respuesta formulado por la OCDE. Por ello, propuse la adhesión de un cuarto párrafo al artículo 159 Bis, Capítulo II de la LGEEPA, en el que se detallarán los ciclos informativos –presión, estado, respuesta- que darán un giro importante al Sistema de Información Ambiental, configurando una estructura basada en variables ambientales describiendo su situación actual, su estado ideal, los factores de presión y desgaste, así como las soluciones viables que se deben tomar y que se están llevando a cabo.

Asimismo, dicha información servirá para la elaboración de programas y políticas públicas eficaces, que dejen el papel romántico “verde” y lo cambien por uno más contundente y decidido que integre varias áreas de interés y problemática social.

16. La ciudadanía, al tener acceso a la información que describe a las empresas ecológicamente responsables y cuáles por el contrario son perniciosas, podrá tomar decisiones más responsables en cuanto a consumo y tendrá la posibilidad de exigir el cumplimiento de la normatividad ambiental por el bien de su comunidad. Es por ello que propuse dos instrumentos para el monitoreo del desempeño ambiental de empresas e industrias: el Semáforo de calidad ambiental y el Reporte de no cumplimiento, los que generarán expectativas en la ciudadanía y un interés genuino por las actividades productivas del país y los costos económicos y ambientales de éstas. Serán al mismo tiempo, instrumentos de control y mejora continua de las industrias más contaminantes y un termómetro del sector público y privado, que, dependiendo su desempeño, les generará publicidad negativa o positiva ante la población. Plantee la posibilidad de que dichos instrumentos sean probados como programas ambientales y posteriormente sean incluidos en el artículo 109 Bis 2, Título Cuarto, Capítulo I de la LGEEPA.

17. La problemática real de Laguna Verde la entraña la desinformación, pues se desconoce si contamina o no, si es segura o no, si hay una afectación real al medio ambiente y a la salud humana con su operación o no; esto porque la información sobre la Planta proviene de particulares, la mayoría de ellos, antinucleares. Ante la nueva oleada de proyectos relacionados con la producción de energía eléctrica a través de centrales nucleares, se deben despejar las dudas sobre seguridad y cumplimiento de la normatividad ambiental en torno a la planta Laguna Verde y dar más participación a la población vecina, sobre todo, para la elaboración del Plan de Emergencia Radiológica Externo. En este sentido, está encaminada la propuesta planteada en el Capítulo V, sobre la modificación de la fracción IX, artículo 148 del Capítulo II, sobre las Obligaciones del Permisionario del Reglamento General de Seguridad Radiológica; para que sea obligación del permisionario y las autoridades, llevar a cabo audiencias públicas zonificadas y periódicas con la comunidad, para revisar, discutir, modificar y mejorar el Plan de Emergencia Radiológica Externo, con lo que se puede aprovechar el conocimiento que tienen los pobladores sobre su región.

18. La seguridad nacional en materia ambiental no es válida como excepción para la denegación de información ya que en la mayoría de los casos lo que se pretende con la información es precisamente garantizar la seguridad de la población, como la seguridad alimentaria, la vida, la salud o la subsistencia de las especies por varios cientos de generaciones más, por mencionar algunos ejemplos. No hay nada más contradictorio al principio precautorio en materia ambiental y nuclear que la desinformación, ya que solo se generan prácticas nocivas producto de la ignorancia, la desconfianza y la histeria colectiva.

19. El acceso a la justicia será solo posible en la medida en que la información pública en torno a la administración de la Nucleoeléctrica sea puesta al público. Lo mismo será para dispersar los temores e inseguridades respecto a la energía nuclear y sobre los daños que su operación puede causar al ambiente y la salud y que se cree causan en los trabajadores de la Planta y los habitantes vecinos. Es por ello que hago propuestas de adición a dos ordenamientos, con lo que se generará un sistema de información fluido, veraz y permanente sobre la operación de Laguna Verde. La primera propuesta es adicionar la fracción XXX al artículo 148, Capítulo II, Título Séptimo del Reglamento General de Seguridad Radiológica, para establecer como obligación y como materia de seguridad, proporcionar información sobre los manejos de materiales nucleares, ya que solo a través de esta se generará un clima de credibilidad y certeza respecto de la operación de la Nucleoeléctrica. La siguiente propuesta fue incluir en la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear, el Capítulo III Bis sobre Acceso a la Información Pública de la Industria Nuclear, con un artículo 18 bis, donde se establezca un catálogo de tópicos indispensables para generar el sistema de información sobre la operación de plantas nucleares; así como el artículo 18 bis 1, que prevé la generación de un informe anual sobre el manejo de las plantas de este tipo.

20. En la medida en que se le da a los ciudadanos poder para decidir y poder para exigir -derecho a la información-, los caminos a la democracia se van ampliando y las soluciones a los problemas en los países -en este caso problemas ambientales- se irán resolviendo con mayor rapidez. Al liberar los caminos de la información ambiental, se establece un compromiso real que garantizará a las futuras generaciones el goce del derecho fundamental a un medio ambiente adecuado.

21. Las propuestas sobre el Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales, el Semáforo de Calidad Ambiental, el Reporte de no cumplimiento, el Portal de transparencia de la Nucleoeléctrica y la participación ciudadana en los Planes de Emergencia, son instrumentos democráticos que tienen por objeto empoderar a la población para convertirla en una verdadera auditora de los manejos gubernamentales y de su actuación sobre corporaciones y empresas privadas y paraestatales que incumplen la normatividad ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA

ACEVES ÁVILA, Carla. *Bases fundamentales de Derecho Ambiental*, Porrúa, México, 2003.

ALEXY ROBERT, *Teoría de los derechos fundamentales*, 3ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

BASSOLS, Mario y MELÉ, Patrice (coord.). *Medio ambiente, ciudad y Orden Jurídico*, UNAM-Porrúa, México, 2001.

BRAÑES, Raúl. *Manuel de Derecho Ambiental Mexicano*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica-Fundación mexicana para la Educación Ambiental, México, 2000.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús. *Lineamientos Generales de Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 37ª ed., Porrúa, México, 2004.

CARBONELL, Miguel *et al.* (comp.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Porrúa-CNDH, México, 2002.

CARBONELL, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*, 2ª ed., Porrúa-UNAM-CNDH, México, 2005.

CARRILLO PRIETO, Ignacio. *Varia (Derecho e Ideología)*, UNAM, México, 1989.

CIFUENTES LÓPEZ, Raúl, *et. al* (coord.), *Protección Jurídica al Medio Ambiente. Tópicos de Derechos Comparado*, Porrúa, México, 2002.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 6ª ed., Ariel, Barcelona, 1992.

DUVERGER, Maurice. *Introducción a la política*, 4ª ed., Ariel, Barcelona, 1976.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, 2ª ed., Trotta, Madrid, 2001.

FRANCOZ RIGALT, Antonio. *Los principios y las Instituciones relativas al derecho de la Energía Nuclear. La política Nuclear*, UNAM, México, 1998.

GASCÓN ABELLÁN, Marina. *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Trotta, Mdrid, 2005.

HERRERA, Ricardo, *et al. Justicia Ambiental. Las acciones judiciales para la defensa del Medio Ambiente*, Universidad de Externado de Colombia, Colombia, 2001.

JAUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia. *El Derecho Ambiental y sus Principios rectores*, 3ª ed., Dykinson, Madrid, 1991.

JIMÉNEZ, Eduardo (coord.). *Derecho Ambiental, su actualidad de cara al tercer milenio*, Editora Comercial, Industrial y Financiera, Argentina, 2004.

*La Energía en México, replanteamiento de retos y oportunidades*. 1er Congreso Nacional de la Asociación Mexicana para la Economía Energética, UNAM-Instituto del Petróleo, México, 1996.

LEFF, Enrique (coord.). *La complejidad ambiental*, Siglo Veintiuno-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-PNUMA, México, 2000.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (coord.). *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM-IFAI, México, 2006.

MAGARIÑOS DE MELLO, Mateo. *Medio Ambiente y Sociedad*, Fundación Cultural Universitaria, Montevideo, 2005.

MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*, 14ª ed., Porrúa, México, 2001.

NADAL EGEA, Alejandro y MIRAMONTES VIDAL, Octavio. *El Plan de Emergencia de Laguna Verde. Dos estudios científicos*, El Colegio de México, México, 1989.

NORAYÁN, Deepa (editora) *Empoderamiento y reducción de la pobreza*, Banco Mundial-Alfaomega, México, 2002.

PECES-BARBA MARTINEZ, Georgina. *Curso de Derechos fundamentales*, Universidad Carlos II de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.

RODRÍGUEZ DE ARIZMENDI, Graciela, *et al. Derecho constitucional a la protección de la salud*, 2ª ed., Porrúa, México, 1995.

ROLLA, Giancarlo. *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*, UNAM, México, 2002.

SALAZAR, Ana María. *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las Democracias*, Aguilar, México, 2002.

SANTANDER MEJÍA, Enrique. *Instituciones de Derecho Ambiental*, ECOE, Colombia, 2002.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Los elementos constitucionales 1808-2002*, 21ª ed., Porrúa, México, 2002.

VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho mexicano de la Información*, Oxford, México, 2000.

WAGNER, Travis. *Contaminación, causas y efectos*, Gernika, México, 1996, p. 295.

ZAMORA ETCHARREN, Rodrigo. *Acceso a la información pública gubernamental federal*, Porrúa, México, 2003.

## JURISPRUDENCIA

“Medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar. Concepto, regulación y concreción de esa garantía”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, novena época, tomo XXI, enero del 2005, página 1799. Amparo en revisión 28/2004. Convimar, S.A. de C.V. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías, en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx), consulta de 14 de marzo de 2008.

“Información reservada. Excepción a la prohibición de su divulgación”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, pleno, novena época, tomo XXVI, diciembre 2007, página 9991. Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarias: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot, en <http://www.scjn.gob.mx>, consulta de 20 de junio de 2008.

## GACETA PARLAMENTARIA

Archivo Histórico y Memoria Legislativa. Expedientes Ramo Público (1875-2003). Congreso LVIII, Libro 155, Foja 97, Fojas 17, Legajo 21, Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Índice Impactos generados por la planta nucleoelectrica Laguna Verde, ingreso 22/3/2001, en

<http://www.senado.gob.mx/memoria.php?ver=catalogo&subacc=ramop>, consulta de 23 de junio de 2008.

Gaceta No. 3, Legislatura LVIII, año 1, fecha 2001-03-22. Comunicaciones y Proposiciones de ciudadanos Senadores. Punto de Acuerdo, Situación Ambiental: Laguna Verde en

[http://www.senado.gob.mx/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/40/gloria\\_mejia.html](http://www.senado.gob.mx/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/40/gloria_mejia.html)., consulta de 23 de junio de 2008.

Gaceta parlamentaria, año V, número 989, lunes 29 de abril de 2002, Comunicaciones de la Junta de Coordinación Política, Comunicación de la Comisión Investigadora de la planta nucleoelectrica de Laguna Verde, Veracruz, de 25 de Abril de 2002 en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/2002429.html>., consulta de 23 de junio de 2008.

Gaceta parlamentaria, año V, número 989, lunes 29 de abril de 2002, Iniciativa de reforma y adiciones a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, y a la Ley de Responsabilidad Civil por daños Nucleares, a cargo de la Diputada Aurora Bazan López, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/2002429.html>., consulta de 23 de junio de 2008.

## ESTUDIOS PUBLICADOS EN INTERNET

CARRILLO FUENTES, Juan Carlos, *et al.* Publicaciones digitales del Centro Mexicano de Derecho Ambiental. Iniciativa de Acceso México. *Situación del acceso a la Información, a la participación y a la justicia ambiental en México 2004*, p. 50 en [http://www.cemda.org.mx/artman2/publish/publicaciones\\_digitales.php](http://www.cemda.org.mx/artman2/publish/publicaciones_digitales.php) consulta de 10 de febrero de 2008.

CARPIZO, Jorge. *Algunas reflexiones constitucionales*, UNAM-IIJ, México, 2004, p.34.

HERRERA IZAGUIRRE, Juan Antonio. *Derecho y Justicia Ambiental en Canadá*, Revista Electrónica de Derecho Ambiental. Medio Ambiente y Derecho, España, números 14-15, Diciembre de 2006, en <http://vlex.com/vid/358026> consulta de 30 de mayo de 2008.

RODRÍGUEZ BRIBIESCA, Priscila. *El acceso a la Información ambiental en El Derecho a Saber. Balances y perspectivas cívicas* en [http://www.fundar.org.mx/boletines2007/indice\\_derecho\\_a\\_saber.htm](http://www.fundar.org.mx/boletines2007/indice_derecho_a_saber.htm) consulta de 24 de marzo de 2008.

SUÁREZ BARNETT, Alberto. *Bosquejo Histórico de Nogales Sonora* en <http://municipiodenogales.orgm>, consulta de 5 de junio de 2008.

TAMAYO, Eduardo. *Los Múltiples Tentáculos del Racismo Contemporáneo* en *Por un Milenio Plural y diverso* en <http://alainet.org/publica/cmrx/racismocontem.html> consulta de 23 de mayo del 2008.

TORRES, Pere. *La información ambiental en la sociedad democrática del conocimiento* en <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187626&art=187684>, consulta de 4 de marzo de 2008.

## PÁGINAS DE INTERNET

ARTEAGA, José Manuel. *Le apuestan por nucleoelectricas*, periódico El Universal, México, jueves 19 de junio del 2008 en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), consulta de 10 de julio de 2008.

Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias. Decretos, Convenios y Tratados Multilaterales en [http://www.cnsns.gob.mx/seg\\_nuclear/tratados/tratados\\_multilaterales.aspx](http://www.cnsns.gob.mx/seg_nuclear/tratados/tratados_multilaterales.aspx), consulta de 28 de junio de 2008.

1812. Elementos Constitucionales circulados por Ignacio López Rayón en, [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1812\\_113/Elementos\\_constitucionales\\_circulados\\_por\\_Ignacio\\_1374\\_printer.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1812_113/Elementos_constitucionales_circulados_por_Ignacio_1374_printer.shtml), consulta de 17 de abril del 2008.

GARCÍA, Brenda. *Latente contaminación de ladrilleras en Durango*, periódico El Sol de Torreón, México, lunes 7 de enero del 2008, en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/322634.latente-contaminacion-de-ladrilleras-en-duran.html>, consulta de 28 de mayo de 2008.

Informe Nacional de Emisiones y Transferencia de Contaminantes 1997-1998, Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, INE, SEMARNAP, 1999, en [http://www2.unitar.org/cwm/publications/cbl/prtr/pdf/cat2/1er\\_informe\\_anual.pdf](http://www2.unitar.org/cwm/publications/cbl/prtr/pdf/cat2/1er_informe_anual.pdf), consulta de 25 de mayo de 2008.

Instituto de Recursos Naturales de la Universidad de Greenwich. La Caja de Herramientas sobre Ganadería y Medio Ambiente. Marco de Referencia e Indicadores Medioambientales de Presión - Estado - Respuesta en <http://virtualcentre.org/es/dec/toolbox/Refer/EnvIndi.htm>, consulta de 8 de mayo de 2008.

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. *Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano* en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>, consulta de 17 de abril del 2008.

*La industria electrónica contamina ríos y aguas subterráneas en México y Asia* en <http://www.greenpeace.org/mexico/press/releases/la-industria-electr-nica-conta>, consulta de 5 de junio de 2008.

La Unión de Cuautla. *México: Sospecha sobre Parque Industrial Cuautla*, México, 5 de Diciembre de 2005 en <http://www.launion.com.mx/modules.php?name>, consulta de 28 de mayo de 2008.

Mensaje del Presidente Felipe Calderón Hinojosa en <http://pnd.presidencia.gob.mx/>, consulta de 15 de mayo del 2008.

Mensaje del Secretario de Salud, Dr. Julio Frenk Mora en la presentación del Programa de Acción: Salud Ambiental en <http://www.cofepris.gob.mx/bv/libros/l33.pdf>, consulta de 3 de mayo de 2008.

Propuesta para la iniciativa de reforma constitucional a favor del derecho de acceso a la información y la transparencia, signada por el gobernador Luis Armando Reynoso Femat de Aguascalientes *et al.*, en <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6>, consulta de 21 de abril de 2008.