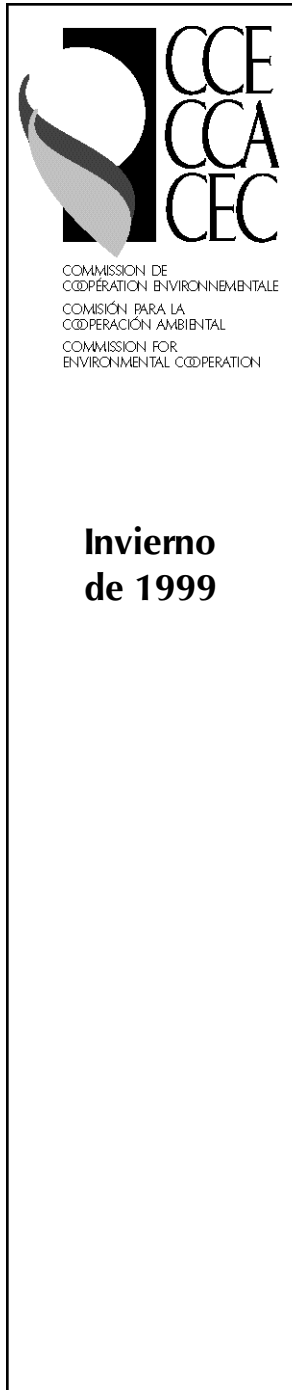


*Derecho y  
políticas  
ambientales en  
América del  
Norte*





# *Derecho y políticas ambientales en América del Norte*

**EB** LES ÉDITIONS  
YVON BLAIS INC.

C.P. 180 Cowansville (Québec) Canada  
Tél.: (450) 266-1086 FAX: (450) 263-9256

Este libro está impreso en papel reciclado a 50 por ciento con 20 por ciento de contenido post consumo.

Esta publicación fue preparada por el Secretariado de la CCA y no necesariamente refleja los puntos de vista de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.

Para mayor información sobre ésta u otras publicaciones de la CCA, comunicarse a:

Comisión para la Cooperación Ambiental  
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200  
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9  
Tél: (514) 350-4300  
Fax: (514) 350-4314  
E-mail: [info@ccemtl.org](mailto:info@ccemtl.org)

**<http://www.cec.org>**

ISBN : 2-89451-307-0

© Comisión para la Cooperación Ambiental, 1999

Depósito legal-Bibliothèque nationale du Québec, 1999

Depósito legal-Bibliothèque nationale du Canada, 1999

Disponible en français – ISBN: 2-89451-305-4

Available in english – ISBN: 2-89451-309-7

## PERFIL

En América del Norte, todos compartimos recursos vitales: aire, océanos, ríos, montañas y bosques. En conjunto, estos recursos naturales son la base de una vasta red de ecosistemas que sostienen nuestra subsistencia y bienestar. Para continuar siendo una fuente para la vida y prosperidad futuras, estos recursos deben ser protegidos. La protección del medio ambiente de América del Norte es una responsabilidad compartida por Canadá, Estados Unidos y México.

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) es una organización internacional integrada por Canadá, EU y México. Fue creada en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) para tratar las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir los conflictos comerciales y ambientales potenciales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Acuerdo complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio (TLC).

La CCA realiza su trabajo a través de la combinación de los esfuerzos de sus tres componentes principales: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Consejo es el cuerpo gobernante y está integrado por representantes ambientales a nivel de gabinete de cada uno de los tres países. El Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo. El Comité Consultivo Público Conjunto está integrado por quince ciudadanos, cinco de cada uno de los países firmantes, con la función de asesorar al Consejo en los asuntos materia del Acuerdo.

## MISIÓN

A través de la cooperación y la participación del público, la CCA contribuye a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de América del Norte. En el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, México y Estados Unidos, trabaja para beneficio de las generaciones presentes y futuras.

## LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS AMBIENTALES

El Programa de la CCA sobre Legislación y Políticas Ambientales aborda las prioridades regionales relativas a las obligaciones y los compromisos del ACAAN en cuanto a las normas ambientales y su instrumentación. El Programa supervisa e informa sobre las tendencias regionales en la puesta en marcha y la aplicación de las normas ambientales, incluidas las innovaciones en materia normativa, los instrumentos económicos y las iniciativas voluntarias. Al Programa también corresponden las obligaciones del Acuerdo en torno a la participación ciudadana en los procesos de instauración y aplicación de normas ambientales.

El Programa se llevará a cabo en dos partes. La primera, normas y desempeño ambientales, se centra en los objetivos del ACAAN de fortalecer la cooperación regional en el desarrollo y mejoramiento de las leyes y reglamentos ambientales, así como buscar que las normas privadas sean más compatibles. Constituye un foro regional para el intercambio de opciones de estrategias nacionales para instrumentar normas ambientales mejoradas, mecanismos de Participación ciudadana en el establecimiento de las normas e intercambio de metodología. También apoya la tarea de elevar la compatibilidad regional de las regulaciones técnicas y las normas ambientales, así como de los procedimientos de evaluación de cumplimiento, en congruencia con el TLC, así como la promoción de la compatibilidad entre las normas voluntarias en el sector privado.

La segunda parte responde directamente a la obligación de las Partes de aplicar de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales. Además, en respuesta al mandato del Consejo de asegurar la cooperación regional en materia de aplicación, brinda apoyo al foro regional de funcionarios de alto rango encargados de hacer cumplir las leyes y estudia enfoques alternativos para lograr la aplicación efectiva y el acceso a recursos jurídicos de los particulares.

## ÍNDICE

Agradecimientos. . . . .	XI
Evaluación del impacto ambiental: Derecho y práctica en América del Norte . . . . .	1
Acceso público a la información ambiental en manos gubernamentales: Informe sobre la legislación, políticas y práctica en América del Norte. . . . .	63





## AGRADECIMIENTOS

Además de las personas y organismos mencionados en cada uno de los informes específicos, la Comisión para la Cooperación Ambiental agradece a las siguientes personas su colaboración para la preparación y edición de este compendio: Janine Ferretti, Greg Block, Linda Duncan, Carla Sbert y Stéphanie Johnson.

Marc Paquin  
Coordinador de la edición,  
Derecho y Políticas Ambientales en América del Norte



**EVALUACIÓN DEL  
IMPACTO AMBIENTAL**

**DERECHO Y PRÁCTICA  
EN AMÉRICA DEL NORTE**



# EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

## Derecho y práctica en América del Norte

### Introducción

El documento siguiente presenta un cuadro general comparativo del proceso de evaluación del impacto ambiental de los tres países a nivel federal, con ejemplos seleccionados del proceso establecido en algunos de sus estados y provincias. Este documento se elaboró dentro del marco del proyecto de la CCA titulado Evaluación del Impacto Ambiental Transfronterizo (EIAT) que surgió en virtud del Artículo 10(7) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). En este Artículo se expone lo siguiente:

Reconociendo la naturaleza esencialmente bilateral de muchas cuestiones ambientales transfronterizas y, con vistas a lograr, en los próximos tres años, un acuerdo entre las Partes sobre sus obligaciones de conformidad con este Artículo, el Consejo examinará y hará recomendaciones respecto a:

(a) la evaluación del impacto ambiental de proyectos sujetos a la decisión de una autoridad gubernamental competente que probablemente tenga efectos transfronterizos perjudiciales, incluida la plena apreciación de las observaciones presentadas por otras Partes y por personas de otras Partes;

(b) la notificación, el suministro de información pertinente y las consultas entre las Partes en relación con dichos proyectos; y

(c) la atenuación de los posibles efectos perjudiciales de tales proyectos.

El 12 de junio de 1997, el Consejo de la CCA consideró las recomendaciones de un grupo de expertos intergubernamental respecto a un acuerdo sobre la evaluación del impacto ambiental transfronterizo. Como resultado, el Consejo decidió que las Partes concluyeran un

acuerdo con fuerza legal sobre el EIAT, para el 15 de abril de 1998.<sup>1</sup> El documento sobre las recomendaciones del grupo de expertos está disponible en el sitio de la CCA en la Web en la dirección <http://www.cec.org>.

El Secretariado desea agradecer a las siguientes personas y organismos, su colaboración en la preparación del siguiente documento: Canadian Institute of Resources Law; Center for International Environmental Law (CIEL); Environmental Law Institute (ELI); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); Wilehaldo Cruz-Bressant, y Howard Mann.

Marc Paquin  
Secretario del Consejo y Jefe de Programa  
Proyectos legales especiales y procedimientos

---

1. En el momento en que se redactó el presente, las Partes negociaban aún el acuerdo con fuerza legal sobre el EIAT.

## CANADÁ

1. PANORAMA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE CANADÁ . . . . .	7
1.1 Introducción general . . . . .	7
1.2 Proceso federal de EA . . . . .	9
2. LEY SOBRE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE CANADÁ . . . . .	11
2.1 Proyectos regidos por la CEAA. . . . .	11
2.2 Determinación del alcance . . . . .	12
2.2.1 Alcance del proyecto. . . . .	12
2.2.2 Alcance de los factores que deben considerarse . . . . .	12
2.3 Efectos ambientales . . . . .	14
2.3.1 Efectos transfronterizos . . . . .	14
2.4 Mitigación y alternativas . . . . .	15
2.5 Contenido del informe de EA. . . . .	15
2.6 Revisión judicial o administrativa . . . . .	17
2.7 Seguimiento. . . . .	17
2.8 Armonización federal-provincial y comisiones conjuntas de revisión . . . . .	18
2.9 Participación del público . . . . .	19

3.	RESUMEN DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL EN PROVINCIAS Y TERRITORIOS. . . . .	20
3.1	Introducción . . . . .	20
3.2	Aplicación. . . . .	21
3.3	Determinación del alcance y contenido de los informes . . . . .	21
3.4	Participación del público . . . . .	22
3.5	Relación con otros procesos . . . . .	22
3.6	Evaluación ambiental transfronteriza . . . . .	22



## 1. PANORAMA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE CANADÁ

### 1.1 Introducción general

El medio ambiente no es, como tal, materia de la legislación en la Constitución de Canadá. Más bien, es un asunto difuso que tiene que ver con muchas áreas diferentes de responsabilidad constitucional, algunas federales, otras provinciales.<sup>1</sup> En consecuencia, ambos niveles de gobierno, federal y provincial, han adoptado procesos de evaluación ambiental.

La Evaluación Ambiental (EA) se adoptó por primera vez en Canadá como proceso formal en 1972, año en el que el gobierno federal expidió el Proceso de Evaluación y Revisión Ambientales (*Environmental Assessment and Review Process, EARP*),<sup>2</sup> documento de política por el cual las entidades del gobierno deberían regirse. Dicho documento se perfeccionó en 1984 con la Orden sobre Lineamientos para el Proceso de Evaluación y Revisión Ambientales (*Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, EARPGO*), la cual terminó por adquirir fuerza de ley en Canadá por decisión de los tribunales.<sup>3</sup>

La Ley sobre Evaluación Ambiental de Canadá (*Canadian Environmental Assessment Act, CEAA*),<sup>4</sup> promulgada en 1995 para sustituir a la EARPGO, constituye el marco jurídico actual mediante el cual el gobierno federal analiza las consecuencias ambientales al tomar decisio-

1. Véase *A.G. of Canada v. Hydro-Québec*, Supreme Court of Canada, File No.: 24652, 18 de septiembre de 1997, par. 112.
2. Disposiciones de la política del gobierno de Canadá que establecen el proceso de evaluación y revisión federales (*Provisions of the Policy of the Government of Canada Establishing the Federal Assessment and Review Process*), sin fechar.
3. Orden sobre Lineamientos para el Proceso de Evaluación y Revisión Ambientales (*Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*), SOR/84-467, *Canada Gazette II.*, vol. 118, núm. 14, p. 2794. La validez de la EARPGO como ley obligatoria fue confirmada por la Suprema Corte de Canadá en: *Friends of the Oldman River Society v. Canada*, [1992] 1 S.C.R. 3.
4. Ley sobre Evaluación Ambiental de Canadá (*Canadian Environmental Assessment Act*), S.C. 1992, c. 37. La CEAA fue aprobada por el Parlamento en 1992, pero no entró en vigor hasta 1995, cuando varias regulaciones decisivas fueron también adoptadas.

nes acerca de proyectos. El mecanismo “disparador” de la aplicación de las disposiciones de la CEEA se origina en una definición reglamentaria de lo que se considera un “proyecto”, las listas de inclusión y exclusión de proyectos, y el papel que debe desempeñar el gobierno federal en relación con el proyecto en cuestión. En el caso de los proyectos regidos por la CEEA, el proceso implica un dictamen preliminar de la autoridad federal responsable sobre el nivel de Evaluación Ambiental (EA) que se requiere para poder adoptar una decisión en torno a cada proyecto. La ley prevé los cuatro niveles siguientes de EA: examen previo; estudio de fondo; revisión pública por una comisión o a través de una mediación. Los resultados son de carácter consultivo, y la decisión final sobre los proyectos es tomada por el departamento u organismo federal con autoridad para llevar a cabo el proyecto o apoyar su desarrollo (o sea, la “autoridad responsable”).

La determinación del alcance de una EA (delimitación-scoping) se hace con referencia a los componentes del proyecto analizado, a factores especificados en la CEEA y a cuestiones específicas planteadas por el proyecto y su marco ambiental. La CEEA exige que se consideren alternativas al proyecto, así como medidas de mitigación y seguimiento. La ley también contiene disposiciones específicas en materia de asuntos transfronterizos. Además, se encarga de la armonización entre la federación y las provincias, la delegación de ciertas funciones y la revisión a cargo de comisiones conjuntas.

La participación del público es de carácter más formal cuando se trata de proyectos de gran envergadura, cuya revisión queda a cargo de comisiones independientes o de un proceso de mediación y que continúa con la terminación de un estudio de fondo. La CEEA también contiene disposiciones relacionadas con el financiamiento de las personas que participan en revisiones públicas, y medidas para el acceso a la información a través de un registro público.

En vista de que el “medio ambiente” es una responsabilidad compartida entre el gobierno federal y las provincias, éstas últimas siguieron el ejemplo federal en el ámbito de la EA; en 1975, Ontario fue la primera provincia en introducir una legislación sobre evaluación ambiental, la Ley sobre Evaluación Ambiental de Ontario (Ontario Environmental Assessment Act). Hacia finales de la década de los ochenta, las diez provincias habían legislado en materia de evaluación ambiental, y establecido los correspondientes procedimientos formales. En el transcurso de los años recientes, la mayoría de las provincias ha venido desarrollando regímenes nuevos de evaluación ambiental para reflejar

los cambios institucionales y la intensificación de las expectativas del público. En las provincias y los territorios, los procesos de EA siguen, por lo general, procedimientos similares, aunque es posible advertir diferencias sustanciales en cuanto a cuestiones de detalle.

Los gobiernos municipales también han reconocido la necesidad de incorporar la evaluación ambiental como parte de sus planes de desarrollo, y varios municipios canadienses han instituido procesos formales de EA, ya sea de manera independiente o de común acuerdo con los gobiernos provinciales. Asimismo, se han introducido procesos de evaluación ambiental como parte de los acuerdos relacionados con la reclamación de tierras por parte de los pueblos nativos.

Hoy en día, existe en Canadá un extenso sistema de EA que comprende unos 30 procesos formales de evaluación ambiental, el cual refleja la división constitucional de poderes en materia de medio ambiente, el efecto de los grandes debates jurídicos, la constitución de autoridades ambientales en el seno de cada jurisdicción, así como los resultados de la experiencia, la investigación y las observaciones del público.

Con este informe se pretende proporcionar un panorama del régimen canadiense en materia de EA, un análisis detallado de la CEAA, y un resumen de las características fundamentales de los procesos de EA en las provincias y territorios.

## **1.2 Proceso federal de EA**

En el curso de los años, el EARP se convirtió en una serie de procesos de EA concebidos para garantizar que los factores ambientales se integran en todos los niveles de toma de decisión del gobierno federal, incluyendo políticas, planes, programas y proyectos.

Los procesos de evaluación ambiental administrados por el gobierno federal son los siguientes:

- La CEAA, la cual se introdujo primero en 1990 como parte del paquete de reforma del EARP y más tarde reemplazó a la EARPGO. Fue turnada al Parlamento en 1992, que la promulgó el 22 de enero de 1995. La CEAA establece el proceso más detallado que debe aplicarse a los proyectos. Exige que aquella autoridad (federal) responsable que inicie, financie, otorgue

derechos sobre tierras o expida autorizaciones regulatorias específicas para ciertos proyectos, se asegure que las propuestas sean sometidas a una EA antes de ser ejecutadas. El ministro federal del medio ambiente (de aquí en adelante “el ministro”) rinde cuentas ante el Parlamento por la administración de la CEAA. Por su parte, la Agencia para la Evaluación Ambiental de Canadá (Canadian Environmental Assessment Agency, de ahora en adelante “la Agencia”) de la CEAA brinda apoyo al ministro para el cumplimiento de las obligaciones federales.

- El Acuerdo de la Bahía de James y del Norte de Quebec (James Bay and Northern Quebec Agreement), establecido en 1975 para vigilar el desarrollo de proyectos en la zona norte de Quebec, señala requerimientos específicos para la revisión federal de proyectos bajo jurisdicción federal en dicha área. Los proyectos bajo jurisdicción de una provincia son examinados de acuerdo con el proceso provincial establecido para esa región.
- Actualmente, otros acuerdos sobre reclamaciones de territorios indígenas también están incorporando procesos de evaluación ambiental en sus regímenes. Estos acuerdos apuntan hacia procesos de EA cooperativos que incluyan la participación de los gobiernos indios.<sup>5</sup>
- El Proceso de Evaluación Ambiental de Iniciativas de Política y Programas (Environmental Assessment Process for Policy and Program Proposals), expedido como una directriz del gabinete federal en 1990 como parte del paquete de reformas del EARP, constituye un proceso de evaluación ambiental no legislado que se aplica a propuestas de política y de programas puestas a consideración del gabinete. El proceso requiere que los departamentos y organismos federales valoren y documenten los efectos ambientales de las políticas y programas propuestos y que, al momento de anunciar estos últimos, hagan públicos los resultados de dicha evaluación, incluyendo los efectos ambientales posibles y la manera como se tratarán.

---

5. Véase, por ejemplo, el Acuerdo entre los Inuit del asentamiento del área de Nunavut y su Majestad la Reina de Canadá por derecho propio, 1993, Acuerdo Global sobre Reclamaciones de Tierras de los Sahtu Dene y Metis (*Agreement between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in Right of Canada, 1993, Sahtu Dene and Metis Comprehensive Land Claim Agreement*), vol. 1, 1993, Art. 12; Art. 25.3.

## 2. LEY SOBRE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE CANADÁ

### 2.1 Proyectos regidos por la CEAA

La CEAA estipula que es preciso cumplir cuatro condiciones para que el proceso federal de EA se aplique a una propuesta. En primer lugar, la propuesta debe tener relación con un “proyecto”, que puede ser ya una obra física, ya una actividad física. Según la ley, el término “proyecto” se define como: a) cualquier propuesta de construcción, operación, modificación, inhabilitación, abandono u otra actividad relacionada con una obra física; o b) cualquier actividad física propuesta no relacionada con una obra física que esté incluida en la Regulación de la Lista de Inclusión.<sup>6</sup>

En segundo lugar, el proyecto no debe estar excluido del requerimiento de una EA bajo la CEAA. Un proyecto puede estar excluido si su ejecución se asocia con una emergencia, o por razones de seguridad nacional. Asimismo, la Regulación de la Lista de Exclusión describe el tipo de proyectos que quedan al margen por producir efectos ambientales sin importancia.

La tercera condición consiste en que una EA debe desprenderse de la acción de la “autoridad federal”. Este término se define de tal manera que incluye a los ministros federales de la Corona, a las dependencias y otros organismos del gobierno federal que deben rendir cuentas al Parlamento a través de ministros, a los ministerios federales o corporaciones ministeriales, o cualquier otro organismo prescrito por las regulaciones de la CEAA. La mayoría de las corporaciones federales de la Corona está excluida de la aplicación de la CEAA.<sup>7</sup>

Finalmente, la CEAA se aplica siempre y cuando la autoridad federal: a) sea el promotor del proyecto; b) proporcione recursos económicos u otro tipo de apoyo financiero al proyecto; c) conceda un interés sobre tierras con el fin de que se pueda llevar a cabo el proyecto; o d) ejerza un deber regulatorio en relación con el proyecto, tal como expedir un permiso, licencia o autorización, amparado en una ley o regulación incluida en la Regulación de la Lista de Leyes. La autoridad federal que tiene facultades para efectuar cualquiera de estos actos con respecto a un proyecto es calificada como “autoridad responsable”.<sup>8</sup>

---

6. CEAA, Art. 2(1).

7. CEAA, Art. 2(1).

8. CEAA, Art. 5, 2(1).

## 2.2 Determinación del alcance

La CEEA contiene varias disposiciones en cuanto al alcance de la EA. Esto es, el alcance mismo del proyecto (componentes del desarrollo propuesto que se incluirán en la evaluación ambiental), así como los factores (por ejemplo, efectos ambientales, observaciones del público, mecanismos de mitigación, etc.) que habrán de considerarse en la EA.

### 2.2.1 Alcance del proyecto

Determinar el alcance del proyecto implica identificar aquellos componentes del desarrollo propuesto que deberían ser tomados en cuenta como parte del proyecto para los fines de la EA. Se puede definir el alcance del proyecto como el conjunto de las obras físicas, las actividades asociadas con las obras físicas y las actividades físicas que se identifiquen a través de las tres preguntas siguientes:

- ¿Cuál es la obra o la actividad física que hace necesaria una EA, conforme a lo dispuesto por la ley (o sea, con respecto a la cual se está ejerciendo un poder, deber o función)?
- ¿Qué otras obras o actividades físicas conexas (señaladas en la Regulación de la Lista de Inclusión) deben ser emprendidas para llevar a cabo el proyecto en cuestión?
- ¿Cuáles son las demás actividades que se desprenden de las obras físicas identificadas a través de las preguntas 1 y 2?<sup>9</sup>

De acuerdo con la Ley, la autoridad federal responsable puede combinar dos o más proyectos en una misma EA, siempre y cuando determine que los proyectos están tan relacionados entre sí que se puede considerar que constituyen un solo proyecto.<sup>10</sup> Los criterios pertinentes son la interdependencia, la vinculación y la proximidad geográfica.

### 2.2.2 Alcance de los factores que deben considerarse

El segundo componente de la determinación del alcance de la evaluación ambiental se refiere a los factores que deben considerarse en la

---

9. La cuestión del alcance del proyecto ha surgido, por lo general, a propósito de si en una EA se deberían incluir elementos que pueden ser de orden preliminar (exploratorio) o componentes futuros del proyecto. Véase, por ejemplo, *Québec (A.G.) v. Canada (National Energy Board)*, [1994] 1 S.C.R. 159; y *Community before Cars Coalition v. National Capital Commission*, F.C.T.D. T-1830-96, T-2865-96, T-2866-96, T-2481-96, 7 de agosto de 1997, Muldoon, J.

10. CEEA, Art. 15(2).

evaluación ambiental misma, dependiendo de si se trata de un examen previo, de un estudio a fondo, de un proceso de mediación o de una revisión por una comisión. El Artículo 16(1) de la CEAA exige que se tomen en consideración los siguientes factores en cualquiera de estos cuatro casos:

- Los efectos ambientales del proyecto, incluyendo los que se deban a fallas de funcionamiento o accidentes que pudieren producirse, y cualquier efecto ambiental acumulativo que pudiera resultar de la combinación del proyecto con otros proyectos o actividades que ya se han realizado o se realizarán;
- La importancia de dichos efectos ambientales;
- Las observaciones recibidas del público;
- Las medidas viables, desde el punto de vista técnico y económico, que mitigarían los efectos importantes adversos;
- Cualquier otro asunto pertinente que la autoridad responsable pueda requerir para la evaluación, como la justificación y las alternativas del proyecto.

Además de estos factores, se requiere que en todo estudio de fondo de un proyecto, mediación o revisión por una comisión se incluyan:<sup>11</sup>

- El propósito del proyecto;
- Métodos alternativos, viables desde el punto de vista técnico y económico, para llevar a cabo el proyecto, así como los efectos ambientales de dichos métodos;
- La necesidad de contar con un programa de seguimiento, así como los requisitos que éste debe cumplir;
- La capacidad de los recursos renovables que pueden ser afectados por el proyecto de satisfacer las necesidades presentes y futuras.

La autoridad responsable determina el alcance de estos factores. En particular, es preciso establecer los límites geográficos, la extensión de los impactos ambientales y la duración de los efectos.

---

11. CEAA, Art. 16(2).

### 2.3 Efectos ambientales

La CEEA exige que cada una de las evaluaciones ambientales tome en cuenta los efectos del proyecto en el medio ambiente, así como la importancia de dichos efectos. Éstos se definen de manera amplia y abarcan las repercusiones tanto socioeconómicas como en el entorno físico.<sup>12</sup> Asimismo, se incluyen los efectos ambientales causados por fallas de funcionamiento o accidentes que puedan producirse a raíz del proyecto, así como “cualesquier efectos acumulativos que resulten de la combinación del proyecto con otros proyectos o actividades que ya se han llevado o habrán de llevarse a cabo”.<sup>13</sup>

De manera más específica, la definición de la expresión “efectos ambientales” abarca “cualquier cambio que el proyecto pueda causar en el medio ambiente, incluyendo cualquier efecto que uno de dichos cambios pueda tener sobre la salud y las condiciones socioeconómicas, el patrimonio físico y cultural, el uso actual del suelo y de los recursos para los fines tradicionales de los grupos aborígenes, o cualquier otra estructura, sitio o cosa que tenga una importancia histórica, arqueológica, paleontológica o arquitectónica”. Asimismo, la expresión se aplica a “cualquier cambio que el medio ambiente pueda causar en el proyecto”. Según la definición contenida en la CEEA, el término “medio ambiente” significa: “los componentes de la Tierra, y comprende a) suelo, agua y aire, incluyendo todas las capas de la atmósfera, b) toda materia orgánica e inorgánica, así como los organismos vivientes, y c) los sistemas naturales con influencia mutua que incluyen componentes señalados en los párrafos a) y b)”.<sup>14</sup>

#### 2.3.1 Efectos transfronterizos

Todas las evaluaciones llevadas a cabo de conformidad con la CEEA deben examinar los posibles efectos transfronterizos, puesto que éstos se hallan incluidos en la definición de efectos ambientales.<sup>15</sup> Además, artículos específicos de la CEEA contienen disposiciones para proyectos que tengan efectos ambientales que trasciendan las fronteras provinciales o nacionales, o que produzcan efectos sobre “tierras de interés federal”. En virtud de la disposición de la ley en materia de

---

12. El alcance de este enfoque fue tanto señalado como aprobado por la Suprema Corte de Canadá en la decisión relacionada con *Friends of the Oldman River*, *op. cit.* n. 3.

13. CEEA, Art. 16(1)(a).

14. Estas dos definiciones se encuentran en el Art. 2(1) de la CEEA.

15. Esto está previsto en las últimas palabras de la definición de efectos ambientales, “ya sea que tal cambio se produzca dentro o fuera de Canadá.”



efectos transfronterizos,<sup>16</sup> el Ministro del Medio Ambiente está facultado para remitir directamente un proyecto a un mediador o a una comisión de revisión, si el ministro cree que el proyecto puede causar efectos transfronterizos adversos importantes, aun si el proyecto en cuestión no requiere una EA según la CEAA y si no hay implicaciones federales en el proyecto conforme a la ley federal Sin embargo, tal remisión no se hará cuando el gobierno federal y los de las provincias interesadas hayan acordado que una EA (que satisfaga ciertas condiciones) examine los efectos transfronterizos.

## 2.4 Mitigación y alternativas

La CEAA exige que cada una de las evaluaciones ambientales tome en cuenta “medidas que sean viables desde el punto de vista técnico y económico y que mitigarían cualquier efecto ambiental adverso importante que pudiera causar el proyecto”.<sup>17</sup> También se podrá examinar la necesidad de llevar a cabo el proyecto o sus alternativas (es decir, diferentes formas de lograr el mismo fin). Además, cada uno de los estudios de fondo, mediaciones y revisiones por una comisión deben considerar “medios alternativos de desarrollar el proyecto que sean viables desde el punto de vista técnico y económico, así como los efectos ambientales de dichas alternativas”. Los medios alternativos son métodos técnicamente similares o variaciones con respecto al mismo enfoque funcional para el logro de los objetivos del proyecto.<sup>18</sup>

## 2.5 Contenido del informe de EA

Un informe de EA debe elaborarse con base en los resultados arrojados por el examen previo, el estudio de fondo, la mediación o la revisión por una comisión:

- Los informes sobre el examen previo deberían comprender los temas señalados en la sección 2.2 sobre la determinación del alcance.

16. CEAA, Arts. 46-48.

17. CEAA, Art. 16(1)(d).

18. CEAA, Art. 16(2)(b). En decisiones anteriores, los tribunales han resuelto que la consideración de alternativas no constituye un ejercicio ilimitado de revisión de todas las opciones posibles, sino que se limita a aquéllas que pueden alcanzar, en la medida de lo posible, los mismos fines. Véase, por ejemplo, *Re Alberta Wilderness Association and Express Pipelines Ltd. et al.*, [1996] 137 D.L.R. (4th) 177, F.C.A.; solicitud de apelación ante la Suprema corte de Canadá, 30 de octubre de 1996, S.C.C. No. 25618; solicitud de apelación desechada por desistimiento, 20 de marzo de 1997.

Asimismo, la CEEA proporciona la posibilidad que la Agencia designe ciertos informes sobre exámenes previos como “modelos” para conducir exámenes previos de otros proyectos de la misma naturaleza.<sup>19</sup> Aun cuando se efectúe un informe tipo sobre examen previo a un proyecto, la autoridad responsable deberá tomar en cuenta las condiciones específicas del sitio escogido y los efectos acumulativos. Los informes tipo sobre un examen previo propuestos están a disposición del público, quien puede hacer comentarios, los cuales deben ser objeto de examen por parte de la Agencia en el momento de tomar una decisión acerca de si acepta o no un reporte como informe tipo sobre el examen previo. Se debe publicar la decisión de la Agencia y poner los informes tipo sobre exámenes previos a disposición del público en el registro de evaluaciones ambientales.

- Los informes de estudios de fondo deben referirse a los factores identificados en la sección 2.2 sobre la determinación del alcance.

Se debe presentar un informe de estudio de fondo tanto al ministro como a la Agencia.<sup>20</sup> Ésta tiene entonces la obligación de publicar un aviso que mencione cuándo estará disponible el informe al público, cómo se pueden obtener copias y el plazo para presentar comentarios. El informe de estudio de fondo y los comentarios públicos serán conservados en el registro público del proyecto.

- Si el proyecto es enviado a mediación, el mediador presentará un informe final a la autoridad responsable y al ministro, se haya logrado o no un acuerdo. Si el ministro o el mediador determina que no es probable que la mediación tenga éxito, el ministro deberá referir el asunto a una comisión de revisión. Una vez recibido el informe del mediador, el ministro debe hacer público que el informe está disponible.<sup>21</sup>
- En el caso de una comisión de revisión, el informe contendrá los fundamentos, conclusiones y recomendaciones de dicha comisión, incluyendo las medidas de mitigación propuestas, así como el programa de seguimiento. También se proporcionará un resumen de las observaciones del público. Una vez presentado el informe a la autoridad responsable y al ministro, éste último hará público que el informe se halla disponible.<sup>22</sup>

---

19. CEEA, Art. 19.

20. CEEA, Arts. 21, 22.

21. CEEA, Arts. 32, 36.

## 2.6 Revisión judicial o administrativa

Las acciones que se desprenden de la CEAA pueden ser sujetas a revisión judicial, de acuerdo con los principios generales del derecho administrativo. En la práctica, el acceso a la revisión judicial dependerá, en gran medida, del grado de discreción previsto en las disposiciones pertinentes de la CEAA. Se rechazarán solicitudes de revisión judicial cuando la demanda se fundamente únicamente en “un defecto de forma o una irregularidad técnica”.<sup>23</sup>

Si bien la CEAA fue promulgada apenas en 1995, se han iniciado casos importantes, de los cuales algunos ya han concluido, conforme a lo planeado.<sup>24</sup> Son igualmente pertinentes los principios acumulados y los resultados arrojados por los litigios conforme a la legislación anterior, EARPGO, que estuvo vigente entre 1988 y 1997.<sup>25</sup>

## 2.7 Seguimiento

Según lo dispuesto por la CEAA, el proceso de EA incluye, en la medida de lo aplicable, “el diseño e instrumentación de un programa de seguimiento”. Los programas de seguimiento se definen como instrumentos para verificar la precisión de la EA de un proyecto y determinar la efectividad de las medidas de mitigación.<sup>26</sup> Como se mencionó con anterioridad, un estudio de fondo, una mediación o una revisión deben referirse a la necesidad de contar con un programa de seguimiento, así como a los requerimientos que éste debe cumplir. Además, cuando una autoridad responsable decide darle apoyo federal al proyecto, ella misma debe elaborar los programas de seguimiento que considere apropiados para el proyecto y encargarse de su instrumentación. Al elaborar dicho programa, la autoridad responsable se obliga a notificar al público con respecto al programa en sí y a sus resultados.<sup>27</sup>

22. CEAA, Arts. 34, 36.

23. CEAA, Art. 57.

24. Por ejemplo, *Alberta Wilderness Association and Express Pipelines et al., op. cit. n. 18; Union of Nova Scotia Indians v. A.G. Canada, [1997] 1 F.C. 325* [División de Procesos de la Corte Federal (*Federal Court Trial Division*)].

25. El primer caso relacionado con la EARPGO fue el de la Federación de la Vida Silvestre de Canadá (*Canadian Wildlife Federation*) v. Canadá (*Ministro del Medio Ambiente*), [1989] 3 F.C. 309 (T.D.). Lo que posiblemente se constituirá en el último caso relacionado con la EARPGO – *Community Before Cars Coalition v. National Capital Commission, op. cit. n. 9* – incluye resúmenes del estado de la ley con respecto a muchos de los problemas planteados en este informe al final del periodo de la EARPGO.

26. CEAA, Art. 14(c), 2(1).

27. CEAA, Art. 38.

## 2.8 Armonización federal-provincial y comisiones conjuntas de revisión

Las disposiciones de la CEEA en cuanto a cooperación con otras jurisdicciones y con las comisiones conjuntas de revisión (*joint panel reviews*) constituyen un componente importante del proceso federal de EA. Cuando otra jurisdicción también tiene autoridad para llevar a cabo una EA, la autoridad responsable puede cooperar con dicha jurisdicción en las etapas de examen previo o de estudio de fondo. Estas "jurisdicciones" incluyen a los gobiernos o dependencias provinciales, organismos de EA en el ámbito de los acuerdos sobre reclamaciones de tierras, u organismos gubernamentales que tienen responsabilidades en materia de EA según la legislación autónoma de las comunidades indígenas.<sup>28</sup> La autoridad responsable puede, asimismo, delegar a otra jurisdicción el examen previo o del estudio de fondo; la preparación del informe sobre el examen previo o el estudio de fondo; o la elaboración e instrumentación de un programa de seguimiento. No obstante, la facultad de tomar decisiones que se ejercerá después del examen previo o el estudio de fondo no puede ser delegada. Más aún, el poder de decisión no se puede ejercer a menos que la autoridad responsable esté satisfecha de que las funciones delegadas han sido cumplidas de acuerdo con la CEEA y sus regulaciones.<sup>29</sup>

Las revisiones conjuntas pueden llevarse a cabo con otras jurisdicciones que también tengan autoridad sobre el proyecto.<sup>30</sup> El término "jurisdicción" se define de tal manera que incluye a los gobiernos y dependencias provinciales, organismos establecidos en virtud de acuerdos sobre reclamación de tierras, gobiernos o entidades de un Estado extranjero o de una subdivisión del mismo, así como organizaciones y entidades internacionales. Cualquier acuerdo de una comisión conjunta debe publicarse antes de que se inicie la revisión. Las comisiones conjuntas están obligadas a considerar los factores especificados en la CEEA relacionados con las revisiones. Además, se estipulan diversos requerimientos en cuanto a procedimientos, los cuales incluyen: el nombramiento y la ratificación del presidente de la comisión (o de un copresidente) y el nombramiento, por parte del ministro, de por lo menos un miembro de dicha comisión; la imparcialidad de los miembros de la comisión, así como su pericia y pertinencia; los términos de

---

28. CEEA, Art. 12(5).

29. CEEA, Art. 17.

30. CEEA, Arts. 40-45.

referencia establecidos o aprobados por el ministro; la especificación de las facultades de la comisión; la participación del público; la presentación de un informe al ministro, y la publicación del informe.

## 2.9 Participación del público

La participación del público en el examen previo se deja a discreción de la autoridad responsable. Cuando se estima que la participación del público en el examen previo es apropiada, se le dará la oportunidad al público para que revise el informe sobre el examen previo y haga comentarios al respecto, antes de que se adopte una decisión sobre el proyecto. Además, el informe sobre el examen previo debe incluirse en el registro público establecido para el proyecto en cuestión.<sup>31</sup>

Si bien la CEAA no lo exige de manera específica, la Agencia estimula de manera vigorosa a las autoridades responsables para que involucren al público desde el inicio en la elaboración del estudio de fondo. Se fomenta que las autoridades responsables elaboren un plan de participación del público que señale las oportunidades para que éste intervenga en el proceso, así como la manera de hacerlo. Por ejemplo, las autoridades responsables pueden querer involucrar al público en la determinación del alcance de la evaluación, y recabar sus comentarios acerca de la fase inicial de informe sobre el estudio de fondo. La pronta participación del público contribuye a identificar problemas que pueden ser tratados y resueltos antes de que el informe se presente a la Agencia y al ministro.

Después de la presentación del informe sobre el estudio de fondo, la Agencia está obligada por ley a facilitar el acceso público al informe para un periodo de revisión y comentarios. La forma en que se maneje dicho periodo de revisión y el tiempo que dure depende de lo extensivo que haya sido el programa de participación del público durante la EA. Con anterioridad al vencimiento del plazo señalado en el aviso publicado por la Agencia, cualquier persona puede presentar observaciones a la misma relacionados con la conclusión, las recomendaciones y cualquier otro aspecto del informe sobre el estudio de fondo. En su decisión final, el ministro ponderará dichos comentarios.

Las disposiciones más amplias que establece la CEAA en materia de participación del público tienen que ver con las revisiones, a cargo de

---

31. CEAA, Art. 18(3).

una comisión, de los proyectos de mayor envergadura.<sup>32</sup> La CEEA estipula que las comisiones de revisión se asegurarán que la información requerida para la evaluación se encuentre públicamente disponible, y que realizarán audiencias públicas. Además, el informe de la comisión incluirá un resumen de los comentarios del público. Estos requerimientos, establecidos por la CEEA, se apoyan en una marcada tradición de la participación del público en las comisiones independientes (independientes no sólo con relación al promotor, sino a la entidad gubernamental que decida sobre el proyecto), la cual comenzó con el proceso de evaluación conforme a la EARPGO. Efectivamente, el material que describe el proceso de revisión y que se entrega a los miembros de la comisión de revisión indica que el aporte del público constituye la característica más importante del proceso. Esto se acentúa por un requerimiento de la CEEA según el cual el ministro debe establecer un programa de financiamiento a los interesados, con el fin de facilitar la participación del público en mediaciones y comisiones de revisión.<sup>33</sup>

Sin reparar en la manera como la autoridad responsable decida proceder después de realizada una EA, debe darse un aviso público de la decisión. Si el proyecto no recibe apoyo federal, se debe archivar en el registro público un aviso sobre el curso de acción adoptado. En caso de que el proyecto sí reciba apoyo federal, la autoridad responsable comunicará al público la línea de acción adoptada, así como las medidas de mitigación exigidas y el programa de seguimiento (incluyendo los resultados arrojados por el mismo).

El acceso a la información también es un componente importante de la participación efectiva del público. La CEEA ofrece un registro público con el fin de garantizar el acceso a la información relacionada con proyectos que son objeto de una EA.<sup>34</sup>

### **3. RESUMEN DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL EN PROVINCIAS Y TERRITORIOS**

#### **3.1 Introducción**

Cada una de las provincias y territorios de Canadá cuenta con procesos para llevar a cabo EA. Pese a que estos procesos prevén enfoques y procedimientos similares, hay diferencias importantes. Además, en algunas jurisdicciones (por ejemplo, Quebec, Yukón y los Territorios del

---

32. CEEA, Arts. 34-36.

33. CEEA, Art. 58(1.1).

34. CEEA, Art. 55.

Noroeste), los acuerdos suscritos con las naciones indígenas (*First Nations*) han dado origen a regímenes especiales de EA que se aplican únicamente en ciertas regiones.

### 3.2 Aplicación

Los procesos provinciales de EA se aplican tanto a proyectos del sector público como a los del privado, con excepción de Ontario, donde sólo los proyectos del sector público se incluyen de manera automática. Los proyectos del sector privado pueden ser concebidos expresamente como sujetos de la EA en Ontario. Las definiciones legales (por ejemplo, “actividades”, “desarrollos”, etc.) son, por lo general, bastante amplias. La legislación en materia de EA permite a menudo una amplia discreción en cuanto a la aplicación del proceso de EA a proyectos. La decisión acerca de si los procesos provinciales se aplican o no a un proyecto puede implicar una determinación discrecional acerca de la importancia de los efectos ambientales, o basarse en categorías bien definidas de proyectos incluidos o excluidos. En caso de que se necesite una revisión más detallada, se le exige generalmente al promotor que elabore una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA). El alcance de dicho documento puede estar estipulado en la legislación, o bien ser determinado a través de términos de referencia específicos para un proyecto específico. La MIA será, por lo general, estudiada por funcionarios del gobierno, los cuales podrán solicitar observaciones del público. Asimismo, se podrá exigir información adicional para llenar vacíos. Es posible que más tarde se lleve a cabo una revisión pública del proyecto, si existe incertidumbre con respecto de sus efectos o si hay signos evidentes de una gran preocupación por parte del público.

### 3.3 Determinación del alcance y contenido de los informes

La legislación provincial puede definir el alcance de los proyectos y las actividades relacionados con los mismos que deben analizarse en una EA. Algunas leyes provinciales enumeran los tipos de impacto y otros problemas que deben ser considerados en una MIA, así como en cualquier otro informe de EA que pueda requerirse. Los factores especificados que han de tomarse en cuenta pueden incluir alternativas al proyecto, métodos alternativos para llevar a cabo el proyecto, efectos ambientales acumulativos, mecanismos de mitigación, programas de seguimiento, etc. La delimitación de los problemas también constituye un componente importante de los procesos provinciales de EA. Es frecuente que dicha delimitación se lleve a cabo principalmente por el promotor mismo, o en su nombre.

### 3.4 Participación del público

La participación del público en la EA varía desde el derecho a revisar y comentar el material escrito (por ejemplo, términos de referencia propuestos para la MIA, o la misma MIA), hasta la participación en audiencias formales de carácter cuasijudicial. En algunos casos, se puede proporcionar ayuda financiera a personas que intervengan o participen en el proceso.

Algunas de las provincias han establecido comisiones permanentes de EA para llevar a cabo audiencias, mientras que otras han creado comisiones para cada caso. En Ontario y Alberta, las comisiones de EA están facultadas para tomar decisiones en relación con los proyectos. En otras jurisdicciones, los informes de las comisiones son solamente de carácter consultivo, pues la decisión final se toma, por lo general, en el ámbito ministerial.

### 3.5 Relación con otros procesos

La relación entre la EA y otros procesos se encuentra formalizada en algunas de las jurisdicciones. En Ontario, la Ley sobre Audiencias Consolidadas (*Consolidated Hearings Act*) crea una comisión conjunta con miembros de la Junta de Evaluaciones Ambientales (*Environmental Assessment Board*) y de la Junta de Asuntos Municipales de Ontario, cuyo propósito es realizar audiencias relacionadas con varias leyes que versan sobre el medio ambiente y el uso del suelo. En Alberta, la Ley sobre la Protección y Mejora del Medio Ambiente (*Environmental Protection and Enhancement Act*) prevé comentarios escritos por parte del público acerca de la documentación de la EA elaborada por el promotor del proyecto. Si se requiere de una audiencia pública, el proceso de EA se combina con el proceso de revisión de proyectos de la Comisión de Energía y Servicios Públicos de Alberta o de la Comisión para la Conservación de Recursos, cuyos mandatos son más amplios que aquél para el proceso existente de EA. En el Yukón y en relación con algunos procesos de reclamación de tierras, se han realizado esfuerzos por integrar la EA con la planificación del uso del suelo.

### 3.6 Evaluación ambiental transfronteriza

Por lo general, los efectos transfronterizos no son tratados en la legislación provincial sobre EA. Sin embargo, la mayoría de las definiciones del medio ambiente y de los efectos ambientales incluyen el



medio ambiente fuera de la provincia, o no lo excluyen.<sup>35</sup> Así, de requerirse, los procesos provinciales tienen por lo común la posibilidad de abarcar los efectos transfronterizos. La Ley sobre Evaluación Ambiental de Columbia Británica, promulgada recientemente, constituye una excepción porque señala la participación de jurisdicciones vecinas en el proceso de EA como uno de sus propósitos. Esta ley establece que se tomen en consideración los efectos transfronterizos en varias etapas del proceso de EA, y dispone la participación de jurisdicciones vecinas en el comité encargado de la revisión inicial del proyecto y con funciones consultivas, así como en el comité consultivo público asociado. También estipula que deben enviarse avisos a las jurisdicciones vecinas para invitarlas a hacer comentarios durante el proceso de revisión.

---

35. La excepción más notoria se da en la provincia de Ontario, donde la definición de medio ambiente está circunscrita al medio ambiente de Ontario. No obstante, aun en dicha provincia, otras disposiciones de la legislación indican que hay algún espacio para incluir los impactos transfronterizos. Ley de Protección Ambiental de Ontario (*Ontario Environmental Protection Act*), R.S.O. 1990, c. E-19, Artículos 1(k) y 3(2).



## MÉXICO

1.	EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL EN MÉXICO . . . . .	27
1.1	Características generales del procedimiento de evaluación del impacto ambiental en México . . . . .	27
1.2	Disposiciones sobre los efectos transfronterizos de las EIA . . . . .	29
2.	ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE EIA . . . . .	30
2.1	Proyectos cubiertos por las EIA federales . . . . .	30
2.1.1	Requisitos de aplicabilidad . . . . .	30
2.2	El Procedimiento de EIA . . . . .	31
2.2.1	El Informe Preventivo . . . . .	31
2.2.2	Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA) . . . . .	32
2.2.3	La decisión . . . . .	33
2.2.4	El Estudio de Riesgo . . . . .	33
2.2.5	Quién puede llevar a cabo una MIA . . . . .	34
2.2.6	Disposiciones relativas a la publicación y consulta . . . . .	34
2.2.7	Límites a la participación pública . . . . .	35
2.3	Mitigación y alternativas . . . . .	35

2.4	Revisión administrativa y jurídica . . . . .	36
2.5	Monitoreo . . . . .	36
3.	RESUMEN DE LA LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA ESTATAL EN MATERIA DE EIA . . . . .	37

## **1. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL EN MÉXICO**

### **1.1 Características generales del procedimiento de evaluación del impacto ambiental en México**

El marco jurídico relativo a la evaluación del impacto ambiental (EIA) en México está en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en lo sucesivo LGEEPA),<sup>1</sup> y en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental (en lo sucesivo Reglamento sobre EIA).<sup>2</sup>

En 1996 se reformó la LGEEPA a fin de adecuar y ampliar los instrumentos de política ambiental previstos en la propia ley. La exposición de motivos de la iniciativa de reformas reconoció que el anterior marco legal tenía algunas deficiencias, entre las que destacaban la centralización en el Gobierno Federal de una gran cantidad de decisiones, la ambigüedad en el establecimiento del tipo de obra o actividad que está sujeto al procedimiento de EIA, así como la falta de procedimientos administrativos claros y de mecanismos de participación social para dar transparencia y certidumbre a los procesos de decisión. Así, las principales modificaciones se concentraron en los siguientes aspectos:

- Establecer con mas claridad y ampliar el listado de las obras y actividades que estén sujetas al proceso de EIA. El listado incluye las obras y actividades que generen o puedan generar impactos importantes sobre el ambiente o los recursos naturales, y que no puedan ser regulados adecuadamente a través de otros instrumentos como normas, licencias, ordenamiento ecológico del territorio y otros. Con el nuevo listado se pretende que el Gobierno Federal evalúe las obras y actividades con impacto significativo. Se pretende también que los promotores tengan mayor certeza jurídica al conocer con precisión las actividades que están sujetas al procedimiento de EIA.

---

1. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 28 de enero de 1988, y reformada por Decreto publicado el 13 de diciembre de 1996.

2. Publicado en el *DOF* del 7 de junio de 1988.

- Incorporar la referencia al capítulo del Reglamento de la Ley en el cual se señalaran las obras o actividades que por su ubicación, dimensiones, características o alcances, no produzcan impactos importantes y – por lo tanto – no requieran una EIA.
- Prever la posibilidad de que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (en lo sucesivo Semarnap) solicite la EIA de obras o actividades que, aún no estando expresamente señaladas en la ley, puedan causar desequilibrio ecológico, daños a la salud pública o a los ecosistemas o rebasar los límites y condiciones legales.
- Elevar a rango de ley el informe preventivo (IP), anteriormente sólo previsto en el Reglamento de la LGEEPA para los casos que no requieren manifestación de impacto ambiental (MIA).
- Simplificar los procedimientos para la EIA de obras y actividades competencia de las autoridades locales.
- Vincular la EIA con el ordenamiento ecológico del territorio y la regulación de los usos del suelo prevista en la legislación sobre asentamientos humanos.
- Ampliar la participación pública en el procedimiento de EIA.
- Definir con precisión la responsabilidad de los profesionistas que participan en la elaboración de MIA.

Los artículos 28 al 35 Bis 3 establecen el marco jurídico del procedimiento de EIA. El Artículo 28 de la LGEEPA define la “evaluación del impacto ambiental” como el procedimiento a través del cual la Semarnap “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 ambiente.”

La LGEEPA otorga facultades a los gobiernos federal, estatales y municipales para realizar la EIA. El Artículo 28 de la LGEEPA establece un listado de obras y actividades sujetas al procedimiento de EIA ante las autoridades federales. El Artículo 35 Bis 2 preve que aquella obra o actividad no listada en el Artículo 28 será evaluada por el gobierno del estado dónde se desarrollará el proyecto, con la participación de los

municipios respectivos, cuando por su ubicación, dimensiones o características produzca impactos ambientales significativos sobre el medio ambiente, y esta expresamente señalada en la legislación ambiental del estado correspondiente.

En materia federal, la Semarnap lleva a cabo el procedimiento de EIA a través del órgano desconcentrado denominado Instituto Nacional de Ecología (en lo sucesivo INE). Dentro del INE, el área responsable es la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (en lo sucesivo DGOEIA), la cual tiene asignadas, entre otras, las siguientes funciones:<sup>3</sup>

- Evaluar y resolver los IP y las MIA que se presenten sobre la realización de obras o actividades públicas o privadas que sean de su competencia;
- Convocar y conducir, cuando se estime necesario, audiencias técnicas y públicas en torno a proyectos que ingresen al procedimiento de EIA;
- Organizar el procedimiento de consulta de los IP y MIA y publicar, en el órgano de difusión oficial y en otros medios de comunicación, la información relevante del proyecto de obra o actividad de que se trate;
- Establecer, conforme a la ley, lineamientos generales de carácter técnico y administrativo para la expedición, trámite y revisión de la documentación relativa a la presentación de MIA.

## 1.2 Disposiciones sobre los efectos transfronterizos de las EIA

En relación con los efectos transfronterizos de las EIA, la LGEEPA establece que “es interés de la Nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional”.<sup>4</sup> El Reglamento sobre EIA establece que las obras y actividades que puedan causar desequilibrios ecológicos en otros países o zonas de jurisdicción internacional están sujetas al procedimiento de EIA.<sup>5</sup>

3. Reglamento Interior de la Semarnap, publicado en el *DOF* del 8 de julio de 1996.

4. Artículo 15 fracción XVII.

5. Reglamento sobre EIA, Artículo 5 fracción XIII.

## 2. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE EIA

### 2.1 Proyectos cubiertos por las EIA federales

#### 2.1.1 *Requisitos de aplicabilidad*

La LGEEPA exige que los promoventes de las siguientes obras y actividades, previstas en el Artículo 28, obtengan una autorización de impacto ambiental antes del inicio de la obra o actividad:

- 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 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.- Plantaciones forestales;
- 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 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.”

En relación con las obras y actividades a que se refiere la sección XIII, el Artículo 28 establece que si Semarnap determina que cualquier obra o actividad deberá estar sometida al procedimiento de EIA, debe notificar esa determinación al promovente de dicha obra o actividad.

El Artículo 28 señala también que el Reglamento sobre EIA determinará las obras o actividades que, a pesar de estar incluidas en el listado anterior, no deban sujetarse al procedimiento de EIA previsto en este ordenamiento, porque se considere que por su ubicación, dimensiones, características o alcances, no produzcan impactos ambientales importantes, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas.

## **2.2 El Procedimiento de EIA**

### **2.2.1 El Informe Preventivo**

El Artículo 31 establece que el procedimiento de EIA se inicia con la presentación de un IP, y no de una MIA, cuando:

- Existan normas oficiales mexicanas u otras disposiciones que regulen las emisiones, las descargas, el aprovechamiento de recursos naturales y, en general, todos los impactos ambientales relevantes que puedan producir las obras o actividades;
- Las obras o actividades de que se trate estén expresamente previstas por un plan parcial de desarrollo urbano o un plan de ordenamiento ecológico que haya sido evaluado por la Semarnap, o
- Se trate de instalaciones ubicadas en parques industriales autorizados.

Cuando el procedimiento de EIA se inicia con la presentación de un IP, el INE determinará si se requiere la presentación de una MIA en

alguna de las modalidades (general, intermedia, específica) o si se está en alguno de los supuestos señalados.

### 2.2.2 *Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA)*

Los promoventes de obras o actividades que no estén incluidas en alguna de las categorías enumeradas en el Artículo 31, deben presentar una MIA para obtener una autorización de impacto ambiental.<sup>6</sup>

Los términos “manifestación de impacto ambiental” se definen como “el documento mediante el cual se da a conocer con base en estudios, el impacto ambiental significativo potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso que sea negativo.”<sup>7</sup>

La LGEEPA contempla tres modalidades de MIA: general, intermedia, específica. La principal diferencia entre las modalidades es el nivel de detalle que requieren. En la Modalidad general se busca obtener información genérica de la obra o actividad en cuestión. Las modalidades intermedia y específica requieren información más precisa sobre la forma en que será afectado el medio ambiente durante el desarrollo de la obra y actividad.<sup>8</sup>

---

6. De conformidad con el último párrafo del Artículo 30 de la LGEEPA, “los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento sobre EIA.”

7. Artículo 3, Sección XX.

8. Las modalidades General e Intermedia requieren que el promovente identifique los impactos en las diferentes etapas del proyecto y que seleccione la metodología que estime apropiada. La modalidad Intermedia requiere que el promotor describa los impactos generados en todas y cada una de las etapas del proyecto, señalando su origen, evolución, incidencia y efectos recurrentes sobre el ambiente, además de la identificación y descripción detallada de los cambios sociales y económicos ocasionados por el desarrollo del proyecto. Asimismo, esta modalidad incluye la descripción de las características naturales del área antes de la preparación del sitio del proyecto, así como el análisis de los impactos ambientales más importantes que sufrirá el área, considerando los efectos sinérgicos que pudieran derivarse de los diferentes impactos.

La modalidad Específica requiere una descripción, evaluación e interpretación más profunda de los impactos del proyecto. De manera similar a la modalidad Intermedia, la Específica requiere una descripción tanto del ambiente modificado como de los factores de calidad físicos, químicos, bióticos, abióticos, socioeconómicos, culturales y políticos, actuales y proyectados. De acuerdo con esta modalidad, los interesados deberán identificar, medir, evaluar, interpretar y comparar no sólo los impactos directos e indirectos del proyecto, sino también los impactos a corto y largo plazos, reversibles, irreversibles, inevitables, acumulativos y residuales.

En general, los promoventes de una obra o actividad que requiere la presentación de una MIA presentan una MIA de modalidad general. Las MIA de modalidades intermedia y específica generalmente se presentan a solicitud del INE cuando se requiere información más completa y detallada sobre las características del proyecto propuesto (tamaño, potencial de causar impactos ambientales de importancia) o sobre la ubicación propuesta.

### 2.2.3 *La decisión*

La LGEEPA concede al INE 60 días a partir de la recepción de una MIA para emitir la resolución correspondiente.<sup>9</sup> El INE podrá autorizar la realización de una obra o actividad o negar la autorización solicitada o también podrá autorizar la obra o actividad de manera condicionada a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación. La autorización en materia de impacto ambiental no exime al promotor de cualquier otra obligación que pudiera tener respecto a permisos estatales o federales.

### 2.2.4 *El Estudio de Riesgo*

El Estudio de Riesgo (ER) se define en el Reglamento sobre EIA como un análisis de los riesgos que un proyecto o actividad representa para el equilibrio ecológico o el ambiente y las medidas técnicas de seguridad, preventivas y correctivas tendientes a evitar, mitigar, minimizar o controlar los impactos adversos al equilibrio ecológico en caso de un posible accidente durante la ejecución u operación del proyecto.<sup>10</sup> De conformidad con la LGEEPA, cuando se trate de actividades altamente riesgosas<sup>11</sup>, una MIA deberá incluir el ER correspondiente<sup>12</sup>.

---

9. LGEEPA, Artículo 35 Bis. Este plazo podrá, excepcionalmente, ampliarse otros 60 días cuando por la complejidad y las dimensiones de una obra o actividad el INE requiera de un plazo mayor para su evaluación.

10. Reglamento sobre EIA, artículo 3 fracción II. Ver también LGEEPA artículos 32-35.

11. LGEEPA, artículo 30. Existen dos listados publicados en el DOF que definen las actividades consideradas altamente riesgosas. El primero, publicado el 28 de marzo de 1990, es sobre actividades en que se utilizan o manejan sustancias tóxicas. El segundo, publicado el 4 de mayo de 1992, se refiere al uso de materiales inflamables y explosivos.

12. El INE ha publicado dos *Guías para la Realización de Estudios de Riesgo*; una para la elaboración del Informe Preliminar de Riesgo y otra para el Análisis de Estudio de Riesgo. Ver *Guía para la Elaboración del Informe Preliminar de Riesgo* y la *Guía para la Elaboración del Análisis de Riesgo* (documentos no publicados que pueden ser proporcionados por el INE).

### 2.2.5 *Quién puede llevar a cabo una MIA*

La LGEEPA señala que los IP, las MIA y los ER pueden ser elaborados por los promoventes, instituciones de investigación, o colegios o asociaciones profesionales. La parte que elabore la evaluación será responsable de su contenido.<sup>13</sup>

### 2.2.6 *Disposiciones relativas a la publicación y consulta*

La LGEEPA establece que la Semarnap debe hacer públicos los IP presentados,<sup>14</sup> las MIA recibidas, así como sus expedientes correspondientes<sup>15</sup>. A raíz de la reforma a la LGEEPA en 1996, se adicionó un procedimiento de consulta pública.

La DGOEIA es la unidad administrativa responsable de “convocar y conducir, cuando se estime necesario, audiencias técnicas y públicas en torno a proyectos que ingresen al procedimiento de evaluación de impacto ambiental”<sup>16</sup> y publicar en la Gaceta Ecológica y en otros medios de comunicación la información relevante del proyecto de obra o actividad de que se trate.<sup>17</sup>

Si bien la realización de una consulta pública depende de una solicitud del público, la decisión de llevarla a cabo queda a la discreción de la autoridad. El Artículo 34 de la LGEEPA establece:

La Secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:

I.- La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su *Gaceta Ecológica*. Asimismo, el promovente deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la Secretaría;

II.- Cualquier ciudadano, dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto en los términos antes referidos, podrá solicitar a la Secretaría ponga a disposición del público en la entidad federativa que corresponda, la manifestación de impacto ambiental.

---

13. LGEEPA, artículo 35Bis 1.

14. *Ibid.*, artículo 31.

15. *Ibid.*, artículo 34.

16. *Ibid.*, artículo 35Bis 1, fracción VI.

17. Reglamento Interior de la Semarnap, artículo 60 fracción VII.

III.- Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con lo que señale el reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate;

IV.- Cualquier interesado, dentro del plazo de veinte días contados a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes, y

V.- La Secretaría agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado.

### **2.2.7 Límites a la participación pública**

Se le permite al promovente proteger aquella información contenida en el expediente que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial que sea aportada.

## **2.3 Mitigación y alternativas**

Se deben incluir las medidas para la mitigación de los impactos ambientales en cualquier modalidad de MIA. Según la modalidad de que se trate, (general, intermedia, específica), cambiarán los requisitos en materia de identificación de los impactos ambientales potenciales de un proyecto y las medidas de mitigación previstas.

El interesado deberá especificar, para cada medida de mitigación propuesta, el grado en que se abatirá cada impacto adverso. Los promoventes también deberán proporcionar una estimación del incremento en los costos del proyecto como resultado de cada una de las medidas de mitigación especificadas. Así mismo, la modalidad específica requiere que los promoventes presenten un programa de abandono en el que se deberá prever el uso del sitio, su infraestructura y áreas circunvecinas al final de la vida útil del proyecto.

## 2.4 Revisión administrativa y jurídica

Los promoventes y los ciudadanos pueden pedir la revisión de los actos de autoridad de las dependencias públicas. Los recursos disponibles son, entre otros: el recurso de revisión, la denuncia popular, y el juicio de amparo.

## 2.5 Monitoreo

El papel de vigilancia por parte del gobierno y el público no termina con la aprobación de una MIA por el INE. La Profepa es la principal autoridad responsable de la verificación y seguimiento del cumplimiento de la LGEEPA y el Reglamento sobre EIA.<sup>18</sup> Existen tres formas en las que la Profepa monitorea dicho cumplimiento: (1) Quejas ciudadanas, vía una denuncia popular; (2) Notificación por parte del INE de posibles violaciones en materia de impacto ambiental; y (3) Mediante sus propias auditorías e inspecciones.<sup>19</sup>

Si la Profepa tiene motivo para creer que una persona, pública o privada, no está cumpliendo con las condicionantes y medidas de mitigación propuestas a través de su MIA, u otras disposiciones legales ambientales, podrá iniciar una inspección para verificar el cumplimiento de la ley.<sup>20</sup>

Si se encuentran violaciones, la Profepa, ya sea durante la inspección o posteriormente mediante correo certificado, expedirá un aviso indicando las violaciones observadas y las acciones correctivas que el infractor que desarrolle la obra o actividad deberá llevar a cabo inmediatamente.<sup>21</sup> El infractor tendrá 15 días hábiles para responder a dicho aviso y para proporcionar la documentación o pruebas que sustenten sus argumentos o defensa. Una vez que la Profepa reciba la respuesta a la notificación inicial de acción correctiva, y transcurrido el plazo probatorio, tendrá 20 días hábiles para preparar y dictar una resolución administrativa. La resolución deberá indicar las acciones específicas que deberá tomar el infractor, el plazo para su cumplimiento y las sanciones impuestas. Dentro de los 5 días hábiles a partir del

---

18. Reglamento Interior de Semarnap, artículo 38.

19. Entrevista con el Jefe de la Unidad de Verificación de Profepa.

20. Reglamento Interior de Semarnap, artículo 62 fracción I.

21. LGEEPA, artículo 167, y Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículos 35-39.

vencimiento de la orden, el infractor deberá notificar su cumplimiento a la autoridad.<sup>22</sup>

Después del vencimiento de la orden administrativa, la Profepa podrá imponer multas adicionales por cada día que el infractor no cumpla con la orden, siempre que el monto total de la multa no rebase el equivalente a 20,000 veces el salario mínimo en el Distrito Federal.<sup>23</sup> Si el contraventor reincide en la infracción, la LGEEPA faculta a la Profepa para imponer una multa adicional por el doble de la cantidad de la multa original, siempre que el total no exceda del doble del máximo permitido.

### 3. RESUMEN DE LA LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA ESTATAL EN MATERIA DE EIA

Actualmente, los 31 estados de la República y el Distrito Federal han promulgado su propia legislación en materia de medio ambiente, en la cual se incluyen disposiciones respecto de la EIA. De conformidad con la LGEEPA, las actividades no contempladas específicamente en el artículo 28 de la LGEEPA o no reguladas de otra manera por el Gobierno Federal, son competencia de los estados y municipios para efectos de la EIA.<sup>24</sup> Generalmente, las entidades federativas tienen competencia sobre las siguientes actividades:

- Obras públicas estatales;
- Caminos rurales;

22. *Ibid.* artículo 171. La Profepa está facultada para imponer cinco tipos de sanciones administrativas: (1) Multa por el equivalente de 20 a 20,000 días de salario mínimo; (2) Clausura temporal o definitiva, parcial o total de la fuente contaminante, (3) Arresto administrativo al representante legal de la empresa o la persona con quien se entendió la diligencia, hasta por 36 horas, dependiendo de la naturaleza de la violación, (4) el decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos y (5) la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes. Al determinar la sanción, la Profepa deberá tomar en cuenta la gravedad de la infracción, su impacto sobre la salud humana y sobre el ambiente, la situación económica del infractor y el número de violaciones incurridas por el infractor.

23. *Ibid.*, artículo 171.

24. *Ibid.*, artículo 35 Bis 2 preve que aquellas obras y actividades no previstas en el citado Artículo 28 serán evaluadas por los gobiernos estatales con la participación de los municipios respectivos cuando por su ubicación, dimensiones o características produzcan impactos ambientales significativos sobre el medio ambiente, y estén expresamente mencionadas en la legislación ambiental estatal.

- Zonas y parques industriales;
- Industria del hule y sus derivados, ladrilleras, maquiladoras, alimentarias, textiles, tenería y curtidurías, del vidrio, farmacéuticas y de cosméticos;
- Actividades o industrias que la Federación no considera altamente riesgosas;
- Exploración, explotación y procesamiento físico de sustancias minerales que constituyan depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los suelos;
- Desarrollos turísticos estatales y privados;
- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de aguas residuales y residuos sólidos no peligrosos, y
- Fraccionamientos, unidades habitacionales y nuevos centros de población.

Otras actividades reguladas por la legislación estatal en materia de impacto ambiental incluyen el aprovechamiento de recursos naturales no reservados a la Federación; las actividades que no requieran el uso de materiales peligrosos y los proyectos hidráulicos en aguas de jurisdicción estatal.

Las legislaciones estatales en materia de impacto ambiental establecen mecanismos similares a los de la legislación federal, como es el caso de los Informes Preventivos, los tres tipos de MIA contemplados en la LGEEPA y los estudios de riesgo.<sup>25</sup> Con las reformas a la LGEEPA, probablemente los mecanismos de consulta pública sean introducidos en las diferentes leyes y reglamentos de cada uno de los estados de la República para que exista congruencia entre la legislación federal y la estatal en materia de impacto ambiental.<sup>26</sup>

---

25. Un estudio de riesgo debe presentarse cuando un promovente quiere llevar a cabo actividades peligrosas, pero no las actividades muy peligrosas que están de competencia federal.

26. Dichas modificaciones deben realizarse en cumplimiento del Artículo Tercero Transitorio del Decreto del Congreso de la Unión que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGEEPA, que señala: "Los gobiernos de las Entidades Federativas, así como los Ayuntamientos, deberán adecuar sus leyes, reglamentos, ordenanzas, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones aplicables, a lo establecido en el presente Decreto." Publicado el 13 de diciembre de 1996 en el *DOF*.



Uno de los objetivos de las reformas de 1996 a la LGEEPA fue simplificar los procedimientos para la evaluación del impacto ambiental de las obras y actividades competencia de las autoridades locales. Con la reforma se busca evitar la proliferación de procedimientos administrativos en los que distintas autoridades intervienen en la autorización de proyectos que pueden evaluarse en un solo procedimiento. Con ello se pretende avanzar en la articulación de la gestión del desarrollo urbano con la gestión ambiental.



## ESTADOS UNIDOS

1.	PANORAMA DEL RÉGIMEN FEDERAL: LA LEY NACIONAL DE POLÍTICAS AMBIENTALES . . . . .	43
1.1	Características básicas . . . . .	43
1.2	Disposiciones relacionadas con los efectos transfronterizos. . . . .	45
2.	ANÁLISIS DE LOS CONTENIDOS Y PROCEDIMIENTOS. . .	46
2.1	Casos en que se requiere una Manifestación de Impacto Ambiental. . . . .	46
2.1.1	"Propuesta" . . . . .	47
2.1.2	"Legislación" . . . . .	47
2.1.3	"Mayor" e "importante" . . . . .	48
2.1.4	"Federal" . . . . .	49
2.1.5	"Medio ambiente humano" . . . . .	49
2.2	Procedimientos de la Ley Nacional de Políticas Ambientales y del Consejo de Calidad del Medio Ambiente para manifestaciones de impacto ambiental . .	50
2.2.1	Programación. . . . .	50
2.2.2	Alcance . . . . .	50
2.2.3	Impactos. . . . .	51
2.2.4	Alternativas. . . . .	52

2.2.5	Mitigación. . . . .	53
2.2.6	Contenido de los documentos de evaluación ambiental . . . . .	53
2.2.7	Contenido de la manifestación de impacto ambiental . . . . .	54
2.2.8	Revisión judicial y administrativa . . . . .	55
2.2.9	Monitoreo . . . . .	56
2.2.10	Notificación pública y participación . . . . .	57
3.	RESUMEN DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL . . . . .	58
3.1	California . . . . .	58
3.1.1	Mitigación y alternativas . . . . .	59
3.1.2	Revisión judicial . . . . .	59
3.2	Nueva York . . . . .	59
3.2.1	Mitigación. . . . .	60
3.3	Programas parciales de Texas y Michigan. . . . .	60
3.3.1	Texas. . . . .	60
3.3.2	Michigan . . . . .	61

## 1. PANORAMA DEL RÉGIMEN FEDERAL: LA LEY NACIONAL DE POLÍTICAS AMBIENTALES

### 1.1 Características básicas

La Ley Nacional de Políticas Ambientales\* de 1969 (LNPA) (*National Environmental Policy Act (NEPA)*),<sup>1</sup> que entró en vigor el 1 de enero de 1970, ordena a las dependencias gubernamentales federales preparar una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) de cada propuesta para cualquier acción federal mayor que afecte de manera importante la calidad del medio ambiente de los seres humanos. El mandato de la LNPA debe ser obedecido por todas las entidades respecto a casi todas sus acciones mayores.<sup>2</sup> La Suprema Corte ha señalado que la LNPA constituye básicamente un estatuto procesal y no fija normas sustantivas para las decisiones de las entidades rectoras. Los tribunales federales han definido el alcance del requisito de la MIA (véase sección II.A. más adelante) y el contenido requerido de dichas manifestaciones (ver sección II.B. más adelante), mediante decisiones adoptadas por los tribunales en más de 2,000 casos entablados por particulares y grupos ambientalistas contra las entidades gubernamentales por no haber preparado una MIA o porque su elaboración resultó inadecuada.

---

\* N. del T.: Para permitir una mayor comprensión, se efectuó una traducción libre al español de todos los nombres de las leyes que se mencionan en este documento. Se deberá recurrir a la documentación pertinente sobre cada ley para obtener la traducción oficial (en caso de que exista).

1. 42 U.S.C. 4321-4370d.

2. Existen sólo dos excepciones generales para el requisito de la MIA. En primer lugar, no es necesario efectuar una MIA si su preparación pudiera entrar en conflicto directo con otro requisito reglamentario. Segundo, la mayoría de las medidas administrativas de la Agencia de Protección Ambiental de EU (EPA) no están sujetas formalmente a los requisitos de la LNPA debido, en parte, a exenciones reglamentarias como las estipuladas por la Ley sobre Aire Limpio y la Ley sobre Agua Limpia. Al emitir permisos y efectuar otras decisiones reguladoras, la Agencia sigue generalmente un proceso de revisión ambiental sistemático y completo, incluyendo la participación del público, lo cual constituye el “equivalente funcional” de los requisitos de la LNPA. Algunos permisos del EPA, como ciertos permisos para fuentes nuevas en virtud de la Ley sobre Agua Limpia, están sujetos formalmente a la LNPA.

En 1978, con base en las interpretaciones de los tribunales, el Consejo Presidencial sobre la Calidad del Medio Ambiente (CCMA, establecido en virtud de otro artículo de la LNPA) promulgó reglamentaciones que proporcionan una orientación definitiva a las entidades federales encargadas de la instrumentación de las disposiciones referentes a la evaluación del impacto ambiental (EIA) de la LNPA<sup>3</sup>. Las reglamentaciones del CCMA establecen un procedimiento que consta de tres etapas. En primer lugar, la dependencia decide si la acción propuesta está considerada dentro del mandato de la LNPA para preparar una MIA (es decir, es una "acción federal importante" que podría "afectar de manera importante" al medio ambiente). Cada dependencia debe publicar los procedimientos para la instrumentación de la LNPA. Estos procedimientos deben identificar aquellas categorías de acciones que no generen normalmente, en forma individual o en conjunto, efectos ambientales importantes y para los cuales no sea necesario, por lo tanto, un análisis ambiental. La segunda etapa consiste en efectuar una "evaluación ambiental" (EA) concisa para determinar si se debe preparar una MIA<sup>4</sup> de las acciones que no están categóricamente excluidas. Si no se encuentra ninguna posibilidad de efectos importantes, la dependencia podría concluir el procedimiento luego de la EA con un "Fallo sobre la Ausencia de Impactos Importantes" (FAII). La tercera etapa consiste en preparar una MIA completa, de acuerdo con los requisitos de la LNPA y las reglas del CCMA, para las acciones propuestas que pudieran tener un efecto importante.

Las decisiones de los tribunales, incluyendo a la Suprema Corte, han reconocido desde 1978 la naturaleza de la autoridad del CCMA y han remitido el contenido del análisis a la discreción de las dependencias. En promedio, las dependencias federales preparan entre 450 y 500 MIA cada año, así como decenas de miles de evaluaciones ambientales.

Mediante un acuerdo con el CCMA, la Oficina de Actividades Federales de la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) es la depositaria oficial de todos los borradores y versiones finales de las MIA. Como parte de dicha función, la EPA publica cada semana en el *Registro Federal (Federal Register)* un "aviso de disponibilidad" de todos los borradores y versiones finales de todas las MIA que haya recibido. Además de su responsabilidad de resguardar los archivos, la EPA tiene la obligación de revisar y comentar todas las MIA,

---

3. 40 C.F.R. Partes 1500-1508.

4. Obviamente, la dependencia podría decidir proceder directamente a la preparación de una MIA para cualquier acción propuesta.

en virtud del Artículo 309 de la Ley del Aire Limpio (*Clean Air Act*)<sup>5</sup>. La EPA utiliza un sistema de clasificación estándar que abarca tanto la adecuación del documento, como las consecuencias ambientales de la acción propuesta. La Agencia tiene la autoridad, que ejerce muy rara vez, para calificar de inadecuada una MIA y de ambientalmente insatisfactoria una acción federal propuesta que resulte, y que conduzca a remitirlas al CCMA para lograr una solución del problema.

## 1.2 Disposiciones relacionadas con los efectos transfronterizos

La aplicabilidad de la LNPA a los efectos ambientales potenciales que podrían producirse fuera de la jurisdicción de EU ha sido objeto de una controversia legal desde un principio. La ley en sí no hace ninguna distinción entre el lugar de acción o el lugar en que ocurre el efecto ambiental, ya sea en el ámbito interno, transfronterizo o mundial. En la legislación de EU, existe una presunción general contraria a la aplicación extraterritorial de los estatutos.<sup>6</sup> Al respecto, caben dos interrogantes legales: 1) el mandato para preparar una MIA sobre impactos transfronterizos, ¿implica la aplicación extraterritorial de la legislación de EU?, y 2) ¿existen pruebas suficientes de que el Congreso haya intentado superar la presunción general contraria a la aplicación extraterritorial? Estos asuntos permanecen sin solución en diversos aspectos.

Si bien la aplicabilidad de la LNPA a los efectos ambientales transfronterizos podría estar sujeta a debate, el Decreto Presidencial 12114, promulgado por el presidente Jimmy Carter en 1979, establece que el Decreto “representa la determinación completa y exclusiva del gobierno de Estados Unidos de las acciones procesales y de otro tipo que efectúen las dependencias federales para promover los objetivos de la Ley Nacional de Políticas Ambientales, con respecto al medio ambiente fuera de Estados Unidos, sus territorios y sus bienes” (incluyendo las acciones de las entidades dentro y fuera de Estados Unidos).<sup>7</sup> El Decreto Presidencial no supone la definición de las obligaciones legales en virtud de la LNPA, sino sólo define la política dentro del poder ejecutivo que “promueve los objetivos” de la LNPA.

Según el Decreto, existen cuatro categorías básicas para las principales acciones federales que requieren algún tipo de evaluación del impacto ambiental:

5. 42 U.S.C. 7609.

6. Véase, por ejemplo, *Foley Bros. v. Filardo*, 336 U.S. 281 (1949) y *Equal Employment Opportunity Commission v. Arabian American Oil Co. et al.*, U.S. 244 (1991).

7. 44 *Federal Register* 1957 (1979).

- Las que afecten de manera importante el medio ambiente de las áreas bajo jurisdicción internacional;
- Las que afecten de forma importante el ambiente de una nación extranjera que no participe con Estados Unidos o que no esté comprometida de otro modo en la acción;
- Las que afecten de modo importante el ambiente de una nación extranjera y que proporcionen a dicha nación ciertos productos o proyectos físicos (por ejemplo, un proyecto que se encuentre prohibido en Estados Unidos o que esté regulado estrictamente por la legislación federal para proteger el ambiente contra las sustancias radiactivas);
- Las acciones fuera de Estados Unidos que afecten de manera importante ciertos recursos de importancia global.

Ciertas acciones, incluso si se encontraran de otro modo dentro del alcance del Decreto según se describe anteriormente, están exentas de los requisitos de la MIA; por ejemplo, las medidas adoptadas por el presidente, las actividades de los servicios de inteligencia, las licencias de exportación, ciertas acciones relacionadas con la seguridad nacional o con un conflicto armado, las votaciones en organizaciones internacionales y la ayuda en caso de desastre o emergencia. Además, las entidades acordaron tener flexibilidad en los contenidos y la calendarización de la documentación ambiental en la que, por ejemplo, se precise una acción puntual o en que las relaciones internacionales pudieran verse afectadas de manera negativa. El Decreto no estipula una causa de acción, a diferencia de la LNPA –la cual, según se describe anteriormente, puede ser aplicada judicialmente mediante la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) (*Administrative Procedures Act*).

## 2. ANÁLISIS DE LOS CONTENIDOS Y PROCEDIMIENTOS

### 2.1 Casos en que se requiere una Manifestación de Impacto Ambiental

El mandato referente a las MIA aparece en la sección 102(2)(C) de la LNPA.<sup>8</sup> La frase que en esencia define el alcance del requisito consiste en

---

8. El texto clave del 102 dice lo siguiente:  
El Congreso autoriza y ordena que, hasta donde sea posible,... 2) todas las entidades del gobierno federal deben... c) incluir en cada recomendación o informe sobre las iniciativas de ley y otras acciones federales mayores que afecten significativamente la calidad del medio ambiente de los seres humanos, una manifestación detallada del



que se debería preparar una MIA para las “propuestas para la legislación y otras acciones federales mayores que afecten de manera importante la calidad del medio ambiente de los seres humanos”. Cada palabra en dicha frase ha sido interpretada por los tribunales y se ha definido en las regulaciones del CCMA.

Como punto inicial, surge a menudo la interrogante sobre la manera en que puede actuar la dependencia para cumplir con su responsabilidad conforme a la LNPA. Depende de la dependencia que se garantice que la MIA cumpla con los requisitos de la LNPA y adopte los procedimientos apropiados. En los casos en que intervenga más de una dependencia federal, una de ellas será elegida para “encabezar” a las demás en la responsabilidad de instrumentar el procedimiento establecido por la LNPA.

### 2.1.1 “Propuesta”

Las dependencias y los tribunales se han esforzado por solucionar la interrogante respecto a cuál es el momento en que el curso que sigue una acción se vuelve lo suficientemente concreto o específico para constituir una “propuesta”. Los organismos realizan a menudo planificaciones a largo plazo o reformas de políticas y procedimientos. Asimismo, establecen políticas o programas que no tienen un efecto inmediato en sí, pero que podrían alentar o permitir más adelante decisiones específicas que podrían tener efectos. Entre los factores que hay que considerar a este respecto se encuentran: la forma en que se vinculan las acciones; si las acciones son más que simplemente especulativas; si las entidades estatales y federales han negociado un enfoque al respecto; y consideración de la factibilidad y la necesidad de las acciones.

### 2.1.2 “Legislación”

En el caso de las iniciativas de ley presentadas por los organismos, la aplicación de la LNPA se ha denominado como un “mandato desatendido” de la LNPA. Han existido diversas dificultades que han limitado el uso regular de la evaluación del impacto ambiental para las iniciativas de ley. Una de ellas es la afirmación de la Suprema Corte

---

funcionario responsable sobre: i) el impacto ambiental de la acción propuesta; ii) todos los efectos ambientales adversos que no puedan ser evitados si se instrumenta la propuesta; iii) las alternativas a la acción propuesta; iv) la relación entre la utilización local a corto plazo del medio ambiente humano y el mantenimiento y mejoramiento de la productividad a largo plazo, y v) recursos que se comprometan de manera irreversible e irrecuperable si la acción propuesta se instrumenta.

según la cual dicho mandato no se extiende a las solicitudes para las asignaciones de fondos.<sup>9</sup> Y, aún más importante, este aspecto de la LNPA se estima como una intrusión en la relación constitucional entre los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno. Si el Congreso desea una MIA sobre una iniciativa de ley propuesta por el ejecutivo, puede hacer que se aplique dicho requisito simplemente rechazando tal iniciativa hasta que se prepare una MIA. Cuando el Congreso está preparado para aprobar una legislación sin una MIA, los tribunales se han negado a entrometerse en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, si una dependencia prepara una MIA legislativa, ésta se atenderá a las pruebas de suficiencia y a los requisitos procesales normales. En este contexto, las regulaciones del CCMA reconocen las circunstancias excepcionales de una MIA legislativa y solicitan un proceso de una sola etapa para que la declaración acompañe la legislación, en lugar de la secuencia normal que prevé una MIA preliminar seguida de comentarios y la MIA final.<sup>10</sup>

### 2.1.3 "Mayor" e "importante"

Por lo general, la interrogante sobre si una acción es "mayor" y si podría tener efectos "importantes" se aborda como una sola cuestión. En cuanto a la definición de "acciones federales mayores", las regulaciones del CCMA establecen: "*mayor* refuerza, pero no posee un significado independiente *importante*".<sup>11</sup>

Definir "importante" ha constituido un problema en muchos casos. Con base en las interpretaciones de los tribunales, las regulaciones del CCMA exigen considerar tanto el contexto de la acción como su intensidad para determinar su importancia. Entre los factores del contexto hay que incluir si los efectos son locales o regionales y si son a largo o a corto plazo. La intensidad es aún más compleja: las normas enumeran diez factores para evaluar la intensidad o severidad de los efectos posibles, incluyendo aquéllos sobre la salud humana, las especies amenazadas, la incertidumbre respecto de los efectos y el grado en que éstos puedan resultar "muy controvertidos". En la práctica, resulta más probable que las dependencias preparen una MIA si existe un alto nivel de interés y preocupación del público local respecto al proyecto. Lo anterior es acorde con el objetivo de la difusión pública y la educación, lo cual forma parte de la filosofía de la EIA.

---

9. *Andrus v. Sierra Club*, 442 U.S. 347 (1979).

10. 40 C.F.R. 1506.8.

11. 40 C.F.R. 1508.18.

#### 2.1.4 "Federal"

La LNPA se aplica sólo a las dependencias federales. Los permisos, aprobaciones, préstamos, arrendamientos y la ayuda financiera federales, así como asuntos similares relacionados con una acción, resultan suficientes para hacer de ellos materia "federal". El asunto más difícil de solucionar es el grado de participación federal para aplicar el requisito de la MIA. ¿Qué sucede cuando existe una pequeña porción de financiamiento federal o cuando se puede necesitar una aprobación federal para un pequeño aspecto del proyecto? En la mayoría de los casos, el asunto más importante es si la dependencia federal posee la capacidad para dirigir, controlar o influir de alguna manera en el proyecto. De este modo, el financiamiento federal no específico mediante una participación general en los ingresos por parte de los gobiernos locales no resulta suficiente para hacer de un proyecto local una actividad "federal", pero una cuota de financiamiento federal específica y limitada para un proyecto, tal como una carretera, podría considerarse como "federal".

#### 2.1.5 "Medio ambiente humano"

Por años, los casos relacionados con la LNPA han establecido que la evaluación de los impactos en el "medio ambiente humano" debería incluir las repercusiones sobre los bienes culturales e históricos. El medio ambiente humano incluye también las condiciones económicas y sociales, así como el medio ambiente físico, pero solamente si es alguna modificación en el ambiente físico la que induce los cambios socioeconómicos. De esta manera, los efectos potenciales sobre la delincuencia se deberían examinar como parte de la MIA para la construcción de una cárcel urbana;<sup>12</sup> pero el estrés psicológico relacionado con el miedo a la radiación no constituiría un efecto sobre el medio ambiente, en el caso de que la acción propuesta no cause un daño perceptible al ambiente físico, aunque provoque el temor alegado.<sup>13</sup> Los impactos socioeconómicos, por sí mismos, no pueden ser motivo para elaborar una MIA.

12. *Hanly v. Mitchell*, 460 F.2d 640 (2d Cir. 1972).

13. *Metropolitan Edison Co. v. People Against Nuclear Energy (PANE)*, 460 U.S. 766 (1983).

## **2.2 Procedimientos de la Ley Nacional de Políticas Ambientales y del Consejo de Calidad del Medio Ambiente para manifestaciones de impacto ambiental**

### **2.2.1 Programación**

La política que respalda a la ley favorece el inicio de una MIA lo más pronto posible, en la etapa de planificación del proyecto. Las reglamentaciones del CCMA, por su parte exigen que la MIA se inicie en la etapa del estudio de factibilidad o, en el caso de las solicitudes de licencias y aprobaciones, tan pronto como se reciba la solicitud. La EIA debería ser parte de la decisión acerca de si hay que proceder con la acción y la forma de hacerlo, y no debería pensarse en ella luego de que se ha tomado una decisión. No obstante, la ventaja de realizar una evaluación ambiental temprana debe sopesarse con la necesidad de tener una propuesta de acción específica que evaluar. En los casos en que han surgido dilemas, las entidades han preparado una MIA “programática” que discute el alcance y el efecto general de un programa gubernamental nacional, con evaluaciones ambientales o MIA para los proyectos o acciones específicos según el programa.

No existe un procedimiento sistemático para la notificación o participación pública antes del inicio de una MIA, ni un recibo de solicitud de un permiso, licencia o aprobación. Sin embargo, podría haber requisitos para la notificación y participación pública que se apliquen a la acción de base, de modo que el público esté consciente generalmente en una etapa temprana de la acción propuesta.

### **2.2.2 Alcance**

Las reglamentaciones del CCMA poseen una disposición por separado respecto al alcance, la cual exige que se publique un aviso en el *Registro Federal* sobre la intención de realizar una MIA lo antes posible, luego de que se tome la decisión de elaborarla.

Dicha notificación pública debería definir el alcance de la MIA y los asuntos importantes que abarcará, así como invitar a participar en el proceso a otras dependencias federales, estatales y locales, al igual que a grupos indígenas y particulares. De este modo, la dependencia que prepara la MIA realizará la primera delimitación del alcance de la evaluación, pero dicha delimitación podría ser modificada con base en la información proporcionada por otras partes interesadas.

### 2.2.3 *Impactos*

Según se señaló en la sección 2.1, la MIA debe evaluar los efectos en el ambiente físico o natural, así como los impactos sociales y económicos relacionados. Podrían surgir diversas interrogantes de difícil respuesta al determinar cuáles son los efectos a evaluar. Una de ellas es el impacto acumulativo de dicha acción, sumado al de otras acciones que pudieran haberla precedido o que se realicen posteriormente. Si las otras acciones están razonablemente vinculadas con la acción propuesta, o se pueden prever razonablemente, se deben incluir sus impactos potenciales, aunque no siempre resulta fácil establecer dichas relaciones. El impacto indirecto que podría tener la acción constituye otra interrogante. Por ejemplo, la construcción de una autopista podría resultar en un desarrollo comercial o residencial del área cercana. También en este caso, se deberá probar la factibilidad y el grado de vinculación con la acción propuesta. Si se desea efectuar un proyecto de habilitación de un puerto para fomentar algún desarrollo industrial, la MIA debe evaluar los efectos ambientales de tal desarrollo industrial, pero sin hacer conjeturas sobre el desarrollo residencial que podría o no ocurrir como consecuencia ulterior.

Otro asunto que surge a menudo en este contexto es la “segmentación” (si la acción propuesta es individual o forma parte de un plan más grande que ha de evaluarse por sus efectos generales). Si existe un vínculo claro entre la actividad descrita en la MIA y otras actividades planificadas, la MIA debe evaluar los efectos ambientales del concepto total del proyecto. No obstante, si el segmento del proyecto bajo revisión resulta viable como proyecto independiente y si los proyectos relacionados no se pueden prever en forma razonable, generalmente resulta adecuado efectuar una MIA solamente del segmento.

La cuestión final para determinar los impactos por evaluar es la forma de manejar la incertidumbre. Por ejemplo, en la evaluación de un proyecto para construir una terminal de tanques petroleros, ¿necesita evaluar la MIA las consecuencias de un derrame catastrófico de petróleo? Luego de un debate que se extendió por muchos años, el CCMA modificó sus regulaciones y desechó el concepto de evaluar el “peor escenario” en todos estos incidentes, pero todavía se exige de las dependencias que apliquen las mejores pruebas disponibles acerca de posibilidades razonablemente previsibles por baja que sea esa probabilidad, así como las mejores pruebas disponibles sobre qué tan probable es tal hecho.<sup>14</sup>

14. 40 C.F.R. 1502.22.

#### 2.2.4 *Alternativas*

Muchos tribunales y analistas coinciden con las regulaciones del CCMA en que el análisis de alternativas es “la esencia” del procedimiento de evaluación del impacto. Según se señaló anteriormente, las alternativas analizadas deben incluir siempre la opción de “ninguna acción”. También se ha sostenido, y las regulaciones del CCMA así lo estipulan, que una dependencia está obligada a considerar medios alternativos razonables para el mismo objetivo, incluso si dichas opciones están fuera de la autoridad de la dependencia (por ejemplo, la conservación de la energía como alternativa a la construcción de una nueva central eléctrica o el desarrollo de una planta de gas en tierra, en lugar de la búsqueda de fuentes de petróleo en la plataforma marina continental.<sup>15</sup>

Podría haber innumerables alternativas para una acción particular; la variedad de opciones por considerar y el grado de intensidad en que han de examinarse no resulta siempre fácil. Una vez más, prevalece el “sentido común”, y las distintas cortes y entidades emiten juicios que varían ampliamente respecto a lo que es razonable. Más aún, las alternativas que sean razonables dependerán, en parte, de la forma en que se defina el objetivo o el propósito de la acción. Dejando de lado estas consideraciones complejas, existen algunas cuestiones típicas que surgen frecuentemente. Se deben examinar emplazamientos alternativos para los proyectos, pero eso podría obviamente estar limitado por la disponibilidad de emplazamientos apropiados en el contexto de un proyecto en particular, tal como una autopista entre dos ciudades. Otro tipo de alternativas son las diferentes formas en que puede diseñarse el proyecto; los diseños pueden tener limitaciones por restricciones físicas, de ingeniería, económicas o de otro tipo. El análisis de las alternativas debe contener, por lo menos, los detalles suficientes para permitir una comparación razonable entre los efectos ambientales de la acción “preferida” o “propuesta” y los de las alternativas.

Durante el procedimiento de planificación y evaluación del impacto, el público puede sugerir opciones para la acción propuesta. En caso de que así sea, debe proporcionar información suficiente acerca de su alternativa para convencer a la dependencia respecto a su viabilidad y, por tanto, que se debe analizar.

---

15. 40 C.F.R. 1502.14 (c).

### 2.2.5 *Mitigación*

La mitigación resulta un eslabón débil en el procedimiento de MIA conforme a la LNPA, luego de la decisión de la Suprema Corte en el caso *Robertson v. Methow Valley Citizens Council*.<sup>16</sup> En dicho caso, el cual reafirmó que la LNPA era sólo procesal y no sustantiva, la Corte sostuvo que era suficiente que la MIA discutiera las medidas posibles de mitigación para demostrar que los impactos ambientales habían sido “evaluados de manera justa”, y que no existía un requisito esencial de que la acción propuesta contuviera planes específicos para los mecanismos de mitigación o compromisos para ocuparse de ellos.

Los ordenamientos de la CCMA exigen que las descripciones de las alternativas y de las evaluaciones de sus impactos incluyan la consideración de las medidas de mitigación apropiadas. Asimismo, proporcionan una definición genérica de mitigación, incluyendo los mecanismos para evitar, minimizar o rectificar el impacto, reducirlo fuera del tiempo estipulado o remplazar el recurso afectado. Sin embargo, cuando la decisión se base en las medidas de mitigación, se exige de la dependencia que las aplique conforme a las regulaciones del CCMA.<sup>17</sup>

### 2.2.6 *Contenido de los documentos de evaluación ambiental*

Según se ha señalado anteriormente, existen tres tipos de documentos que pueden ser preparados durante el proceso de EIA: una evaluación ambiental, un fallo en que conste el hecho de no haber encontrado impacto importante alguno y una MIA. Los primeros dos documentos son el resultado de una evaluación preliminar de los efectos ambientales. El contenido de una MIA completa se discute más adelante en la sección 2.2.7.

En los casos que la dependencia considere si se prepara o no una MIA, puede elaborar una declaración breve y concisa denominada Evaluación Ambiental (EA), la cual constituye un documento público. La EA deberá contener una discusión breve de los efectos ambientales esperados de la acción propuesta y de las alternativas, con el fin de contribuir a la toma de decisión de la dependencia respecto a la preparación de la MIA. Si como resultado de la EA, la dependencia decide elaborar una MIA completa, la EA servirá como punto de partida para la MIA más detallada. Si la EA demuestra que el impacto ambiental

16. 490 U.S. 332 (1989).

17. 40 C.F.R. 1505.3.

no será importante, la dependencia emitirá un “Fallo sobre la Ausencia de Impactos Importantes” (FAII).

Tanto la EA como el FAII deben darse a conocer al público. El FAII debe incluir la EA en que se basa y puede incluir sus conclusiones por referencia. Si la acción propuesta corresponde a una para la cual la dependencia prepararía normalmente una MIA, o si es una acción sin precedente en la dependencia, el FAII debe ponerse a disposición del público para su revisión y comentarios 30 días antes de que la dependencia adopte la decisión final.<sup>18</sup>

### *2.2.7 Contenido de la manifestación de impacto ambiental*

Una MIA completa es una “declaración detallada” que contiene los tipos de análisis y de consideración de las alternativas descritas anteriormente. Por medio de diversas decisiones de los tribunales que interpretan los elementos de una MIA listados en la ley, existe una orientación legal sustancial sobre el alcance y el grado de análisis que debe contener la MIA. Esta orientación, que cubre varios de los asuntos discutidos antes, se resume en 25 secciones de las regulaciones autorizadas del CCMA<sup>19</sup>.

Las regulaciones del CCMA requieren una MIA preliminar que abarque todos los asuntos identificados en el proceso de delimitación del alcance de la evaluación, el cual “debe cumplir y satisfacer al máximo posible” los requisitos de la LNPA para una MIA. La MIA preliminar es un documento público enviado a otras dependencias federales, a los grupos indígenas interesados o afectados, a las dependencias estatales y locales, a los postulantes del proyecto, a los grupos de ciudadanos y a otros interesados. Todas estas partes tienen la oportunidad de efectuar comentarios por escrito sobre la MIA preliminar.

Además de cubrir los efectos ambientales de la acción propuesta y de las alternativas de dicha acción, la MIA final debe contener un resumen de los comentarios recibidos sobre la MIA preliminar y la respuesta de la dependencia a dichos comentarios, lo que podría incluir nuevas alternativas, nuevos análisis de efectos o razones del porqué la dependencia no ha efectuado algún cambio a la versión preliminar. Las entidades federales no pueden adoptar una decisión sobre la acción propuesta hasta 30 días después de la publicación del aviso de disponibilidad de una MIA final, la cual debe completarse y estar a

---

18. 40 C.F.R. 1501.4 (e).

19. 40 C.F.R. Part 1502.



disposición del responsable de la dependencia que tome la decisión y del público antes de la decisión final de la acción propuesta.<sup>20</sup>

Existen dos circunstancias comunes en las que la MIA final puede no ofrecer una evaluación suficiente de los efectos ambientales en el momento en que se adopte la decisión final sobre la acción. En primer lugar, podría disponerse de información nueva, particularmente si la decisión de la dependencia ha sido aplazada por largo tiempo y la dependencia tiene la responsabilidad continua de recabar y estimar información nueva. En segundo lugar, la acción propuesta puede haber cambiado lo suficiente como para que la MIA original no describa exactamente aquélla ni sus efectos. En cualquier caso, la dependencia necesitará complementar la MIA. La preparación de una MIA complementaria sigue normalmente las mismas modalidades y procedimientos que la MIA original, excepto que el alcance puede limitarse a la información nueva o a la modificación de la acción propuesta, en cuyo caso no se requiere determinar el alcance.

### 2.2.8 *Revisión judicial y administrativa*

Según se señaló anteriormente, en EU hay tanto una revisión administrativa como una judicial. La primera la lleva a cabo la EPA, conforme al inciso 309 de la Ley sobre Aire Limpio, y puede tener como resultado un comentario de la Agencia en cuanto a que la MIA resulte inadecuada o que la acción que la fundamente sea insatisfactoria desde el punto de vista ambiental. Por ley, las observaciones que formule la EPA deben hacerse públicas. Si la Agencia efectúa comentarios negativos y no se corrigen los problemas en la MIA final, o si la dependencia que encabeza el proceso desea proceder con la acción, la EPA podría referir el asunto al CCMA. Otras entidades que objetan una acción propuesta pueden iniciar también remisiones al CCMA.

La descripción del trámite de remisión aparece en las regulaciones del CCMA,<sup>21</sup> las cuales exigen que la dependencia que efectúa la remisión sea específica en sus objeciones y brinde a la dependencia que lleva a cabo la acción la oportunidad para responder. Debido a que la remisión es un asunto de registro público, el CCMA también tomará en cuenta los comentarios del público. El CCMA podría convocar a reuniones entre las entidades o realizar reuniones o audiencias públicas para resolver la controversia. En casos muy raros, el asunto puede ser remitido al presidente para que éste adopte una decisión. Las entidades

20. 40 C.F.R. 1506.10(b).

21. 40 C.F.R. Part 1504.

no recurren a menudo a una remisión al CCMA (un vez al año, en promedio), pero cuando esto sucede logra un gran efecto, generalmente para proteger recursos importantes, bajo su jurisdicción, de los efectos de la acción propuesta por otra dependencia.

La revisión judicial de las acciones de las entidades ha desempeñado una función central en el establecimiento del mandato de la LNPA para la EIA y en la definición de sus requisitos. La LNPA no dispone en sí una revisión judicial; por lo tanto, todas las acciones revisadas deben efectuarse mediante la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), que permite una revisión administrativa de las acciones finales de la dependencia que, se ha alegado, entre otras cosas, son contrarias a la ley. Los primeros casos relativos a la LNPA se entablaron por lo general contra las entidades que decidieron realizar una acción sin preparar una MIA. A medida que las entidades comenzaron a aceptar sus obligaciones para preparar una MIA, el punto central en los últimos casos giró hacia la revisión de la adecuación de la MIA. En cualquier situación, los tribunales tienen la facultad para prohibir la instrumentación de la acción de la dependencia hasta que se cumplan de manera apropiada los requisitos de la LNPA. En muchos casos, el estudio extra y la demora que implica la preparación de la MIA o la publicación de los fallos sobre la ausencia de impactos ambientales importantes, han provocado que la dependencia o los solicitantes particulares del proyecto abandonen la acción o la modifiquen sustancialmente. La demora brinda también a las personas que se oponen al proyecto tiempo para organizar un apoyo político, con el fin de lograr que el Congreso o una dependencia federal o estatal que tenga alguna injerencia sobre el proyecto adopte medidas para bloquearlo o modificarlo. En algunos casos, la participación política ha tenido como resultado una acción del Congreso para dejar exento de la LNPA a un proyecto particular. El oleoducto Alyeska en Alaska se vio notablemente beneficiado con dicha exención.

### 2.2.9 *Monitoreo*

Ni la LNPA ni las regulaciones del CCMA incluyen un requisito general para monitorear los efectos ambientales de las medidas adoptadas. Sin embargo, las disposiciones del CCMA exigen el monitoreo y la aplicación de la ley "cuando resulte aplicable para cualquier mitigación".<sup>22</sup> Además, destacan que a las entidades "se les podría exigir un monitoreo para garantizar que sus decisiones se llevan

---

22. 40 C.F.R. 1505.2(c).

a cabo, y así se hará en casos importantes”.<sup>23</sup> Sin embargo, prácticamente no se ha registrado el monitoreo posterior a las acciones. Las entidades y los especialistas que han intentado evaluar los beneficios de la EIA han visto frustrados sus intentos, debido a los escasos datos objetivos disponibles para evaluar si han sido razonablemente certeras las predicciones de los efectos establecidas en las manifestaciones de impacto ambiental.

### 2.2.10 Notificación pública y participación

Una de las primeras funciones del procedimiento de EIA según la LNPA es educar e informar al público, así como a los encargados de tomar las decisiones en el gobierno, sobre las consecuencias ambientales de las acciones planificadas. La LNPA, en sí misma, exige que la MIA y los comentarios de las entidades federales, estatales y locales sean públicos.<sup>24</sup> Las regulaciones del CCMA estipulan procedimientos generales para la “participación del público” en el proceso de EIA.<sup>25</sup> En particular, las disposiciones del CCMA demandan una difusión amplia acerca de la disponibilidad de los documentos y de todas las audiencias y reuniones relacionadas con la LNPA. La difusión debe incluir avisos directos enviados por correo a las personas que han manifestado interés o que residan en las inmediaciones del emplazamiento del proyecto, la publicación en el *Registro Federal* de los casos que susciten el interés nacional y la notificación a los centros de intercambio de información de todo un estado o región, periódicos y otros medios de comunicación locales y estatales en las áreas afectadas. Se deberán concertar audiencias o reuniones cada vez que la ley lo exija o se considere “apropiado”, por ejemplo, debido al grado de controversia ambiental o a solicitud de otras entidades interesadas. Las regulaciones del CCMA establecen que las entidades permitan un mínimo de 45 días para efectuar comentarios sobre una MIA preliminar.

La Ley sobre Acceso a Información (*Freedom of Information Act*), cuyo objetivo es la divulgación de información de las entidades federales, contiene limitaciones al acceso de ésta bajo ciertas condiciones, generalmente para proteger la información comercial confidencial elaborada por particulares y para resguardar los secretos gubernamentales. En estos términos, la Suprema Corte ha sostenido que el Ministerio de Defensa debe preparar una MIA para los depósitos de armas en donde,

23. 40 C.F.R. 1505.3.

24. 5 U.S.C. 552.

25. 40 C.F.R. 1502.19, Part 1503 y 1506.6.

se presume, podrían almacenarse armas nucleares; no obstante, puede mantener en secreto la MIA para no dar a conocer si realmente se almacenan ahí las armas nucleares.<sup>26</sup>

### 3. RESUMEN DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL

Existen 14 estados, además del Distrito de Columbia y de Puerto Rico, que tienen programas reglamentarios completos que exigen evaluaciones de impacto ambiental. Existen otros tres estados que disponen requisitos para las MIA parciales bajo decreto ejecutivo, y nueve estados cuentan con procedimientos de MIA que cubren actividades particulares o dependencias estatales en especial. Dicha sección proporciona un breve análisis de los programas reglamentarios en dos estados fronterizos (California y Nueva York), los cuales poseen desde hace tiempo programas completamente desarrollados. También destaca las circunstancias existentes en otros dos estados fronterizos (Texas y Michigan) que no poseen ningún programa reglamentario de amplio espectro.

#### 3.1 California

La Ley sobre Calidad del Medio Ambiente de California (LCAC) (*California Environmental Quality Act*)<sup>27</sup> exige que se efectúe un Informe sobre Impacto Ambiental (IIA) sobre cualquier proyecto que una dependencia estatal o gobierno local tenga como propósito realizar, apoyar financieramente o conceder un permiso, licencia, certificado o autorización gubernamental similar. Se excluyen las acciones “ministeriales” no discrecionales, como los estudios de factibilidad y las acciones de emergencia. Cuando se compara esta cobertura con la de la LNPA federal, se debe tener presente que la mayoría de los proyectos de desarrollo privados que impliquen una construcción o alguna otra alteración física del ambiente requerirán la aprobación de una o más entidades estatales o locales, de modo que la LCAC abarque la mayoría de los proyectos privados.

La estructura general del proceso de la LCAC es similar al sistema federal. Se excluyen categóricamente algunas acciones o tipos de proyectos. Para las acciones no excluidas, la dependencia comienza el procedimiento con una evaluación rápida de los efectos ambientales potenciales. En caso de que éstos no sean importantes, la dependencia emite una “manifestación negativa” en la cual afirme que no se necesita

---

26. *Weinberger v. Catholic Action of Hawaii*, 454 U.S. 139 (1981).

27. Cal. Pub. Res. Code 21000-21174.

un IIA. Si los efectos potenciales son considerables, la dependencia procede a la preparación de un IIA. A menos que se garantice la ampliación del plazo, el IIA se debe completar en un año.

El ámbito y contenido de un IIA y los procedimientos asociados con su preparación resultan similares, en la mayoría de los casos, respecto a la MIA federal. Sin embargo, existen dos diferencias importantes que conviene destacar.

### *3.1.1 Mitigación y alternativas*

A diferencia del enfoque puramente procesal conforme a la LNPA, el procedimiento para la evaluación ambiental de la LCAC posee un elemento de fondo. En California, se exige la mitigación de los efectos ambientales cada vez que el proyecto pueda tener por lo menos un efecto ambiental importante, salvo que la mitigación no resulte factible. Para satisfacer este requisito, las medidas de mitigación que se incorporen en la acción propuesta deben ser aplicables por medio de condiciones en los permisos gubernamentales o por medio de acuerdos obligatorios. El requisito para considerar las alternativas se estipula también en forma más rigurosa que en la LNPA: las entidades tienen el “firme deber” de considerar las alternativas y deben prestar una valoración razonable y sustantiva a las alternativas dependiendo de la naturaleza del proyecto. La alternativa de “ninguna acción” debería examinarse en caso de que existan otras alternativas factibles.

### *3.1.2 Revisión judicial*

El alcance de la revisión judicial del IIA de California resulta diferente en cierta medida del estipulado en virtud del sistema de la LNPA federal. La acción de la dependencia se puede revisar, por lo general, sólo cuando existe un abuso de discreción perjudicial. Dicho abuso de discreción puede encontrarse cuando no se prepara un IIA en caso de que la acción pueda causar un efecto ambiental importante, si la manifestación no cumple los requisitos reglamentarios o si las conclusiones del IIA no se apoyan en pruebas sustanciales.

## **3.2 Nueva York**

La Ley sobre Revisión de la Calidad Ambiental del Estado de Nueva York (LRCAE) (*New York's State Environmental Quality Review Act*) es el ordenamiento jurídico que regula la EIA. Al igual que la ley de California, sigue un patrón similar a la LNPA, pero trata detalladamente o llena algunos vacíos del procedimiento de la LNPA. Posee el mismo

alcance amplio, que se aplica a las acciones de las dependencias estatales o locales, incluyendo permisos, alquileres, licencias u otras certificaciones. También se aplica a las decisiones de las dependencias sobre políticas de la dependencia, regulaciones o procedimientos. Se excluyen solamente las actas ministeriales, las actividades de reparación y mantenimiento, así como las acciones para la aplicación de la ley. El término “medio ambiente” se define ampliamente, con el objeto de incluir el “carácter de la comunidad o vecindad existente” y la concentración, distribución o crecimiento de la población, además del ambiente físico, histórico y estético.

### 3.2.1 Mitigación

La LRCAE, al igual que la LCAC, posee un elemento esencial del que carece el sistema federal. En el procedimiento del estado de Nueva York, la dependencia que realiza la acción debe declarar explícitamente mediante un fallo que se han cumplido todos los requisitos de la LRCAE y que se utilizarán todos los medios al alcance para evitar o reducir al mínimo los efectos ambientales adversos. Más aún, conforme a otra ley, el Comisario para la Conservación Ambiental de Nueva York está facultado para fundamentar cualquier determinación en cuanto a licencias, órdenes y otros actos de la Comisión, en los impactos acumulativos en todos los recursos estatales, incluyendo las especies acuáticas y la fauna silvestre, el agua, la tierra y el aire.

## 3.3 Programas parciales de Texas y Michigan

En vista de su importancia como estados en que se podrían realizar actividades con efectos ambientales transfronterizos potenciales, y dado su enfoque mucho menos completo sobre la evaluación del impacto ambiental, los requisitos existentes en Texas y Michigan merecen ser mencionados brevemente.

### 3.3.1 Texas

Texas no posee una ley o reglamentación completa que exija la EIA. Sin embargo, existen cuatro disposiciones aisladas en los códigos de Texas que estipulan un tipo de EA en circunstancias específicas. El Código de Aguas de Texas (*Texas Water Code*) dispone que las solicitudes de alquiler de terrenos en el distrito de navegación que pertenece al estado deben acompañarse de evaluaciones preliminares de impacto ambiental que “cumplan con la LNPA”.<sup>28</sup> El código administrativo de

---

28. Texas Water Code 61.116.

Texas contiene otros tres requisitos para la EIA. La Junta de Terrenos Escolares de Texas (*Texas School Land Board*) puede solicitar declaraciones preliminares del impacto ambiental a los proyectos de particulares en terrenos del estado; este artículo del código contiene pautas detalladas sobre la forma y el contenido de dichas manifestaciones.<sup>29</sup> El Consejo para la Explotación de las Aguas (*Texas Water Development Board*) puede solicitar una MIA como parte de las pruebas para las audiencias sobre las acciones propuestas por las entidades; una vez más, el Código proporciona la orientación sobre la forma y el contenido, incluyendo los impactos sociales y económicos.<sup>30</sup> Por último, el Ministerio de Transporte de Texas exige manifestaciones de impacto ambiental para cualquier proyecto estatal de mejoramiento de carreteras que pudiera causar impactos ambientales importantes.<sup>31</sup>

### 3.3.2 Michigan

En 1971, 1973 y 1974, el gobernador de Michigan promulgó decretos ejecutivos que abordaban el asunto de las manifestaciones de impacto ambiental. El decreto de 1974 fue sustituido en 1989 por otro, el Decreto Ejecutivo 1989-3, que estableció el Consejo para la Calidad Ambiental del gobernador y ordenaba a dicho consejo, entre otros deberes, “fijar las pautas que utilizarán las entidades estatales para la preparación de las manifestaciones de impacto ambiental y para las evaluaciones ambientales que se podrían requerir para cada acción estatal mayor que se proponga y pudiera afectar de manera importante el medio ambiente, así como para monitorear el cumplimiento de las pautas”. Sin embargo, a partir de 1995 fué disuelto el Consejo para la Calidad Ambiental del gobernador, y a ninguna otra dependencia estatal se le ha ordenado elaborar las pautas para la EIA. Las entidades estatales del estado de Michigan no preparan dichas evaluaciones, debido a la falta de procedimientos o de una política estatal fija.<sup>32</sup>

29. 31 Tex. Admin. Code 155.21, 155.24.

30. Tex. Admin. Code 353.21-353.26.

31. 43 Tex. Admin. Code 11.87-11.88.

32. Este resumen se basa en una copia del decreto ejecutivo de 1989, obtenido en la Oficina Legal del gobernador, y en una conversación con el señor Dennis Armbrister, del Centro de Asistencia Ambiental del Ministerio de Recursos Naturales del estado de Michigan.





**ACCESO PÚBLICO  
A LA INFORMACIÓN  
AMBIENTAL EN MANOS  
GUBERNAMENTALES**

**INFORME SOBRE LA LEGISLACIÓN,  
POLÍTICAS Y PRÁCTICA  
EN AMÉRICA DEL NORTE**



# ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN MANOS GUBERNAMENTALES

## Informe sobre la legislación, políticas y práctica en América del Norte

### INTRODUCCIÓN

#### Antecedentes del informe

En 1994 entró en vigor el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) entre Canadá, Estados Unidos y México. Al tiempo de establecer un marco de cooperación regional para la protección ambiental, el ACAAN pone de relieve la importancia de la participación pública en la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente. El Acuerdo compromete a las Partes a brindar a la ciudadanía las oportunidades para obtener información sobre la legislación y las decisiones ambientales, así como para participar en los procesos de adopción de decisiones. El Consejo creado con arreglo al ACAAN tiene el mandato de promover y, cuando proceda, elaborar recomendaciones en torno al acceso público a la información sobre el medio ambiente de que disponen las autoridades de cada una de las Partes, incluida la información sobre materiales y actividades peligrosos en sus comunidades. Asimismo, es obligación del Consejo el promover y recomendar las oportunidades de participación pública en los procesos de toma de decisiones relacionados con tal acceso.

En septiembre de 1995, en respaldo de estas obligaciones y compromisos relacionados, la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) creó un grupo asesor especial, integrado por representantes de dependencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado de América del Norte con experiencia en materia de políticas y procedimientos de acceso a la información. El resultado de la labor de este grupo fue un informe de consenso en el que se recomendó una lista de elementos necesarios para que las Partes aseguren un acceso público efectivo a la información ambiental; estos elementos incluyen reformas a las leyes, políticas y procedimientos para garantizar el derecho ciudadano a un acceso oportuno y asequible.

El Consejo respondió en octubre de 1995 con una declaración de política conjunta dada a conocer mediante la Resolución de Consejo 95-08, titulada *El acceso público a la información sobre el medio ambiente*. La resolución reafirma el compromiso de las Partes en torno a la participación pública para la protección ambiental y la importancia de fomentar el acceso público a la información sobre el medio ambiente, sujeto al derecho soberano de cada una de las Partes a establecer sus propias políticas ambientales, así como mecanismos de acceso y divulgación de la información. A través de esta resolución, el Consejo acordó:

- a) Identificar las leyes y prácticas relativas al acceso público a la información ambiental en los tres países de conformidad con la legislación respectiva de las Partes, en el ámbito del trabajo emprendido por la Comisión;
- b) Instrumentar acciones e iniciativas tendientes a mejorar los programas educativos y de comunicación relacionados con los asuntos ambientales, así como el acceso a la información sobre el medio ambiente en nuestras respectivas naciones;
- c) Explorar medios para facilitar el acceso y la obtención, de manera rentable y expedita, de la información a la que tienen derecho los miembros del público, de acuerdo con lo establecido por las leyes y reglamentos nacionales;
- d) Promover el intercambio efectivo y expedito de información entre museos e instituciones de investigación de la biodiversidad en nuestros países.

### **El informe**

En apoyo a tales empeños, en 1995 el Secretariado de la CCA encargó este informe, cuyo propósito es aportar información sobre las leyes, políticas y prácticas vigentes en Canadá, Estados Unidos y México para permitir el acceso público a la información sobre el medio ambiente de la que disponen los gobiernos. Si bien el informe se enfoca en los regímenes actuales para brindar el acceso público a la información en materia ambiental, también hace referencia a los procesos de reforma propuestos o en marcha de los que se tuvo conocimiento. El informe presenta un panorama de los regímenes federales que rigen el acceso público a la información en cada uno de los tres países, con algunos ejemplos adicionales –cuando resulta pertinente– de los regímenes estatales y provinciales.

Para los efectos de este informe, el término “acceso” se emplea con un sentido que incluye los esfuerzos de las dependencias gubernamentales para proporcionar al público información sobre el medio ambiente. En congruencia con los “elementos para un acceso efectivo a la información sobre el medio ambiente” arriba mencionados, el informe aborda los siguientes asuntos:

- Derecho jurídico al acceso
- Políticas de acceso
- Facilidad del acceso
- Tiempo de acceso
- Asequibilidad de los procesos

Asimismo, para los efectos del informe, el término “público” incluye a todo ciudadano o residente de cualquiera de los países miembros del TLC, así como grupos no gubernamentales, organizaciones indígenas o de minorías, compañías, asociaciones industriales y sindicatos laborales. Quedan excluidos del término los gobiernos, tanto federales como estatales, provinciales, territoriales o municipales.

Por último, el término “información ambiental” comprende la información generada por o en posesión de las autoridades sobre una amplia gama de categorías que incluyen datos relacionados con:

- evaluación ambiental de los proyectos propuestos;
- emisión de licencias y permisos para los proyectos propuestos;
- reglamentación, políticas, programas o planes propuestos que afectan el medio ambiente;
- medidas de aplicación y cumplimiento relacionadas con las leyes y reglamentos ambientales, e
- inventarios de emisiones de sustancias tóxicas.

Estas categorías de información sobre el medio ambiente fueron seleccionadas con base en numerosas consideraciones. La primera es que el Artículo 10(5) del ACAAN dispone que la CCA debe realizar recomendaciones sobre el acceso público a la información ambiental de que disponen los gobiernos, incluida la información sobre materiales y actividades peligrosos en las comunidades, y también en relación con las oportunidades de la ciudadanía para participar en la toma de decisio-

nes. Las primeras cuatro categorías de información corresponden a la función de la CCA de elaborar recomendaciones sobre el acceso público a la información ambiental como apoyo a la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones. La quinta categoría de información, "Inventarios de emisiones tóxicas", cumple con la referencia del Artículo 10(5) a la información sobre materiales y actividades peligrosos.

### **Metodología**

El informe fue elaborado para la CCA por un equipo de asesores jurídicos con gran experiencia en lo que se refiere al acceso a la información sobre el medio ambiente. La información que aporta se basa en su mayor parte en entrevistas con funcionarios gubernamentales, documentos oficiales y otros materiales relacionados.

El enfoque del informe responde directamente a la Resolución de Consejo 95-08 y a los elementos del acceso efectivo a la información sobre el medio ambiente que el Grupo de Trabajo de Expertos propuso a la CCA.

### **Eximente de responsabilidad**

El informe no necesariamente refleja las opiniones o puntos de vista de ninguna de las Partes ni de la Comisión para la Cooperación Ambiental. La CCA desea también aclarar que, aun cuando se hicieron esfuerzos para actualizar el informe a fin de que incluyera las actuales reformas a la legislación, políticas y prácticas de las Partes, se considera que la información está al día solamente hasta diciembre de 1997.

Linda F. Duncan  
Jefa de división, Programa de  
Cooperación en la Aplicación de Legislación Ambiental  
Comisión para la Cooperación Ambiental

## RECONOCIMIENTOS

La Comisión para la Cooperación Ambiental desea agradecer a las numerosas personas y organizaciones que contribuyeron a la realización de este informe. En particular, reconocemos la labor de Stephen Hazell, de Marbek Resource Consultants, como coordinador del proyecto y del equipo de asesores que preparó y actualizó los informes de cada país:

Informe nacional de Canadá:

Stephen Hazell, Marbek Resource Consultants;

Informe nacional de EU:

Susan-Casey Lefkowitz, Environmental Law Institute;

Informe nacional de México:

Mtra. María del Carmen Carmona Lara y Lic. Marisela Illescas, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Lic. José Juan González Marques; Lic. María Elena Mesta, Centro Mexicano de Derecho Ambiental.

Asimismo, deseamos agradecer a los funcionarios que apoyaron a la CCA aportando información y colaborando en la revisión de las versiones preliminares de los informes. También apreciamos el trabajo de los miembros del Comité Asesor de Expertos de la CCA, cuyo informe de 1995 sobre los elementos del acceso efectivo a la información ambiental aportó el marco de referencia para el presente informe:

Claude-André Lachance, Director, Government Affairs, Dow Chemical Canada Ltd.;  
Charles Brassard, Director, Consultations, Communications Directorate, Environment Canada;  
Chris Rolfe, Ministry of the Environment, Government of British Columbia;

Don Sadowsky, U.S. EPA Office of General Counsel;  
Robert Coullahan, V.P. Strategic Development, CIESIN;  
Zane Gresham, Attorney, Morrison & Foerster;  
Mtra. Carmen Carmona Lara, Instituto de Investigaciones  
Jurídicas;  
Ing. Luis Sánchez Cataño, Director de Gestión Metropolitana,  
INE-Semarnap;  
Enrique Medina, Comité Cívico de Divulgación Ecológica.



## CANADÁ

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN . . . . .	73
1.1 Introducción . . . . .	73
1.2 Panorama general de las disposiciones constitucionales. . . . .	73
1.3 Panorama general de la legislación, políticas y prácticas federales. . . . .	75
1.3.1 Ley sobre el Acceso a la Información . . . . .	75
1.3.2 Otras leyes federales para el acceso a la información . . . . .	80
1.3.2.1 Sistema de Información sobre Materiales Peligrosos en el Ambiente Laboral. . . . .	80
1.3.2.2 Ley Canadiense de Evaluación Ambiental . . . . .	81
1.3.2.3 Ley Canadiense de Protección Ambiental . . . . .	82
1.3.2.4 Ley de Productos para el Control de Plagas . . . . .	82
1.3.2.5 Otras políticas gubernamentales . . . . .	83
1.3.3 Acceso a la información relacionada con los procesos judiciales . . . . .	84
1.4 Panorama general de la legislación, políticas y prácticas provinciales para el acceso . . . . .	84

1.4.1	Ley de la Libertad de Información y Protección de la Vida Privada, de Columbia Británica . . . . .	85
1.4.2	Acceso a la información relacionada con procesos judiciales . . . . .	88
2.	EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LOS PROYECTOS PROPUESTOS. . . . .	88
2.1	Introducción . . . . .	88
2.2	Federal. . . . .	89
2.3	Provincial (Alberta) . . . . .	94
3.	LICENCIAS O PERMISOS PARA PROYECTOS PROPUESTOS. . . . .	97
3.1	Introducción . . . . .	97
3.2	Federal. . . . .	97
3.3	Provincial (Ontario). . . . .	103
4.	REGLAMENTOS, POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PLANES PROPUESTOS . . . . .	107
4.1	Introducción . . . . .	107
4.2	Federal . . . . .	107
4.3	Provincial (Ontario). . . . .	111
5.	ACCIONES PARA LA APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN . . . . .	114
5.1	Introducción . . . . .	114
5.2	Federal . . . . .	115
5.3	Provincial (Columbia Británica). . . . .	118
6.	INVENTARIO NACIONAL DE EMISIONES CONTAMINANTES . . . . .	120
6.1	Introducción . . . . .	120

## 1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN

Este capítulo documenta y analiza el acceso público a las cinco categorías de información ambiental en el ámbito federal en Canadá, y hace lo mismo, pero sobre una selección básica, en el ámbito provincial. Inicia con un panorama general del marco constitucional y legal canadiense sobre el acceso público a la información.

### 1.1 Introducción

Las disposiciones de las leyes genéricas sobre acceso a la información son abordadas en detalle por su gran relevancia para el acceso público a la información ambiental manejada por los gobiernos federal y provinciales. Se discute aquí la Ley Federal del Acceso a la Información (*Access to Information Act*),<sup>1</sup> al igual que la Ley de la Libertad de Información y Protección de la Vida Privada (*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*) de Columbia Británica.<sup>2</sup>

### 1.2 Panorama general de las disposiciones constitucionales

La Constitución canadiense<sup>3</sup> reconoce que cada nivel de gobierno (federal y provincial) posee sus propios poderes para la elaboración de leyes, de manera tal que todo individuo está sujeto a la legislación tanto del gobierno federal como del provincial (excepto los residentes de los dos territorios del norte, cuyos gobiernos territoriales son creaciones de la legislación federal). Ningún nivel de gobierno está subordinado al otro, y ambos tienen facultades para emitir leyes sobre el medio ambiente. Al documentar y evaluar el acceso público a la información ambiental administrada por los gobiernos en Canadá, las legislaturas federal y provinciales tienen el poder de legislar el acceso público a la

---

1. R.S.C. 1985, c. A-1.

2. S.B.C. 1992, c. 61, como fue enmendado en S.B.C. 1993, c. 46.

3. Promulgada como la *British North America Act, 1867*, 30 & 31 Victoria, c. 3 (U.K.), renombrada por el inciso 1 de la *Cédula para la Constitution Act, 1982*, siendo la *Cédula B de la Canada Act, 1982*, c. 11 (U.K.).

información que poseen, sujeto a cualesquiera disposiciones constitucionales que pudieran limitar dichos poderes.

La Constitución Canadiense no establece de manera explícita los derechos de los individuos para obtener la información ambiental administrada por los gobiernos. Sin embargo, diversas disposiciones de la Constitución son relevantes, aunque de importancia limitada. Las secciones 18 y 19<sup>4</sup> requieren que los estatutos, registros y periódicos del Parlamento y de la legislatura de Nueva Brunswick sean impresos y publicados tanto en inglés como en francés. Por lo tanto, estas jurisdicciones tienen la obligación constitucionalmente definida de publicar en ambos idiomas oficiales los estatutos ambientales, así como los registros de los debates parlamentarios y comités que traten, entre otras, cuestiones ambientales.

La Declaración de los Derechos y Libertades de Canadá<sup>5</sup> (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*) define en la Constitución diversos derechos y libertades relevantes para el acceso público a la información ambiental. La Declaración establece que todos tienen derecho a la libertad de pensamiento, creencia, opinión y expresión, incluida la libertad de prensa y comunicación, así como libertad para congregarse pacíficamente. Incluye también el derecho de cualquier ciudadano a comunicarse y recibir tanto en inglés como en francés los servicios disponibles del jefe u oficina central de una institución del Parlamento o del gobierno de Canadá. En conjunto, puede interpretarse que estas disposiciones implican determinadas obligaciones del gobierno de Canadá para brindar al público el acceso a la información en su poder.

Finalmente, la Declaración dispone que todas las personas tienen el derecho a la vida, libertad y seguridad, y el derecho a no ser privadas de ese derecho, excepto por los principios de la justicia fundamental. Es discutible que la justicia fundamental en este contexto garantice el derecho a participar en las decisiones ambientales que pongan en riesgo la vida, la libertad o la seguridad personal.<sup>6</sup> Por lo tanto, el derecho a participar en la toma de decisiones podría incluir un derecho de acceso a la información ambiental. Las leyes que niegan al público ese acceso podrían ser declaradas anticonstitucionales por un tribunal.

---

4. *Ibid.*

5. Siendo Parte I de la *Constitution Act, 1982*.

6. Véase M. Jackman, "Rights and Participation: The Use of the Charter to Supervise the Regulatory Process", *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, vol. 4 en 23.

En resumen, la Constitución y la Declaración proporcionan garantías limitadas, si acaso, para el acceso público a la información ambiental en poder de cualquier nivel de gobierno.

### 1.3 Panorama general de la legislación, políticas y prácticas federales

#### 1.3.1 Ley sobre el Acceso a la Información

##### *Derecho de acceso*

La Ley sobre el Acceso a la Información (*Access to Information Act, AIA*)<sup>7</sup> es la piedra angular en la legislación para el acceso a la información ambiental en el ámbito federal en Canadá. Declarada en vigor en 1983, la AIA establece para los ciudadanos un derecho de acceso aplicable a la información del gobierno federal, si bien sujeto a un importante número de excepciones. Ante la negación de la información, la AIA dispone un recurso de apelación ante un Comisionado de Información Independiente y, posteriormente, la Corte Federal.

Como legislación aplicada a toda la información que maneja el gobierno de Canadá, la AIA es relevante para el acceso público a la información ambiental en todas las categorías de interés en este estudio. Dado su alcance, a continuación el régimen AIA es explicado en detalle.

La AIA otorga derecho a los canadienses sobre la información que posee el gobierno federal, incluida la ambiental, aunque con excepciones específicas. El propósito de la AIA es brindar derecho de acceso a la información contenida en los registros bajo control gubernamental, de acuerdo con los principios de que la información gubernamental debe estar disponible para el público, de que las excepciones necesarias del derecho a la información deben ser limitadas y específicas, y de que las decisiones acerca de la apertura de la información gubernamental deben ser revisadas con independencia del gobierno.

La Oficina del Comisionado de Información Independiente, que le reporta al Parlamento, fue establecida conforme a la AIA. El Comisionado de Información es un mediador con poderes para investigar las quejas y buscar la revisión judicial cuando a algún solicitante se le haya negado de manera injustificada el acceso a la información. Acerca de la instrumentación de la AIA, el Comisionado de Información reporta anualmente sobre las quejas del público y sobre cualesquiera obstáculos

---

7. *Supra*, nota 1.

al acceso, tales como cuotas o dilación en la respuesta a las solicitudes de información.

Conforme a la AIA, los canadienses y los inmigrantes con calidad de residentes tienen el derecho y deben, previa solicitud, tener acceso a cualquier documentación bajo control de una institución gubernamental. El derecho al acceso se ha ampliado para incluir el derecho a recibir la oportunidad de analizar el registro, una parte del registro, o recibir una copia sujeta a la normatividad.

El derecho de acceso está limitado por disposiciones en la AIA que definen las exclusiones y las excepciones obligatorias y discrecionales. Una diferencia clave entre los documentos exentos y los excluidos (tales como los secretos de Gabinete) es que el Comisionado de Información y la Corte Federal de Canadá tienen la autoridad para examinar los primeros, pero no los últimos. La más importante exclusión es que la AIA no se aplica a los secretos de Gabinete, incluidos memoranda, documentos de discusión o de instrucciones, agendas y minutas de las reuniones, ni los borradores de la legislación. Por lo tanto, la única legislación aplicable a los secretos de Gabinete es la Ley de los Secretos Oficiales (*Official Secrets Act*),<sup>8</sup> creada para prohibir y controlar el acceso a la información gubernamental delicada. La emisión no autorizada al público de los secretos de Gabinete que hayan existido durante menos de 20 años puede dar lugar a cargos penales contra los individuos implicados.

Una segunda exclusión es que la AIA no se aplica al material publicado o disponible para su adquisición pública. Cuando se combina con esta exclusión, el derecho de autor de la Corona para los trabajos publicados por cualquier oficina pública, o bajo su dirección o control, conforme a la Ley del Derecho de Autor (*Copyright Act*),<sup>9</sup> se convierte en una herramienta para controlar el acceso del público a la información gubernamental. La expectativa de ganancias, a partir del otorgamiento de la licencia de publicación de los trabajos sujetos al derecho de autor de la Corona, puede desmotivar la disposición del acceso conforme a la AIA.

La AIA establece numerosas excepciones, algunas de las cuales son detalladas a continuación. Los jefes de las instituciones gubernamentales deben rechazar la apertura de cualquier documentación solicitada que haya sido obtenida como información confidencial de los gobiernos extranjeros, provinciales o municipales, u organizaciones de los estados internacionales, a menos que esos gobiernos u organizaciones autoricen

---

8. R.S.C. 1985, c. O-5, según enmienda.

9. R.S.C. 1985, c. C-42, según enmienda.

la apertura o hagan pública la información. De manera similar, está prohibido el acceso a los secretos comerciales de terceras partes o a la información financiera, comercial, científica o técnica confidencial, a menos que dichas partes autoricen la apertura o ésta obedezca el interés público por cuanto se relacione con la salud y la seguridad públicas o con la protección del medio ambiente.

Los jefes de las instituciones gubernamentales pueden rehusarse a divulgar cualquier documentación solicitada que pueda razonablemente tener efectos negativos para las relaciones internacionales o federales y provinciales; para la defensa o los intereses económicos de Canadá; que pudiera amenazar la seguridad de las personas, o que esté sujeta al privilegio de abogado-cliente, entre otras excepciones discrecionales. Para el primer conjunto de excepciones, la información debe ser comunicada si no hay probabilidad razonable de efectos negativos. También puede ser negado el acceso a los secretos comerciales o a la información financiera, comercial, científica o técnica que pertenezca al gobierno canadiense y posea un valor estratégico.

Otra limitación es que solamente los ciudadanos canadienses y los residentes permanentes dentro del contexto de la Ley de Inmigración (*Immigration Act*)<sup>10</sup> reciben el beneficio de los derechos establecidos en la AIA.

#### *Políticas de acceso*

Conforme con la AIA, hay un gran número de políticas gubernamentales canadienses relevantes para el acceso público a la información ambiental. La Política de Acceso a la Información emitida por la Oficina del Tesoro declara que:

Es política del gobierno cumplir con el espíritu y requerimientos de la AIA de una manera que:

- Reconozca el deber de informar como el principio esencial que sustenta a la legislación del acceso.
- Abra, a quienes lo soliciten, la mayor información posible que no sea nociva para el público ni para los intereses privados identificados en las excepciones de la legislación, y lo haga de la manera más oportuna y consistente, con base en la naturaleza y alcance de la solicitud...<sup>11</sup>

10. R.S.C. 1985, c. I-2, según enmienda.

11. Treasury Board Manual: Information and Administrative Management: Access to Information. Minister of Supply and Services Canada 1993, Cap. 1-1, p. 1.

La Política de Comunicaciones de 1990, emitida por la Oficina del Tesoro, declara que es una política gubernamental:

Proporcionar al público información acerca de sus políticas, programas y servicios, que sea precisa, completa, objetiva, oportuna, relevante y comprensible.<sup>12</sup>

Con respecto a la disponibilidad y difusión de la información, la Política de Comunicaciones declara que:

El gobierno tiene una clara responsabilidad para asegurar que la información sobre las políticas, programas y servicios federales sea difundida o esté disponible en todas las regiones de Canadá. [...] Sin embargo, la disposición de la información es costosa y debe ser realizada sólo cuando exista un evidente deber de informar al público, o en los casos en que el usuario esté dispuesto a pagar por ella. El costo de proporcionar la información para servir a los intereses particulares de los individuos no debe ser cargado a los contribuyentes fiscales en su totalidad.<sup>13</sup>

Por lo tanto, la Política de Comunicaciones sugiere que la difusión de la información gubernamental a un precio razonable debe hacerse sólo cuando existe un evidente deber de informar. Esto puede ser interpretado como que los costos totales de la información difundida deberían ser recuperados cuando no existe el deber estricto de abrirla (es decir, en los casos en que el gobierno tiene la discreción para autorizar o no la apertura). Los lineamientos emitidos en 1991 por el Grupo de Trabajo Interdepartamental para el Apoyo a las Bases de Datos Industriales (*Interdepartmental Working Group on Database Industry Support, IWGDIS*) respaldan el otorgamiento de licencias sobre los datos gubernamentales a los vendedores del sector privado, como una manera de generar ingresos. Este otorgamiento es un medio para publicar los datos, con el objetivo de que éstos ya no queden sujetos a solicitudes de acceso conforme a la AIA. Las regalías y cuotas generadas por dichas licencias podrían ser retenidas por el departamento, conforme con una política de la Oficina del Tesoro de 1993.

La Política sobre el Manejo de Información de 1994, emitida por la Oficina del Tesoro, llega a requerir que las instituciones gubernamentales pongan su información a disposición del público en los casos en que lo consideren conveniente y en aquellos en que haya una demanda significativa.<sup>14</sup>

---

12. Treasury Board Manual: Information and Administrative Management: Communications. Minister of Supply and Services Canada 1991, Cap. 1-1, p. 1.

13. *Ibid*; Application of the Policy, Cap. 1-4, p.6.

14. Information Technology and Open Government. Information Commissioner of Canada, 1994, pp. 15-16.



La adopción en gran escala de esta política podría tener el efecto de limitar la aplicación de la AIA a la información gubernamental a las instancias en que no hubiera una demanda pública significativa.

#### *Facilidad de acceso*

Existen diversos obstáculos para un acceso público conveniente, conforme a la AIA, que merecen ser mencionados. El primero es que la AIA requiere que la solicitud para tener acceso a un registro “sea presentada por escrito a la institución gubernamental que tiene el control sobre el registro, y debe proporcionar detalles suficientes para permitir que un empleado con experiencia de la institución pueda, con un esfuerzo razonable, identificar el registro”. Así, la responsabilidad para identificar la institución gubernamental y proporcionar información suficiente acerca del registro que se busca, de modo que permita al empleado de la institución identificarlo, recae sobre la persona que solicita el acceso.

La obligación de la institución está limitada a que la información quede disponible sólo para las solicitudes por escrito que identifican los registros buscados, y no tiene el deber de dar los pasos necesarios para que la información sea convenientemente accesible al público.

La AIA proporciona una mínima guía con respecto al formato de los registros a difundir. Por ejemplo, no indica en qué casos las instituciones gubernamentales podrían o deberían tener los registros en formatos específicos (por ejemplo, discos de computadora, braille, copias impresas).

Un parámetro de cuán adecuado resulta el acceso público a la información es el número y resolución de las quejas presentadas ante el Comisionado de Información contra el gobierno. En 1994-1995 se presentaron 960 quejas, 63 por ciento de las cuales fue resuelto con acciones correctivas por el Comisionado de Información, y 29 por ciento se consideraron no procedentes.<sup>15</sup> Estas cifras se pueden comparar con las 768 quejas en 1993-1994; 720 en 1992-93, y 873 en 1991-1992.<sup>16</sup>

---

15. Annual Report: Information Commissioner 1994-1995. Information Commissioner of Canada, 1995, p. 59.

16. Annual Report: Information Commissioner 1993-1994. Information Commissioner of Canada, 1994, p. 43; Annual Report: Information Commissioner 1992-1993. Information Commissioner of Canada, 1993, p. 35; Annual Report: Information Commissioner 1991-1992. Information Commissioner of Canada, 1992, p. 34.

### *Plazos de acceso*

La AIA requiere que la institución gubernamental, sujeta a determinadas excepciones, responda a quien solicita la información si el acceso será o no otorgado. Si el acceso será permitido, la persona debe recibir la autorización 30 días después de presentada la solicitud. El periodo de 30 días puede ser ampliado “por un tiempo razonable”, en los casos en que la solicitud sea para un gran número de documentos, o cuando se requiera una consulta para dar respuesta a la solicitud.

En 1994 el Comisionado de Información concluyó que los tiempos de procesamiento para dar respuesta a las solicitudes de información eran “demasiado lentos”.<sup>17</sup> El número de solicitudes procesadas dentro de los primeros 30 días pasó de 75 por ciento en 1983-1984 a 58 por ciento en 1992-1993; por otro lado, la cantidad de solicitudes que tomaron más de 60 días para ser procesadas creció de 6 por ciento en 1983-1984, a 21 por ciento en 1992-1993.

### *Costo*

La AIA permite que se dicten las disposiciones para definir las cuotas que pueden pagar las personas que buscan información. La cuota actual por solicitud establecida por la regulación es de 5 dólares canadienses (\$CAN), y hay otras cuotas relacionadas con la reproducción y por cada hora adicional después de cinco horas (el tiempo que se llevan los empleados de la institución gubernamental en buscar el registro y prepararlo para su apertura). El precio del fotocopiado es de \$CAN 0.20 por página, y el de la duplicación de microfichas de \$CAN 0.40 por ficha.

En 1994 el Comisionado de Información reportó que, de acuerdo con las estadísticas de 1992, en cada solicitud concedida el gobierno recaudó un promedio de \$CAN 12.30 por concepto de cuotas.

## **1.3.2 Otras leyes federales para el acceso a la información**

### **1.3.2.1 Sistema de Información sobre Materiales Peligrosos en el Ambiente Laboral**

El Sistema de Información sobre Materiales Peligrosos en el Ambiente Laboral (*Workplace Hazardous Materials Information System*,

---

17. *The Access to Information Act: 10 Years On*. Information Commissioner of Canada, 1994, p. 21.

WHMIS) es una combinación de las leyes provinciales y federales elaborada para garantizar el derecho de los trabajadores a conocer los riesgos potenciales de los materiales y productos peligrosos en el ambiente laboral. El WHMIS incluye tres grupos principales de requerimientos: etiquetado; apertura a través de hojas técnicas de seguridad de los materiales, y capacitación y educación de los trabajadores. La Ley Federal de Productos Peligrosos (*Federal Hazardous Products Act*)<sup>18</sup> impone a los importadores, fabricantes, procesadores y distribuidores de productos y materiales peligrosos, la obligación de advertir acerca de su naturaleza. La legislación provincial y el Código Laboral de Canadá imponen la obligación a los empleadores de garantizar que los materiales peligrosos sean etiquetados de manera adecuada, poner a disposición de los trabajadores las hojas técnicas de seguridad y capacitar a éstos en el manejo de materiales peligrosos.

Los productos y materiales regulados por la Ley quedan dentro de las siguientes clases: gases comprimidos; materiales inflamables y combustibles; materiales oxidantes; materiales venenosos e infecciosos; materiales corrosivos, y materiales de reacción peligrosa. La Ley para la Revisión de la Información sobre Materiales Peligrosos (*Hazardous Materials Information Review Act*)<sup>19</sup> establece un sistema para manejar las declaraciones de confidencialidad que son presentadas cuando se proporciona la información que demanda la Ley Federal de Productos Peligrosos.

### 1.3.2.2 Ley Canadiense de Evaluación Ambiental

La Ley Canadiense sobre Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act – EAA*)<sup>20</sup> define derechos adicionales para el acceso público a la información ambiental en el ámbito federal. Uno de sus propósitos es asegurar una oportunidad para la participación pública en el proceso de evaluación ambiental. La CEAA requiere a las autoridades federales la creación de archivos públicos para facilitar el acceso a los documentos relacionados con las evaluaciones ambientales, y que dichos archivos sean establecidos y administrados de manera tal que se asegure al público un acceso adecuado. El Ministro del Medio Ambiente está obligado a reportar anualmente al Parlamento acerca de la administración e instrumentación de la CEAA.

---

18. R.S.C. 1985, c. H-3, según enmienda.

19. R.S.C. 1985, c. 24 (3rd Supp.), Part III.

20. S.C. 1992, c. 37.

### 1.3.2.3 *Ley Canadiense de Protección Ambiental*

La Ley Canadiense de Protección Ambiental (*Canadian Environmental Protection Act*, CEPA) establece que es obligación del gobierno de Canadá brindar información al pueblo con respecto al estado del medio ambiente y fomentar la participación de los canadienses en la toma de decisiones que afecten al medio. La Ley requiere que el ministro de Medio Ambiente publique en la *Gaceta de Canadá* la notificación de las sustancias que se evaluarán, la declaración de toxicidad, y las normas y órdenes propuestas conforme a la CEPA. Cualquier persona puede presentar una objeción a la norma u orden propuesta dentro de los 60 días siguientes a su publicación, y el ministro puede integrar una Mesa de Revisión para analizarla. Los requerimientos de la CEPA relacionados con la publicación de un reporte anual y con las solicitudes ciudadanas para la investigación de supuestas infracciones, de acuerdo con lo estipulado por la CEPA, también constituyen oportunidades para el acceso público a la información ambiental.

Adicionalmente, el ministro puede publicar en la *Gaceta de Canadá* un aviso en el que invita a toda persona a presentar ante el Ministerio cualquier información necesaria para determinar si una sustancia es o no tóxica. Las personas que presentan la información tienen derecho a solicitar que permanezca como confidencial y, sujeto a las demás disposiciones de la CEPA, el ministro y otras personas tienen la obligación de mantenerla como tal. Excepto en el caso de la información para la cual es aplicable la Ley para la Revisión de la Información sobre Materiales Peligrosos, el ministro puede abrir la información sin detrimento de la AIA, si la apertura es en el interés de la salud y seguridad públicas, o de la protección del medio ambiente, y que el interés público supere la pérdida o perjuicio material o financiero de la posición competitiva de las personas a cuyo nombre fue proporcionada.

Finalmente, el ministro del Medio Ambiente está autorizado a publicar o difundir entre el público la información relacionada con todos los aspectos de la calidad del medio ambiente, así como un reporte periódico sobre el estado del medio ambiente canadiense.

### 1.3.2.4 *Ley de Productos para el Control de Plagas*

La Ley de Productos para el Control de Plagas (*Pest Control Products Act*)<sup>21</sup> y sus reglamentos legislan la producción y registro de los

---

21. R.S.C. 1985, c. P-10.

pesticidas. Esta ley requiere que los plaguicidas tóxicos para plantas y animales sean registrados de acuerdo con algunos estándares de seguridad definidos, y adecuadamente etiquetados y empacados antes de ser importados, exportados o comercializados. El 1 de abril de 1995 se estableció la Agencia Regulatoria para el Manejo de Plagas (*Pest Management Regulatory Agency*) con el fin de consolidar la normatividad federal en esta materia y administrar el Servicio de Información para el Manejo de Plagas.

El Servicio da respuesta a las preguntas acerca de los productos para el control de plagas y el uso de pesticidas; recopila y proporciona información sobre las diferentes categorías de estos productos, y responde a solicitudes acerca del proceso para el registro de pesticidas en Canadá, etiquetas, medidas de seguridad, medidas preventivas posibles, y prácticas alternativas para el manejo de plagas. No proporciona datos acerca de los ingredientes no activos en los pesticidas, ni de la información propiedad de las empresas o considerada confidencial. El Servicio cuenta con una línea telefónica sin cargo para los canadienses, y con una página electrónica en Internet.

#### 1.3.2.5 Otras políticas gubernamentales

Algunas políticas gubernamentales, como la Política Regulatoria (*Regulatory Policy*), fortalecen el acceso público a la información ambiental administrada por el gobierno. Otras, como la de Administración de la Información y la de Comunicaciones, resultan restrictivas en la actualidad y pueden serlo más en el futuro debido a la imposición de cuotas y otras cargas establecidas para recuperar los costos gubernamentales asociados con la generación de la información.

Finalmente, cabe señalar que la Ley de Idiomas Oficiales (*Official Languages Act*)<sup>22</sup> requiere que gran parte de la información en poder del gobierno federal quede disponible tanto en inglés como en francés. Las instituciones federales tienen el deber de asegurar que cualquier miembro del público se pueda comunicar –y obtener los servicios disponibles, en cualquiera de los idiomas oficiales– con las oficinas generales o centrales, las oficinas localizadas en el área de la capital regional, o en cualquier otra parte de Canadá donde haya una demanda significativa de esa comunicación o servicios.

---

22. R.S.C. 1985, c. 31 (4th Supp.), según enmienda.

### 1.3.3 *Acceso a la información relacionada con los procesos judiciales*

Las leyes federales que gobiernan la Corte Federal y la Suprema Corte de Canadá ordenan que los tribunales se mantengan abiertos al público y que sus documentos estén disponibles. Por ejemplo, en la Corte Federal cualquier persona puede, sujeta a la supervisión adecuada y cuando las dependencias de la Corte lo permitan, revisar cualquier archivo y obtener una copia, previo pago de una cuota de \$CAN 0.40 por página. Las reglas relacionadas con la producción de documentos antes del juicio y la presentación de testigos, así como la conainterrogación de los testigos en un juicio, permiten a los litigantes obtener información ambiental de las otras partes del caso. Finalmente, el Código Penal de Canadá dispone que los procesos penales deben seguirse en cortes abiertas, a menos que el juez ordene lo contrario en interés de la moral pública, el mantenimiento del orden público o la adecuada administración de la justicia.

## 1.4 **Panorama general de la legislación, políticas y prácticas provinciales para el acceso**

Con la proclamación, el 1 de diciembre de 1994, de la Ley de la Libertad de Información y Protección de la Vida Privada (*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*) de Alberta, todas las provincias canadienses, con excepción de la Isla del Príncipe Eduardo, tienen ahora estatutos sobre la libertad de información vigentes que son similares a la AIA federal. El público tiene derecho de acceso a la información administrada por el gobierno, si bien ese derecho queda sujeto a cierto número de exenciones y excepciones, similares a las de la legislación federal.

Las legislaturas de Ontario, Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica designan a un Comisionado de Información con una función supervisora independiente, similar a la del Comisionado federal; por otro lado, la ley de Quebec establece una Comisión para el Acceso a la Información (*Access to Information Commission; Commission de l'accès à l'information*) integrada por tres miembros. Los estatutos de Manitoba y Nueva Brunswick amplían el mandato del mediador provincial para incluir las quejas respecto del acceso a la información. En Terranova, el funcionario encargado de la revisión es un juez de la Suprema Corte provincial, mientras que en Nueva Escocia lo es un ciudadano designado por el Gabinete, o bien, un juez de la Suprema Corte de la provincia.

Ontario y Saskatchewan tienen estatutos separados que definen los derechos del público para el acceso a la información administrada por los gobiernos municipales, mientras que otras provincias, como Columbia Británica, manejan los derechos a esta información en el estatuto que se aplica al gobierno provincial como un todo.

La mayoría de las leyes provinciales sobre el acceso a la información dispone que “cualquier persona” tiene derecho a la información gubernamental. Al parecer, como condición para ejercer el derecho no se requiere la residencia local ni ninguna otra relación o asociación con la provincia. La ley de Terranova es similar a la ley federal, pero difiere con las de otras provincias por cuanto limita los derechos de acceso a los ciudadanos canadienses y a los inmigrantes residentes. Al parecer, ni el estatuto federal ni el de Terranova impiden la participación de agentes que sean ciudadanos canadienses o inmigrantes residentes para solicitar la información deseada al gobierno en cuestión.

A continuación, la Ley sobre Libertad de Información y Protección de la Vida Privada (*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*) de Columbia Británica es discutida en detalle porque representa uno de los regímenes provinciales más complejos.

#### ***1.4.1 Ley de la Libertad de Información y Protección de la Vida Privada, de Columbia Británica***

##### *Derecho de acceso*

Promulgada en 1992, la Ley de la Libertad de Información y Protección de la Vida Privada<sup>23</sup> (*Freedom of Information and Protection of Privacy Act, FOIPPA*) de Columbia Británica es sumamente similar a la AIA federal en el sentido de que otorga el derecho de acceso a la información administrada por el gobierno (provincial) a cualquier persona, con pocas excepciones. Un Comisionado de Información y Privacidad es nombrado funcionario de la legislatura provincial, con la responsabilidad de monitorear la administración de la FOIPPA y realizar investigaciones y auditorías para asegurar el cumplimiento.

Al igual que en el caso de la AIA, la FOIPPA ordena que el solicitante elabore por escrito un requerimiento a la entidad pública que considera que tiene el registro bajo su custodia o control. La legislación de Columbia Británica sobrepasa a la AIA al asignar a los funcionarios provinciales un deber real para responder a las solicitudes de informa-

---

23. *Supra*, nota 2.

ción. El jefe de una entidad pública debe hacer todos los esfuerzos razonables para ayudar a los solicitantes, y para responder a la brevedad posible a cada uno, de manera abierta, precisa y completa.

Conforme a la FOIPPA, los secretos de Gabinete quedan sujetos a excepción, pero no están excluidos, como en el caso de la AIA. Una entidad pública no puede rehusarse a abrir:

- Registros con más de 15 años de existencia
- Información en un registro sobre una decisión tomada en Gabinete con respecto a una apelación presentada conforme a la Ley
- Documentos sobre antecedentes, si la decisión ha sido publicada o instrumentada, o si han pasado cinco años desde que se tomó la decisión.

La FOIPPA establece otras excepciones discrecionales, como aquellas relacionadas con la asesoría política y legal, información personal, información acerca de las relaciones o negociaciones intergubernamentales, los intereses financieros o económicos de las entidades públicas y los intereses de negocios de terceras partes. Una excepción adicional permite que los organismos públicos se rehusen a abrir información ante la posibilidad de dañar o interferir con la conservación de los sitios naturales o patrimoniales, o de las especies animales y vegetales raras o en peligro.

A diferencia de la AIA, la FOIPPA dispone la predominancia del interés público en todas las excepciones. La apertura es requerida cuando existe un riesgo significativo de daño al ambiente, a la salud o seguridad del público en general o de un grupo en particular, o bien, cuando la apertura de la información favorece sin duda el interés público.

#### *Políticas de acceso*

En octubre de 1993 el gobierno de Columbia Británica elaboró el Manual de Política y Procedimientos, con actualizaciones periódicas, que es la guía con mayor autoridad para la FOIPPA. El documento, detallado, trata numerosos problemas del acceso público. Una declaración política interesante en el Manual es que una solicitud basada en la libertad de información debe plantearse como último recurso, cuando otras solicitudes emprendidas a través de canales informales hayan fracasado. Esta declaración, al parecer, reconoce que la inclusión de los



derechos de acceso en la ley pueden conducir a un menor acceso en la medida en que los sistemas informales sean desplazados, a menos que estos últimos resulten reconocidos y valorados.

Una segunda iniciativa política es el Directorio de la Libertad de Información, un listado de los registros administrados por los organismos públicos de Columbia Británica.

#### *Facilidad de acceso*

Al igual que la AIA, la FOIPPA requiere que las entidades públicas integren un archivo electrónico para el solicitante; la información quedaría disponible en una computadora bajo custodia o control de la entidad, con su *hardware* y *software* normal, así como su experiencia técnica, y además el archivo no debe interferir de manera irracional con las operaciones de la entidad.

#### *Plazos de acceso*

Los periodos para responder las solicitudes de información son más estrechos para la FOIPPA que para la AIA. Las entidades públicas deben dar respuesta sin retraso, no después de 30 días, a partir de que la solicitud es recibida. Las extensiones de esta fecha límite están restringidas a situaciones específicas y a un periodo adicional de 30 días, a menos que un lapso más largo sea autorizado por el Comisionado de Información y Privacidad.

#### *Costo*

La regulación de las cuotas conforme a la FOIPPA dispone tarifas máximas para la búsqueda y copiado, de modo que las entidades públicas sólo pueden cobrar menos de esas cuotas máximas, o bien, no cobrar. La tarifa máxima de las copias de material impreso es de \$CAN 0.25 por página; para microfichas es de \$CAN 10 por ficha, y para discos de computadora es de \$CAN 10 por disco. Las tarifas máximas de búsqueda son de \$CAN 7.50 por cada cuarto de hora después de las tres primeras horas.

Recientemente surgió una controversia con respecto a las cuotas cobradas por información disponible. El gobierno de Columbia Británica propone un cargo de \$CAN 600 por cada archivo de datos del Sistema de Información Geográfica (SIG) requerido por un grupo ambiental que se propone elaborar mapas ambientales. El gobierno

argumenta que se niega el acceso porque los datos pueden comprarse, pero el grupo ambiental asevera que esa cantidad es un obstáculo insalvable para una organización no lucrativa. El grupo ha solicitado una revisión del Comisionado de Información, pero el gobierno está discutiendo la jurisdicción del Comisionado para llevarla a cabo.

#### ***1.4.2 Acceso a la información relacionada con procesos judiciales***

Por lo general, las leyes provinciales que gobiernan los procedimientos de los tribunales superiores y provinciales disponen que todas las audiencias sean abiertas, excepto en los casos en que se ordene excluir al público ante la posibilidad de un daño serio o injusticia sobre cualquier persona. En la mayoría de las provincias, sin embargo, está prohibido el uso de fotografías y grabaciones en audio y video, así como la cobertura en vivo, con excepción de circunstancias limitadas y con orden del tribunal.

Previo pago de las cuotas descritas, toda persona tiene derecho a ver y obtener una copia de cualquier documento archivado en un proceso, a menos que alguna ley u orden del tribunal disponga lo contrario. La Corte tiene autoridad para tratar un documento como confidencial, de manera tal que no forme parte del registro público. Por ejemplo, un tribunal de Ontario ordenó que los documentos relacionados con un secreto de proceso de manufactura fueran sellados y separados del registro público.

## **2. EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LOS PROYECTOS PROPUESTOS**

### **2.1 Introducción**

Esta sección describe las leyes, políticas y prácticas relacionadas con el acceso público a la información asociada con las evaluaciones ambientales de proyectos propuestos. Asimismo, discute el régimen federal conforme a la Ley Canadiense de la Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act CEAA*), así como el régimen de Alberta según la Ley de Protección y Fortalecimiento Ambiental (*Environmental Protection and Enhancement Act*).<sup>24</sup>

---

24. S.A. 1992, c. E-13.3.

## 2.2 Federal

### *Derecho de acceso*

La CEEA,<sup>25</sup> que entró en vigor en enero de 1995, es la principal legislación federal que establece los derechos legales del público para tener acceso a la información relacionada con las evaluaciones ambientales de los proyectos propuestos.

En gran medida, la Ley se basa en el principio de la participación pública, y su Preámbulo declara que:

Y considerando que el Gobierno de Canadá está comprometido a facilitar la participación pública en la evaluación ambiental de proyectos [...] y a dar acceso a la información en la que dichas evaluaciones ambientales se basan...<sup>26</sup>

Uno de los propósitos declarados de la CEEA es asegurar que existe una oportunidad para la participación pública en el proceso de evaluación ambiental.

Para facilitar el acceso público a los registros relacionados con las evaluaciones ambientales, la Ley requiere que un archivo público “sea establecido y operado de manera tal que asegure un acceso público conveniente [...] con respecto a cada proyecto para el que se conduzca una evaluación ambiental”.

La autoridad responsable de asegurar una evaluación ambiental tiene la obligación legal de establecer y mantener el archivo público a lo largo del tiempo que dure la evaluación ambiental. Por otro lado, también debe mantenerse un archivo público de cada proyecto para el cual se realice una evaluación ambiental, independientemente de que el proyecto sea sometido al análisis o la revisión profunda de un panel.

El requerimiento de que el acceso público al archivo debe ser *conveniente* representa una importante ampliación de los derechos con respecto a los establecidos por la AIA. El mero cumplimiento de los requerimientos de la AIA puede no pasar la prueba de conveniencia conforme a la CEEA.

---

25. *Supra*, nota 20.

26. *Supra*, nota 20, Preámbulo.

Un archivo público debe incluir registros que:

- De alguna otra manera fueron puestos a disposición del público
- Habrían sido abiertos conforme con la AIA en caso de haberse presentado una solicitud
- Sean distintos a los que contienen información de una tercera parte cuya apertura sea en beneficio del interés público, dado que son requeridos para que el público participe de manera efectiva en la evaluación.

La tercera prueba basada en el “interés público” representa una significativa extensión de los derechos del público conforme a la AIA sobre la información de la evaluación ambiental.

En la mayoría de los casos, sin embargo, los registros propuestos para inclusión en un archivo público deben ser “autorizados” por la AIA, y asegurar así el cumplimiento de dicha legislación. El proceso de autorización tiene el objetivo de asegurar que el archivo no incluya ningún tipo de información exenta o excluida, como los registros de secretos de marca, documentos del Gabinete, investigaciones de seguridad nacional o penales.

Además de los derechos de acceso asociados con el archivo público, la CEAA incluye diversas disposiciones que establecen los derechos sobre la información de la evaluación ambiental. El ministro debe reportar anualmente ante el Parlamento las actividades de la entidad y la instrumentación de la CEAA. Este informe anual debe incluir un resumen estadístico de todas las evaluaciones ambientales conducidas o concluidas durante ese año.

Con respecto a los análisis sencillos, las autoridades responsables tienen poder discrecional para notificar al público y darle oportunidad de examinar y hacer comentarios sobre los reportes y documentos de apoyo elaborados conforme a la CEAA. Sin embargo, con respecto a los estudios extensos, la agencia está obligada a notificar al público y darle oportunidad de analizar y hacer comentarios sobre éstos y los documentos de apoyo. Respecto de las revisiones de panel, éste debe asegurar que la información requerida para una evaluación sea obtenida y puesta a disposición del público, y que sus audiencias sean públicas. El ministro de Medio Ambiente debe elaborar informes de las revisiones de panel o de los mediadores, y notificar al público que éste está disponible.

Finalmente, el ministro debe dar aviso público y un plazo razonable para que cualquier persona pueda comentar los borradores de los lineamientos, códigos de práctica, criterios u órdenes con respecto a la aplicación de la CEEA, o los borradores de los acuerdos federales-provinciales o internacionales, y los esquemas relacionados con las evaluaciones ambientales.

### *Políticas de acceso*

Como materia política, la Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental ha establecido un marco de trabajo para el archivo público, con el objetivo de asegurar un acceso conveniente a la información sobre las evaluaciones ambientales realizadas conforme a la Ley, así como garantizar un enfoque consistente en todo el gobierno federal.

El marco de trabajo está integrado por tres componentes:

- El Índice Federal de Evaluación Ambiental (EA), base electrónica que enlista todas las evaluaciones ambientales conducidas conforme a la Ley.
- Los listados de los documentos públicamente disponibles relacionados con las evaluaciones ambientales.
- Los documentos de evaluación ambiental mismos.

El Índice Federal de EA es un listado electrónico de todas las evaluaciones ambientales conducidas según la Ley. Contiene información sobre el “quién, qué, cómo, cuándo, dónde y por qué” de las evaluaciones ambientales, y proporciona los contactos para solicitar mayor información sobre éstos y otros documentos relacionados. El Índice está disponible en Internet, y es actualizado mensualmente por la Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental con base en la información proporcionada por las autoridades responsables. Cabe señalar que este elemento representa un importante avance para hacer que la información sobre las evaluaciones ambientales quede públicamente disponible de una manera conveniente dado que:

- Proporciona “una ventana” de acceso a la información clave sobre cualquier evaluación ambiental conducida conforme a la Ley.
- Dirige al público hacia los contactos y documentos relacionados con una evaluación ambiental específica.

- Es electrónica y, por lo tanto, conveniente, expedita y barata.
- Elimina la necesidad de solicitar información a través de la AIA.

El segundo componente del archivo público es el listado de los documentos disponibles relacionados con cada evaluación ambiental, que es mantenido en formato electrónico o impreso por la autoridad responsable.

El tercer componente es el paquete de documentos elaborados y recopilados por la autoridad responsable, o presentados ante ésta, con relación a la evaluación ambiental.

#### *Facilidad de acceso*

Para un acceso público conveniente a la información sobre evaluación ambiental conforme a la CEEA, son diversos los obstáculos que merecen ser mencionados. El formato electrónico del Índice Federal EA ha ocasionado algunas dificultades de instrumentación en diversos departamentos que no se han adentrado en la autopista de la información; sin embargo, es probable que este obstáculo sea temporal. Una segunda barrera es que la reducción fiscal resultante del presupuesto federal de 1995 ha ocasionado recortes tanto de personal como de presupuesto en las oficinas de algunos departamentos responsables del acceso a la información ambiental.

#### *Plazos de acceso*

La Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental ha desarrollado lineamientos dirigidos a las autoridades responsables<sup>27</sup> para establecer tiempos de respuesta razonables a las solicitudes de documentos que se encuentran en el archivo público.

Los lineamientos se basan en los siguientes principios:

- El periodo entre la solicitud de un documento y su entrega debe ser, en la mayoría de los casos, menor a 30 días naturales.
- Los periodos deben ser flexibles para ajustarse a las circunstancias de cada solicitud.
- Debe fomentarse la transmisión electrónica de los documentos.<sup>28</sup>

---

27. *Responsible Authority's Guide*. Canadian Environmental Assessment Agency, November 1994, pp. 176-177.

28. *Id.*, pp. 175-176.

Los lineamientos disponen que:

- El acceso debe ser permitido dentro de los siguientes diez días hábiles a partir de la fecha de solicitud, a menos que haya una prórroga justificada.
- Debe darse prioridad a las solicitudes de personas que desean ser parte de un proceso formal de participación pública que esté siendo conducido conforme a la Ley.
- En caso necesario, el acceso puede ser permitido dentro de un periodo mayor a diez días hábiles, pero menor a 30 días naturales, en los siguientes casos:
  1. La solicitud sea por un gran número de documentos o documentos muy extensos.
  2. La solicitud requiera que los documentos se traduzcan o transfieran a otro formato.
  3. El acceso puede exceder los 30 días naturales sólo con el acuerdo del solicitante.

Dado que la CEAA y el sistema de archivo público han estado en operación apenas desde enero de 1995, existe información insuficiente para determinar si los departamentos federales están cubriendo los requerimientos tanto de la Ley como de estos lineamientos.

### *Costo*

La estructura de las cuotas para la elaboración de copias de los documentos del archivo público está basada en la de la AIA, de acuerdo con los siguientes ocho principios desarrollados por la Agencia:

- Simplicidad: El proceso para determinar los costos recuperados o cedidos debe ser lo más simple y preciso posible.
- Consistencia: La práctica para la recuperación de costos debe ser uniforme en todo el gobierno federal.
- Utilidad: Los lineamientos para la recuperación de costos no deben impedir el acceso conveniente del público a los documentos. Sin

embargo, estos lineamientos deben servir como una barrera para las solicitudes frívolas, excesivamente grandes o con fundamentos débiles.

- Pago previo: El pago por los costos de reproducción (si los hubiera) debe recibirse antes de que los documentos sean transmitidos.
- Alcance: Los cargos deben estar limitados a los costos estándar razonables y cubrir sólo los costos directos de reproducción de los documentos en formato impreso o electrónico.
- Nivel: No debe haber un cargo máximo o mínimo para reproducir los documentos.
- Excepciones: No debe, durante el periodo de consulta, cargarse ningún costo sobre los documentos elaborados para consulta del público.
- Formato: Por motivos de conveniencia y reducción de costos, debe fomentarse la reproducción de documentos en formato electrónico.<sup>29</sup>

Las tarifas para los tres formatos (impreso, microficha y electrónico) son: \$CAN 0.20 por página en copia impresa, 0.40 por ficha, y \$CAN 10 por disco. En los casos en que la cuota total sea de 25 dólares o menos, no se hará ningún cargo.

### 2.3 Provincial (Alberta)

#### *Derecho de acceso*

La Ley de Protección y Fortalecimiento Ambiental (*Environmental Protection and Enhancement Act, EPEA*)<sup>30</sup> de Alberta define el marco estatutario para el proceso de evaluación ambiental de los proyectos en la provincia. LA EPEA requiere que el director, funcionario designado por el ministro de Protección Ambiental, establezca y mantenga un archivo con estos documentos y otra información que puede ser proporcionada al director o generada por él mismo.

Conforme al Reglamento de la Evaluación Ambiental<sup>31</sup> de la EPEA, una persona puede, en horas hábiles, analizar cualquier informa-

---

29. *Id.*, p. 173.

30. S.A. 1992, c. E-13.3.

31. Alberta Regulation 112/93.



ción o documento contenido en el archivo, y obtener una copia sin cargo. Estos derechos están sujetos al Reglamento para la Apertura de Información, la ley de acceso a la información de la provincia de Alberta.

El Reglamento de la Evaluación Ambiental prescribe los documentos e información que deben ser incluidos en el archivo de evaluaciones ambientales. Otros requerimientos de información prescritos por el Reglamento son los siguientes:

- En los casos en que se requiera una evaluación ambiental más profunda, la notificación del proponente debe incluir determinada información y ser publicada en un diario de circulación general en el área en que se desarrollaría la actividad propuesta.
- La notificación de la decisión del director con respecto a un informe de evaluación del impacto ambiental debe hacerse llegar a cada persona que haya presentado una declaración de interés sobre la actividad propuesta.
- La notificación de la versión final de los términos de referencia con respecto a un informe de evaluación del impacto ambiental debe ser publicada en un diario de circulación general en el área en que la actividad propuesta será desarrollada.
- La notificación de que el informe de la evaluación del impacto ambiental ha sido publicado y presentado al director, debe ser asimismo publicada en un diario de circulación general en el área en que se desarrollará la actividad propuesta.

### *Políticas de acceso*

Los gobiernos de Alberta y Canadá han firmado un acuerdo que busca estandarizar la conducción de las evaluaciones ambientales sujetas a los procesos de ambos gobiernos. El establecimiento de una oficina federal en Edmonton y otras medidas conforme al acuerdo deben asegurar un mejor acceso del público a la información de las evaluaciones ambientales. El Ministerio de Protección Ambiental ha publicado una guía para la EPEA<sup>32</sup> y un folleto sobre el proceso de evaluación ambiental de Alberta.

---

32. A Guide to the *Environmental Protection and Enhancement Act*. Alberta Environmental Protection, 1993.

### *Facilidad de acceso*

El Reglamento para la Evaluación Ambiental prescribe las categorías de información que deben ser incluidas en el archivo de información sobre la evaluación ambiental, pero no dispone el formato del archivo (electrónico, impreso o una combinación). Sin embargo, la práctica consiste en capturar la información del archivo en una base de datos electrónica disponible a través de la Oficina de Protección Ambiental en Edmonton, pero sin acceso en línea para el público.

Los términos de referencia para los informes de las evaluaciones del impacto ambiental deben ser puestos a disposición del proponente en horas hábiles para su revisión; y a su vez, el proponente debe entregar una copia a cualquier persona que la solicite.

### *Plazos de acceso*

La EPEA tiene diversas disposiciones que definen los periodos para ejecutar el proceso. Cualquier persona que resulte directamente afectada por una actividad propuesta, para la que se haya tomado una decisión relacionada con una evaluación más profunda, tiene cuando menos 30 días para presentar ante el director una declaración que describa sus inquietudes acerca de la actividad propuesta. Dentro de los primeros diez días después de la publicación y presentación de una evaluación del impacto ambiental, el proponente debe publicar, en un periódico de circulación general, la notificación de que el reporte o su resumen está disponible y que es posible obtener una copia sin costo.

Cabe mencionar que ni la EPEA ni el Reglamento para la Evaluación Ambiental definen periodos o estándares de tiempo (tales como el estándar de "acceso público conveniente" en la CEEA) para garantizar la entrega oportuna de la información. Sin embargo, la División de Evaluación Ambiental del Ministerio reporta que los retrasos en la captura de información en el archivo, cuando menos con respecto a la que es generada por el gobierno, deben ser mínimos puesto que dicha información ingresa de manera automática.

### *Costo*

Como se mencionó, toda persona puede analizar cualquier información o documento del registro en horas hábiles normales, y obtener sin cargo alguno la copia de cualquier documento. Asimismo, los informes de las evaluaciones del impacto ambiental deben estar disponibles sin cargo para los proponentes.

### 3. LICENCIAS O PERMISOS PARA PROYECTOS PROPUESTOS

#### 3.1 Introducción

Cada año docenas de departamentos federales, provinciales y agencias emiten cientos de diferentes tipos de aprobación (esto es, licencias, permisos y autorizaciones) para proyectos que pueden tener efectos ambientales o que se relacionan con el medio ambiente de alguna manera. En esta sección se discute el acceso público a la información ambiental relacionado con los tipos de aprobación más comunes, y se analizan algunos ejemplos de los enfoques aplicados por el gobierno federal.

La Declaración de Derechos Ambientales de Ontario (*Environmental Bill of Rights, EBR*)<sup>33</sup> es discutida<sup>34</sup> como un interesante enfoque provincial para proporcionar el acceso público genérico a la información ambiental relacionada con la emisión de licencias y permisos.

#### 3.2 Federal

Las principales leyes federales que otorgan acceso público a la información ambiental relacionada con licencias y permisos para proyectos propuestos son la AIA<sup>35</sup> y la CEAA.<sup>36</sup> La primera se aplica de manera general a dichas aprobaciones, mientras que la segunda sólo a aquellas licencias, permisos o autorizaciones emitidos conforme a los estatutos o reglamentos enlistados en el Reglamento de la Lista de Leyes (*Law List Regulations*)<sup>37</sup> de la CEAA. En los casos en que una disposición estatutaria o reglamentaria esté incluida en el Reglamento de la Lista de Leyes, se debe efectuar una evaluación ambiental antes de que, conforme a dicha disposición, se pueda emitir la aprobación de cualquier proyecto propuesto. Posteriormente, la información de la evaluación ambiental del proyecto es puesta a disposición del público en el sistema de archivo público de la CEAA.

El Reglamento de la Lista de Leyes incluye 190 disposiciones relacionadas con aprobaciones en áreas de autoridad federal tales como pesca; aguas navegables; Yukon y los Territorios del Noroeste; reservas indias; establecimientos nucleares; gasoductos y oleoductos; parques nacionales; aves migratorias, y ferrocarriles.

33. S.O. 1993, c. 28.

34. Véase Parte 4.3, *infra*.

35. Véase la nota 1, *supra*.

36. Véase la nota 20, *supra*.

37. S.O.R./94-636.

En esta sección se discuten los siguientes tres ejemplos de aprobación federal:

- Subsección 35(2), Ley de Pesca (*Fisheries Act*);<sup>38</sup>
- Subsección 14(1), Ley de Aguas de los Territorios del Noroeste (*North-west Territories Waters Act*);<sup>39</sup>
- Sección 117, Ley de la Oficina Nacional de Energía (*National Energy Board Act*).<sup>40</sup>

Los dos primeros son disposiciones de Leyes Enlistadas, no así el tercero.

La Subsección 35(2) de la Ley de Pesca dispone la expedición de una autorización por el Ministro de Pesca y Océanos cuando se vaya a alterar de manera nociva, perturbar o destruir hábitats de peces en el curso de una obra o su realización. En ausencia de esta autorización, la alteración nociva, la perturbación o la destrucción de dichos hábitats pueden ser un delito conforme a la Ley.

La Subsección 14(1) de la Ley de Aguas de los Territorios del Noroeste autoriza a la Oficina de Aguas de los Territorios del Noroeste a emitir una licencia para utilizar las aguas o verter residuos en aguas en los casos relacionados con la operación de un proyecto. El uso no autorizado de las aguas o vertido de residuos es un delito conforme a la Ley. Cabe señalar que la Ley de Aguas del Yukon es virtualmente idéntica a la Ley de Aguas de los Territorios del Noroeste.

La Sección 117 de la Ley de la Oficina Nacional de Energía autoriza a la Oficina Nacional de Energía a emitir una licencia para la exportación e importación de gas natural por parte de Canadá. Estas actividades no están permitidas, excepto cuando se conforman a lo estipulado por una licencia.

### *Derecho de acceso*

La Ley de Pesca no dispone de manera específica derechos de acceso público a la información ambiental relacionada con las solicitudes, documentos anexos o autorizaciones emitidas según la Subsección

---

38. R.S.C. 1985, c. F-14, según enmienda.

39. S.C. 1992, c. 39.

40. R.S.C. 1985, c. N-7.

35(2) de la Ley. Por otro lado, tampoco requiere que el ministro presente ante el Parlamento un informe anual, parte del cual se refiere a la protección de los hábitats de peces. Con esta única excepción, los derechos de acceso público a la información están limitados a la AIA y CEAA.

La Ley de Aguas de los Territorios del Noroeste proporciona derechos adicionales tal como se presenta a continuación. Conforme a esta Ley, la Oficina de Aguas de los Territorios del Noroeste está obligada a celebrar audiencias públicas sobre ciertos tipos de licencia, y tiene discreción para celebrarlas para terceros. La Oficina debe notificar acerca de las solicitudes de licencia, así como de las audiencias públicas, a través de medios como la publicación de la solicitud en un periódico de circulación general y la *Gaceta de Canadá*. También debe mantener un archivo público con la información prescrita de cada licencia. La Ley requiere que el archivo público esté abierto para que cualquier persona pueda consultarlo, con el pago de una cuota, durante las horas hábiles normales de la Oficina.

La Ley de la Oficina Nacional de Energía requiere audiencias públicas ante la Oficina Nacional de Energía, respecto a la expedición de licencias para la exportación de gas, que otorguen al público la oportunidad de acceso a la información ambiental sobre el proyecto. Las regulaciones de la Ley describen detalladamente los requerimientos de información que un solicitante debe cubrir antes de que una licencia sea expedida. Si bien las solicitudes para exportar gas no activan una evaluación ambiental conforme la CEAA, la Oficina ha determinado que posee la autoridad para analizar los efectos asociados con dichas solicitudes.

Las Reglas de Práctica y Procedimiento de la Oficina (*Rules of Practice and Procedure of the Board*)<sup>41</sup> contienen diversas disposiciones elaboradas para asegurar que el público sea notificado y tenga oportunidad de participar en las audiencias. Las notificaciones de las audiencias pendientes serán publicadas en periódicos de amplia distribución. Los miembros del público tienen el derecho a intervenir como partes en la audiencia, si bien este derecho está sujeto a la autoridad de la Oficina que controla los procesos. Los interesados tienen derecho a participar totalmente en las audiencias, presentar evidencia y argumentos, y contrainterrogar a los testigos; y cualquier parte puede solicitar información adicional a cualquier otra. En los casos en que la información no sea pre-

---

41. The Rules of Practice and Procedure of the Board, *Canada Gazette*, parte II, 17 de mayo de 1995, vol. 129, núm. 10.

sentada, las partes pueden hacer una moción ante la Oficina solicitando la entrega de la información. En general, la Oficina requiere que los solicitantes entreguen a los participantes todos los documentos a medida que sean generados.

Un último requerimiento legal es que la Oficina debe presentar un reporte anual de sus actividades al Parlamento.

### *Políticas de acceso*

El Departamento de Pesca y Océanos (*Department of Fisheries and Oceans, DFO*) no tiene políticas formales relacionadas con la disposición del acceso a la información ambiental asociada con las autorizaciones para destruir hábitats de peces.

La Oficina de Aguas de los Territorios del Noroeste ha desarrollado diversas políticas y prácticas para facilitar el acceso a la información relacionada con las solicitudes de licencia. Estas solicitudes y los documentos y transcripciones asociados con las audiencias de la Oficina están disponibles en su jefatura de Yellowknife. La notificación de las solicitudes correspondiente a algunos tipos de licencia para proyectos fuera del área de Yellowknife se publica en los periódicos locales, y las organizaciones indígenas o las organizaciones públicas interesadas son notificadas por carta. Posteriormente, los documentos clave son traducidos a los idiomas indígenas locales.

La Oficina Nacional de Energía publicó el Memorando de Orientación Relacionado con la Notificación Pública Anticipada de las Solicitudes Propuestas (*Memorandum of Guidance Concerning Early Public Notification of Proposed Applications*) que se aplica, entre otras, a las solicitudes para la exportación de gas natural. Este memorando fue desarrollado bajo el supuesto de que la oportuna participación pública debe mejorar el proceso normativo de la Oficina.

El Memorando dispone que los solicitantes deben desarrollar un programa de información pública tanto para explicar los proyectos propuestos y sus efectos ambientales y sociales potenciales, como para dar al público la oportunidad de hacer comentarios. Este programa debe ser descrito en la solicitud a la Oficina y dar a las partes interesadas un lapso adecuado para presentar sus comentarios acerca del proyecto propuesto y responder a cualesquiera preguntas relevantes que puedan también ser planteadas por otra parte interesada.

Finalmente, la Oficina publicó también el boletín “Cómo Participar en una Audiencia Pública”,<sup>42</sup> que explica la manera en que el público puede participar en dicho proceso.

### *Facilidades de acceso*

Cada una de las regiones del DFO tiene la responsabilidad de emitir autorizaciones conforme a la Subsección 35(2) para esa región. Tradicionalmente, las regiones han diferido notablemente en sus enfoques para la emisión de autorizaciones: algunas emiten muchas; otras, muy pocas. El DFO ha emprendido diversas iniciativas elaboradas para lograr un enfoque nacional que todas las regiones instrumentarían. Una de estas iniciativas ha sido la emisión de una regulación que define formas estándar tanto para las solicitudes como para las autorizaciones mismas.

El acceso público es complicado porque, en lo que corresponde a los proyectos propuestos, en la mayoría de las provincias los proponentes primero contactan a las entidades normativas provinciales. A su vez, estas entidades refieren los proyectos al DFO en los casos en que una autorización conforme a la Subsección 35(2) pueda ser requerida. Posteriormente, los funcionarios regionales del DFO determinan si dicha autorización es necesaria. Si la decisión es positiva, se efectúa una evaluación ambiental y la autorización se emite junto con cualesquiera términos y condiciones requeridos para la protección del hábitat de peces.

Gran parte de la información específica de los proyectos está disponible en las entidades normativas, si bien entre las provincias esto varía según la naturaleza del sistema provincial. La información sobre la evaluación ambiental puede obtenerse a través del archivo público conforme a la CEEA. Con frecuencia, el DFO se apoya en el sistema de la AIA para solicitudes en gran escala relacionadas con las autorizaciones de los proyectos, pero proporciona información de manera informal para solicitudes de pequeña escala.

Un obstáculo importante para el acceso a la información de la Oficina de Aguas de los Territorios del Noroeste es el hecho de que da servicio a una pequeña población (50,000 habitantes) dispersa en una extensión territorial más grande que México. Como se señaló antes, la Oficina ha tomado diversas medidas para resolver al menos parcialmente este problema.

---

42. How to Participate in a Public Hearing, *Information Bulletin IV*, National Energy Board, Minister of Public Works and Government Services, 1994.

La naturaleza cuasijudicial de la Oficina Nacional de Energía puede ser una barrera para el acceso conveniente a la información ambiental asociada con las solicitudes para la exportación de gas. La Oficina llega hasta el punto de promover que quienes participan consideren la representación legal; y en la práctica, la mayoría de ellos son representados por abogados. Obviamente, en general, esa representación se traduce en costos significativos para el interesado. Un segundo obstáculo es que la cantidad de información que los solicitantes envían de manera rutinaria a los participantes puede ser muy amplia, por lo que su revisión consume mucho tiempo y esfuerzo.

### *Plazos de acceso*

Poca información está disponible oportunamente a través de las respuestas del DFO a las solicitudes relacionadas con las autorizaciones de la Subsección 35(2). Sin embargo, en los dos últimos informes anuales el Comisionado de Información no ha reportado ninguna queja no resuelta contra el DFO conforme a la AIA.

Los retrasos de la Oficina de Aguas de los Territorios del Noroeste, asociados con el otorgamiento de acceso público a la información acerca de las solicitudes para licencias de agua, son mínimos, y la publicación de una notificación de solicitud en un periódico se hace una o dos semanas después de que ésta fue recibida por la Oficina.

En las audiencias de la Oficina Nacional de Energía, la entrega oportuna de la información a los participantes, y de acuerdo con el programa de información pública, se hace en el interés de los solicitantes del proyecto, por lo que, en general, no es un problema.

### *Costo*

La práctica informal del DFO con respecto a la información sobre las autorizaciones de la Subsección 35(2) es no hacer ningún cargo por las copias de los documentos, sujeto a los comentarios anteriores. Cuando el volumen de una solicitud es tal que amerita una solicitud formal de información conforme a la AIA, se aplican las cuotas de esta última.

La Oficina de Aguas de los Territorios del Noroeste no cobra ninguna cuota por el acceso a la información de las licencias de agua, solicitudes o datos ambientales relacionados, con la excepción de que el público paga los costos de fotocopiado del documento.



La Oficina Nacional de Energía no posee la autoridad de adjudicar costos contra un solicitante; por lo tanto, quienes intervienen en las audiencias lo hacen a su propia costa. Sin embargo, éstos reciben sin costo alguno información, incluida la ambiental, relacionada con las solicitudes de exportación de gas del solicitante y la Oficina.

### 3.3 Provincial (Ontario)

#### *Derechos de acceso*

Promulgada el 15 de febrero de 1994, la Declaración de Derechos Ambientales de Ontario (*Environmental Bill of Rights, EBR*)<sup>43</sup> representa una ampliación de los derechos de acceso del público a la información relacionada con las decisiones ambientales propuestas por el gobierno de Ontario. Conforme a la Subsección 2(1), los propósitos de la EBR son:

- Proteger, conservar y, cuando sea razonable, restaurar la integridad del medio ambiente.
- Procurar la sustentabilidad del medio ambiente.
- Proteger el derecho a un medio ambiente saludable.<sup>44</sup>

Para alcanzar estos propósitos, la EBR implica proporcionar:

- Medios a través de los cuales los residentes de Ontario puedan participar en la toma de decisiones ambientalmente significativas del gobierno de Ontario.
- Una mayor confiabilidad para el gobierno de Ontario con respecto a la toma de sus decisiones ambientales.<sup>45</sup>

La EBR establece niveles mínimos de participación pública que deben ser cumplidos antes de que los 14 ministros nombrados por el gobierno de Ontario tomen decisiones sobre ciertos tipos de propuesta e instrumentos (como son definidos) ambientalmente significativos, así como sobre propuestas para políticas (incluidos programas y planes), leyes y reglamentos que puedan tener repercusiones ambientales. Un instrumento es definido como un permiso, licencia, aprobación, instruc-

43. S.O. 1993, c. 28.

44. Ontario *Environmental Bill of Rights, 1993*, Subsección 2 (1).

45. *Id.*, Subsección 2 (3).

ción u orden emitido conforme a una Ley e incluye, de acuerdo con los reglamentos, las propuestas para órdenes relacionadas con los sitios de disposición de residuos y las aprobaciones para la descarga de contaminantes en el medio ambiente.

Los instrumentos deben clasificarse según la legislación, y ésta determina el nivel de participación y notificación pública para un instrumento particular.

Un ministro tiene la obligación de hacer todo lo que esté a su alcance para notificar al público, cuando menos 30 días antes de que se tome la decisión, acerca de la propuesta para un instrumento bajo la consideración de su ministerio. La notificación debe hacerse a través del archivo electrónico establecido de acuerdo con la EBR y por otros medios apropiados. Un ministro no debe dar aviso sobre el instrumento propuesto cuando el retraso que implicara dicho aviso pudiera resultar en un riesgo para la salud o seguridad de cualquier persona; daño o riesgo serio de daño al medio ambiente; o lesión o daño, o riesgo serio de lesión o daño, a cualquier propiedad.

Un ministro debe hacer la notificación de la decisión que apruebe o no una propuesta para un instrumento, tan pronto como sea razonablemente posible después de tomada la decisión.

Cualquier residente de Ontario tiene derecho a apelar una decisión encaminada a aprobar una propuesta para determinadas categorías de instrumentos emitidos por varios ministros, principalmente normativos. Son suficientes dos residentes de Ontario para solicitar al Comisionado Ambiental que un ministro revise el instrumento.

La posición de un Comisionado Ambiental independiente es establecida, conforme a la EBR, como un funcionario de la Asamblea Legislativa, y su papel es supervisar la instrumentación y cumplimiento de la EBR. Con respecto a la participación pública en la toma de decisiones ambientales, el Comisionado reporta ante los ministros el cumplimiento de la publicación de notificaciones en el Archivo Ambiental, revisa el uso del Archivo y los procesos de la EBR, así como el ejercicio de la discreción de los ministros conforme a lo estipulado por la EBR.

El Comisionado Ambiental tiene la obligación de reportarle anualmente al vocero de la Asamblea Legislativa, puede hacer informes especiales al vocero y ser requerido para desempeñar asignaciones especiales encomendadas por la Asamblea.

### *Políticas de acceso*

Se han desarrollado diversas iniciativas para mejorar el acceso público al Archivo Ambiental de la EBR. El ministro de Medio Ambiente y Energía, quien administra el Archivo Ambiental, ha integrado un comité técnico asesor para identificar los problemas y recomendar mejoras. Adicionalmente financia a la *Ontario Environmental Network*, red no gubernamental de organizaciones ambientales de Ontario; compromete a personas con recursos para promover el uso del Archivo por los grupos ambientales y ciudadanos de otro tipo, y recomienda formas para mejorarlo. Finalmente, el ministro ha publicado una guía para ayudar al público a ingresar en el Archivo Ambiental y utilizarlo.

La Oficina del Comisionado Ambiental ha formado un comité asesor educativo para apoyar al Comisionado en las estrategias educativas y de difusión con respecto a la EBR. Por otro lado, el Comisionado Ambiental también ha publicado numerosas guías para la EBR y el Archivo Ambiental.

### *Facilidad de acceso*

El gobierno de Ontario ha adoptado la posición de que el Archivo Ambiental debe desarrollarse utilizando la infraestructura existente, y se han seleccionado varios modos de acceso:

- Marcado telefónico por computadora y módem, utilizando un número local o uno de larga distancia sin cargo.
- A través de las redes electrónicas Internet<sup>46</sup>, Freenet, WEB y GONet (Gobierno de Ontario).
- Marcado telefónico por computadora y módem, disponible en las bibliotecas públicas locales y en las de las comunidades indígenas.

Se han mencionado diversas barreras administrativas para el acceso asociado con el Archivo Ambiental. La primera es que los ministros proporcionan información insuficiente con respecto a los instrumentos propuestos, y que el lenguaje utilizado es extremadamente técnico. El desarrollo de una guía de estilo para todos los ministros provinciales participantes, elaborada para mejorar el acceso público y fomentar la participación, está siendo analizado por el gobierno de Ontario.

---

46. <[http://gov.on.ca/samples/search/Ebrquery\\_reg.htm](http://gov.on.ca/samples/search/Ebrquery_reg.htm)>.

Una segunda barrera es que el ministro líder responsable de la administración del Archivo Ambiental debe ser definido con claridad. Actualmente, es el ministro de Medio Ambiente y Energía quien administra el Archivo, aunque incluye información de otros ministerios. Podría ser adecuado que una dependencia central, como la Secretaría de la Oficina de Administración, se hiciera responsable del Archivo.

Al margen de estas barreras, cabe resaltar que para junio de 1995 más de 14,000 personas se habían registrado en el Archivo Ambiental.

### *Plazos de acceso*

Todavía no existe información estadística acerca del grado en el que el Comisionado Ambiental y los ministros provinciales están cumpliendo con las diversas fechas límite para dar respuesta a las solicitudes del público.

El periodo de 30 días para el comentario público sobre los instrumentos propuestos (así como reglamentos y políticas) es el mínimo prescrito por la EBR. Este lapso ha sido criticado en el sentido de que es demasiado corto para que surja el comentario informado, cuando menos en determinadas circunstancias.

Una crítica al respecto es que, previo a la EBR, el público tenía periodos más largos en una base informal. Por ejemplo, 90 días eran un periodo estándar para las consultas públicas del Ministerio de Medio Ambiente y Energía. Los grupos ambientales tienen la inquietud de que el periodo de 30 días se convierta en el estándar, más que en el periodo mínimo, para el comentario público.

### *Costo*

El gobierno de Ontario ha adoptado la posición de que el acceso al Archivo Ambiental para los residentes de la provincia debe ser gratuito. El servicio telefónico de larga distancia es sin cargo, al igual que el acceso al Freenet y GONet. Los usuarios de Internet pagan una cuota por la conexión, pero no hay cargos reales para tener acceso al Archivo Ambiental. Los usuarios de la WEB pagan una membresía y una cuota de uso.

## 4. REGLAMENTOS, POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PLANES PROPUESTOS

### 4.1 Introducción

Esta sección describe el grado en el que el público tiene acceso a la información ambiental, sobre la cual los gobiernos basan sus decisiones con respecto a los reglamentos, políticas, programas y planes propuestos. La Ley sobre la Declaración de Derechos Ambientales (*Environmental Bill of Rights Act*) de Ontario es discutida como un innovador enfoque provincial para otorgar al público el acceso a la información ambiental utilizada en apoyo de la reforma política y legislativa.

### 4.2 Federal

#### *Derecho de acceso*

El grado en el que se amplía o reduce el derecho de acceso público a la información relacionada con los reglamentos, políticas, programas y planes ambientales, depende de numerosos factores, como el hecho de que si las propuestas serán excluidas o exentadas del acceso de acuerdo con la AIA, y el grado de desarrollo de la propuesta dentro del gobierno. Como se señaló anteriormente, una amplia variedad de documentación relacionada con el *Queen's Privy Council* (Gabinete) queda excluida de la aplicación de la AIA. Estos documentos incluyen memoranda del Gabinete, documentos de discusión, comunicaciones entre los ministros sobre asuntos del Gabinete, material de instrucciones y versiones en borrador de la legislación y órdenes.

La exclusión de los secretos de Gabinete es más importante debido a que todos los borradores de los reglamentos, todas las políticas y programas importantes, y muchos planes, son aprobados por el Gabinete.

Un gran número de excepciones establecidas en el AIA permite a las instituciones gubernamentales negar la apertura de la información ambiental asociada con los reglamentos, políticas, programas y planes propuestos. Las excepciones están vigentes para la información obtenida como confidencial de otros gobiernos, la relacionada con los asuntos federal-provinciales, política exterior, de defensa nacional o con los intereses económicos de Canadá, o bien información sujeta al privilegio de abogado-cliente.

Una reciente iniciativa es la enmienda de la Ley del Auditor General (*Auditor-General Act*)<sup>47</sup> para nombrar un Comisionado del Medio

47. R.S.C. c. A-17, según enmienda.

Ambiente y Desarrollo Sustentable. Este comisionado reportará directamente al Auditor General acerca del éxito de los departamentos subordinados en la instrumentación de sus estrategias de desarrollo sustentable. A su vez, el papel del Auditor General es ampliado para exigirle que analice los efectos ambientales de los gastos en el contexto del desarrollo sustentable.

Las nuevas disposiciones también requieren que los departamentos federales “respondan” a las peticiones de los residentes de Canadá, cuando se demuestre que:

- La petición está relacionada con un asunto ambiental;
- Está dentro del contexto del desarrollo sustentable;
- El asunto es responsabilidad de un departamento subordinado a la Ley.

No existe otra disposición que defina el posible contenido de la petición o de la respuesta, pero las enmiendas tienen el potencial de disponer de manera indirecta de acceso público a la información relacionada con programas departamentales. La función tradicional del Auditor General es reportarle al Parlamento y al público acerca de los gastos gubernamentales. Las nuevas enmiendas también podrían hacer que el perfil de las estrategias de desarrollo sustentable surgiera del Auditor General.

### *Políticas de acceso*

En su respuesta de diciembre de 1995 a las recomendaciones de un Comité Parlamentario Permanente que trabaja con la reforma de la CEAA,<sup>48</sup> el gobierno de Canadá reconoció el derecho del público a la información y propuso el establecimiento de un archivo público electrónico que incluiría los inventarios de datos ambientales y los de monitoreo, la información presentada como parte de los requerimientos de reporte conforme a la CEPA o que se haya recopilado para determinar si una sustancia es o no tóxica.

Una fuente importante de información acerca de los reglamentos federales propuestos relacionados con el medio ambiente es el Plan

---

48. Environmental Protection Legislation Designed for the Future – A Renewed CEPA: A Proposal (CEPA Review: The Government Response), Government of Canada, Minister of Supply and Services, 1995, pp. 24-25.

Federal Regulatorio (*Federal Regulatory Plan*)<sup>49</sup> que se publica anualmente. Cada departamento federal debe proporcionar la información sobre los objetivos y niveles de todas las iniciativas regulatorias que quedan dentro de su jurisdicción. Además, los departamentos gubernamentales a menudo ejecutan ejercicios de información y consulta pública relacionados con los reglamentos propuestos antes de la elaboración de los borradores de los documentos que serán presentados al Gabinete. Por ejemplo, el Calendario de Consultas Ambientales,<sup>50</sup> publicado por Environment Canada, especifica cuando menos una docena de consultas con sectores interesados en cambios previstos a reglamentos o estatutos.

La Política Regulatoria del Gobierno de Canadá dispone que, una vez que la aprobación del Gabinete haya sido asegurada, los borradores de los reglamentos deben ser publicados en la Parte I de la Gaceta de Canadá durante varios meses, para dar oportunidad a que el público presente sus comentarios antes de que los reglamentos estén terminados. Los departamentos deben demostrar, a través de una declaración de análisis del impacto regulatorio, publicado con el borrador del reglamento, que los canadienses han sido consultados. Este requerimiento de consulta impulsa a menudo un acceso público más amplio a la información ambiental relacionada con la regulación propuesta.

En la mayoría de los casos, la versión final de las regulaciones no se modifica de manera sustancial como resultado de este proceso formal de consulta; sin embargo, en el caso de las cuatro primeras legislaciones promulgadas conforme a la CEEA, los cambios entre el borrador y la versión final fueron considerables.

Para desarrollar regulaciones adicionales la Agencia también sigue trabajando con un comité asesor regulatorio integrado por representantes del gobierno federal y provincial, la industria y grupos ambientales e indígenas.

Las propuestas para políticas y programas distintos a las regulaciones bajo consideración del Gabinete están sujetas a la Directiva del Gabinete (*The Environmental Assessment Process for Policy and Program*).<sup>51</sup> El objetivo de la Directiva del Gabinete es integrar sistemáticamente las consideraciones ambientales en los procesos de planeación y toma de decisiones. La información ambiental derivada de un análisis de las ini-

---

49. Treasury Board of Canada (publicado anualmente).

50. Environmental Consultations Calendar, Environment Canada, 1993.

51. Federal Environmental Assessment Review Office, Feb. 1993.

ciativas de política o programas propuestos, pretende apoyar la toma de decisiones de la misma manera en que se consideran los factores económicos y de otro tipo.

La Directiva del Gabinete dispone que una declaración de las implicaciones ambientales debe ser incluida en los Memoranda al Gabinete y, en donde sea pertinente, otros documentos deben ser presentados a los ministros. En los casos en que exista la posibilidad de que los efectos ambientales anticipados sean significativos, una descripción más detallada de la evaluación ambiental y de los criterios para las conclusiones y recomendaciones, debería ser incluida en los documentos que sustentan la propuesta.

La Directiva del Gabinete otorga una amplia discreción a los ministros con respecto a si debe ser emitida una declaración pública relacionada con los efectos ambientales de la política o programa. Para las iniciativas clave que pueden tener efectos significativos, la Directiva sugiere que las notificaciones públicas contengan un resumen de los efectos ambientales anticipados y su trascendencia, así como la información sobre las medidas de mitigación y programas de seguimiento, si existen.

#### *Facilidad de acceso*

La Parte I de la *Gaceta de Canadá* está ampliamente distribuida en las bibliotecas de Canadá. Las suscripciones están disponibles en formato impreso y a través de diversos servicios legales en línea. Virtualmente todos los borradores de las regulaciones son publicados en la Parte I de la *Gaceta de Canadá*, junto con las declaraciones de análisis del impacto regulatorio, que con frecuencia proporcionan alguna información relacionada con los probables efectos ambientales de la regulación.

El cumplimiento de la Directiva del Gabinete por parte de los departamentos federales ha sido bajo, pero al parecer está aumentando. Es innegable que la información sobre dichas evaluaciones, en los casos en que son realizadas, en rara ocasión es puesta a disposición del público, ni siquiera en forma de resumen, como lo sugiere la Directiva del Gabinete. Una excepción notable es la revisión ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Uno de los principales obstáculos para el acceso público a dicha información ambiental es la doctrina de confidencialidad del Gabinete, que tiene fuertes raíces en los gobiernos canadienses. Otra barrera es que ni la Agencia Canadiense de la Evaluación Ambiental ni ninguna de las



agencias centrales tienen un mandato claro para promover, monitorear y reportar públicamente el cumplimiento de los departamentos con la Directiva del Gabinete.

### *Plazos de tiempo*

Los periodos para que el público haga comentarios acerca de los borradores de las regulaciones en la Parte I de la *Gaceta de Canadá* son típicamente de 60 a 90 días.

La magnitud del problema de la oportunidad de la información proporcionada conforme a la Directiva del Gabinete es aliviada por el hecho de que muy pocas de las evaluaciones ambientales de las políticas y programas propuestos son llevadas a cabo, y de que la información acerca de dichas evaluaciones sólo en contadas ocasiones es proporcionada al público.

### *Costo*

El acceso a la Parte I de la *Gaceta de Canadá* está ampliamente disponible sin costo alguno en las bibliotecas públicas o universitarias, mientras que las suscripciones anuales cuestan cientos de dólares.

Al parecer, la limitada información relacionada con las evaluaciones ambientales de las políticas y programas propuestos emitidos, ha sido puesta a disposición del público sin cargo alguno.

## **4.3 Provincial (Ontario)**

### *Derecho de acceso*

Como se describió en el Capítulo 3.3.2, la EBR amplía los derechos públicos para el acceso a la información relacionada con las decisiones ambientales propuestas por el gobierno de Ontario, incluyendo aquellas sobre las regulaciones, políticas, programas y planes propuestos.

La EBR define los niveles mínimos de participación pública que deben alcanzarse antes de que el gobierno de Ontario tome decisiones sobre una política propuesta, que sea definida para incluir un programa, plan u objetivo, e incluye los lineamientos o criterios a ser aplicados en la toma de decisiones acerca de la emisión, enmienda o revocación de instrumentos.

En los casos en que un ministro considere que la instrumentación de una propuesta de regulación podría tener un efecto significativo sobre el medio ambiente, está legalmente obligado a hacer todo lo que esté a su alcance para notificar al público acerca de la propuesta. En el caso de políticas o leyes propuestas, el ministro está sujeto a la obligación legal sólo si, además de la certeza del potencial para causar efectos ambientales significativos, considera que el público debe tener una oportunidad para hacer comentarios acerca de la propuesta antes de su instrumentación.

Con respecto a las propuestas para instrumentos, el medio a través del cual los ministros hacen la notificación es el Archivo Ambiental.

La notificación al público no es requerida en los casos en que hacerla resultara en un riesgo para la salud o seguridad de cualquier persona; daño o serio riesgo de daño al medio ambiente; o lesión o daño, o serio riesgo de daño a cualquier propiedad. De manera similar, la notificación no es requerida cuando en opinión del ministro la propuesta estuviera sujeta a un proceso de participación pública conforme con otra legislación que fuera en gran medida equivalente al proceso requerido por la EBR, o bien, que la decisión fuera de una naturaleza fundamentalmente administrativa o financiera. Por último, no se requiere la notificación para una propuesta que forme parte de un presupuesto o declaración económica presentada ante la Asamblea Legislativa.

Después de hacer la notificación de una propuesta, los ministros están legalmente obligados a dar cualquier paso razonable para asegurar que todos los comentarios relevantes acerca de dicha propuesta, recibidos como parte de un proceso de participación pública, sean considerados cuando se tomen las decisiones correspondientes. Por otro lado, una vez realizada la instrumentación de una propuesta para una política o regulación, los ministros deben notificarla tan pronto como sea razonablemente posible.

Catorce ministros de Ontario, incluido el de Medio Ambiente y Energía, están obligados a desarrollar las denominadas Declaraciones de los Valores del Medio Ambiente (*Statements of Environmental Values*). La declaración tiene el objetivo de explicar la manera en que los propósitos de la EBR serán aplicados cuando sean tomadas en el Ministerio las decisiones que pueden afectar de manera significativa al medio ambiente, y la manera en que la consideración del propósito de la Ley debería ser integrado en esa toma de decisiones.

Los borradores de las Declaraciones de los Valores Ambientales y cualesquiera obligaciones deben ser colocados en el Archivo Ambiental para el comentario público. Un ministro tiene la obligación de dar todos los pasos razonables para asegurar que la Declaración de los Valores Ambientales sea considerada en todas las decisiones del Ministerio que puedan afectar de manera significativa al medio ambiente.

Con respecto a los instrumentos, dos residentes de Ontario que consideren que la política o regulación existente debiera ser enmendada, apelada o revocada son suficientes para proteger al medio ambiente y solicitar una revisión al Comisionado Ambiental. Adicionalmente pueden proponer el desarrollo de una nueva política, ley o regulación.

Si se cubren determinadas condiciones, el ministro que haya recibido del Comisionado Ambiental una solicitud para revisión está legalmente obligado a analizarla de una manera preliminar para determinar si el interés público amerita esa revisión por su ministerio. Para cumplir lo anterior, el ministro puede considerar la Declaración de los Valores Ambientales del Ministerio y otros criterios definidos en la Sección 67. En los casos en que el ministro determine que el interés público amerita una revisión, debe conducirla en un tiempo razonable. Por último, un ministro está obligado a notificar a los solicitantes y al Comisionado Ambiental su decisión sobre conducir o no una revisión, junto con una breve descripción de las razones de la decisión.

En noviembre de 1995, el nuevo gobierno electo de Ontario emitió una regulación que tiene el efecto de estrechar el alcance de la aplicación de la EBR. Primero, el Ministerio de Finanzas está exento de las disposiciones de la EBR; y segundo, los requerimientos para la notificación pública de las propuestas ambientalmente significativas que resultaran en la eliminación, reducción o realineación los gastos de un gobierno provincial son suspendidos por diez meses.

### *Políticas de acceso*

Muchas de las Declaraciones de los Valores Ambientales enviadas en noviembre de 1994 al Archivo Ambiental por los 14 ministerios gubernamentales de Ontario refuerzan los compromisos de la EBR con la participación pública en la toma de decisiones. Así ocurre en procesos abiertos y consultivos para las políticas, leyes, reglamentos e instrumentos propuestos y ambientalmente significativos. Cada ministro acordó participar en un proceso de revisión de un año de las Declaraciones de los Valores Ambientales. Este proceso de revisión, solicitado por el Comisionado Ambiental a fines de 1994 y concluido en noviembre de

1995, fue una respuesta a las críticas de los grupos de interés público en el sentido de que algunas de las Declaraciones de los Valores Ambientales no cumplían con los requerimientos de la EBR.

Como parte del proceso de revisión, el Comisionado Ambiental pretende explorar nuevas rutas para refinar cada Declaración de los Valores Ambientales desarrollando, entre otras, estrategias para asegurar y fortalecer la participación pública continua.

#### *Facilidad de acceso*

El Comisionado Ambiental ha desarrollado paquetes de instrucciones y formas de solicitud para los individuos que deseen pedir una investigación cuando una ley ambiental haya sido infringida; o una revisión para determinar si una política, ley, regulación o instrumento debería ser enmendada, apelada o revocada. La Oficina del Comisionado Ambiental incluye un equipo de educadores y funcionarios que brindan información al público y ayudan a los solicitantes en el procesamiento de las formas.

#### *Plazos de acceso*

Véase la Sección 3.3.2.

#### *Costo*

Véase la Sección 3.3.2.

## **5. ACCIONES PARA LA APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN**

### **5.1 Introducción**

Los gobiernos federal y provincial en Canadá están comprometidos en la aplicación y búsqueda del cumplimiento de sus respectivas leyes ambientales. Se realizan inspecciones de los establecimientos industriales, e investigaciones sobre posibles actividades ilegales; se hacen determinaciones con respecto al cumplimiento (o incumplimiento); se inician procesos y los tribunales declaran culpables o inocentes.

El problema a ser resuelto es el grado hasta el cual existe un acceso público conveniente a la información sobre las acciones de aplicación y

cumplimiento de la legislación realizadas por los gobiernos conforme a las leyes y lineamientos ambientales. En la siguiente sección, se analiza el acceso público a la información relacionada con la aplicación y cumplimiento de la CEPA y la CEAA; con las disposiciones sobre la contaminación de la Ley de Pesca, las tres a nivel federal; y de leyes ambientales clave en Columbia Británica.

## 5.2 Federal

### *Derecho de acceso*

El derecho de acceso público a la información sobre la aplicación y cumplimiento de la legislación relacionada con la CEPA, la CEAA y las disposiciones sobre la contaminación de la Ley de Pesca, están sujetas a la AIA. Esta última permite a las instituciones ambientales rechazar la apertura de la información obtenida o elaborada por cualquier entidad gubernamental si de manera razonable se determina que podría ser nociva para la aplicación de cualquier ley de Canadá o de una provincia, o para la conducción de investigaciones legales. Asimismo, la AIA permite a las entidades gubernamentales rechazar la apertura de la información sujeta al privilegio de abogado-cliente.

Sin embargo, diversas disposiciones de la CEPA otorgan autoridad legal para permitir que el público obtenga información relacionada con la aplicación de la misma. Primero, el ministro federal del Medio Ambiente tiene la obligación de informar cada año sobre la administración y aplicación de la CEPA. Estos reportes contienen valiosa información públicamente asequible sobre la aplicación y cumplimiento de la legislación.

Segundo, la CEPA dispone que para solicitar al Ministerio una investigación son suficientes dos residentes canadienses adultos que consideren cometida una infracción conforme a la CEPA. Al recibir la solicitud, el ministro debe examinar todas las cuestiones que considere necesarias para determinar los hechos relacionados con la infracción alegada. En los casos en que la infracción no requiera mayor investigación, el caso se cerrará. Sin embargo, debe proporcionarse a los solicitantes un reporte que describa la información obtenida y las razones para el cierre. De esta manera, el solicitante obtiene el acceso a la información que el gobierno posee, y también tiene la capacidad para pedir que éste recopile información adicional y la vuelva disponible. El ministro debe reportar a los solicitantes, en un plazo de 90 días, sobre el progreso de la investigación y las acciones que el ministro pretende tomar. Al parecer

no existe obligación del gobierno para hacer que los reportes de la investigación sean puestos a disposición del público.

Dados los muy limitados poderes de aplicación de la legislación conforme a la CEEA y la ausencia de infracciones y penalizaciones, el cumplimiento se garantiza principalmente a través de la educación y los mecanismos de información tales como el reporte anual de la Agencia Canadiense de la Evaluación Ambiental y el Archivo Público discutidos en una sección anterior.

### *Políticas de acceso*

La Política de Aplicación y Cumplimiento de la CEPA (*CEPA Enforcement and Compliance Policy*),<sup>52</sup> de Environment Canada, identifica a la educación e información como una de las seis categorías de medidas para promover el cumplimiento de la legislación. Conforme a la Política, Environment Canada debe notificar la disponibilidad (y distribuirlos ante una solicitud) de los siguientes materiales:

- Copias de la CEPA y sus reglamentos;
- Los lineamientos y objetivos de la calidad ambiental; los lineamientos de emisión, y los códigos de práctica ambiental, desarrollados conforme a la Ley;
- La Política de Aplicación y Cumplimiento de la CEPA;
- Una lista de las acciones procesales que emanan de la aplicación de la CEPA;
- Una lista de las órdenes emitidas por el ministro conforme a la Ley;
- Información sobre los casos que han sentado precedentes conforme a la Ley;
- Registro de hechos, cuadernos, panfletos y reportes sobre temas relevantes para la Ley.

En una segunda categoría de medidas intitulada “Consulta sobre el Desarrollo y Revisión de la Regulación” (*Consultation on Regulation Development and Review*), Environment Canada promete que durante el

---

52. *Canadian Environmental Protection Act Enforcement and Compliance Policy*, Environment Canada, 1992.

desarrollo de una regulación consultará con las partes afectadas en el supuesto de que la consulta sobre el desarrollo y enmienda de una regulación deberá dar como resultado regulaciones mejores y más efectivas.

Las políticas sobre cumplimiento de las disposiciones sobre la contaminación de la Ley Pesquera y la CEAA, actualmente en desarrollo, podrían contener mandatos para que la información esté a disposición del público.

### *Facilidades de acceso*

Environment Canada ha realizado diversas iniciativas para que la información sobre la aplicación y cumplimiento de la legislación sea puesta a disposición del público. Esto se basa en la premisa de que la aplicación y el cumplimiento de la legislación ayudarán a lograr la protección ambiental y a incrementar el conocimiento y la conciencia del público.

El Informe Anual de la CEPA de 1993-1994<sup>53</sup> resume los esfuerzos para la aplicación y cumplimiento de la legislación en cada una de las cinco regiones de Environment Canada, y proporciona el número de inspecciones, advertencias, instrucciones, procesos y detenciones relacionadas con las diferentes regulaciones de la CEPA, así como la descripción de otras iniciativas para la aplicación y cumplimiento de la legislación.

La región Pacífico y Yukon de Environment Canada elabora cada año el Resumen del Informe del Estatus del Cumplimiento de la Legislación (*Compliance Status Summary Report*),<sup>54</sup> que presenta un panorama más detallado del nivel de cumplimiento de la CEPA y las disposiciones sobre la contaminación de la Ley Pesquera por los sectores industriales y comerciales. Este documento incluye los siguientes tipos de información:

- Mecanismos utilizados para verificar el cumplimiento de la legislación;
- Nivel de cumplimiento de la legislación;
- Grado de instrumentación para la ley o lineamiento particular;

53. *Canadian Environmental Protection Act Report for the Period April 1993 to March 1994*, Environment Canada, 1994.

54. *Compliance Status Summary Report British Columbia: Fiscal Year 1993-1994*, Environment Canada (Environmental Protection Branch), septiembre de 1994.

- Descripción de las acciones ejecutadas para la aplicación de la legislación;
- Descripción de las actividades realizadas para fomentar el cumplimiento.

El informe proporciona información acerca de las prioridades de ese año para la aplicación y cumplimiento de la legislación, y presenta datos selectos de las inspecciones a establecimientos específicos, tales como fábricas de pulpa y papel, y minas.

Finalmente, Environment Canada publica un informe del nivel nacional de cumplimiento de regulaciones selectas conforme a la CEPA y la Ley de Pesca<sup>55</sup>. Este informe presentará estadísticas y un despliegue gráfico del resumen de la información, pero no identificará a establecimientos o empresas en particular.

#### *Plazos de acceso*

Las publicaciones descritas son anuales. Cabe señalar que si bien presentan información útil para identificar las tendencias en la aplicación y cumplimiento de la legislación, contienen menos datos relevantes para el público interesado en un establecimiento específico. En este caso se requeriría la búsqueda de información más precisa a través de la AIA.

#### *Costo*

Las publicaciones descritas son proporcionadas sin costo alguno. Otra información relacionada con la aplicación y cumplimiento de la legislación, si su acceso fuera posible, estaría sujeta a las cuotas estipuladas por la AIA.<sup>56</sup>

### **5.3 Provincial (Columbia Británica)**

#### *Derecho de acceso*

Los derechos legales de acceso a la información sobre la aplicación y cumplimiento de las leyes ambientales de Columbia Británica residen principalmente en la Ley de la Libertad de Información y Vida Privada (*Freedom of Information and Personal Privacy Act, FOIPPA*).<sup>57</sup>

---

55. Compliance and Enforcement Report, Vol. I: Six Regulations under CEPA and the Fisheries Act, Environment Canada, 1995.

56. *Supra*, nota 9.

57. *Supra*, nota 10.



### *Políticas de acceso*

El gobierno de Columbia Británica es la jurisdicción líder en Canadá en términos de hacer que la información sobre la aplicación y cumplimiento de la legislación se ponga a la disposición del público. Las iniciativas elaboradas por el Ministerio del Medio Ambiente y Parques de Columbia Británica responden a una decisión asumida públicamente por el ministro para proporcionar mejor información sobre las actividades para la aplicación y cumplimiento de la legislación.

### *Facilidad de acceso*

Dos iniciativas del Ministerio del Medio Ambiente y Parques para facilitar el acceso público a la información ambiental relacionada con la aplicación y cumplimiento de la legislación, son dignas de mención. La primera, el Informe sobre el Incumplimiento Ambiental (*Environment Noncompliance Report*), es semestral e identifica las operaciones industriales y municipales que no cumplen con la Ley de Manejo de Residuos (*Waste Management Act*)<sup>58</sup> de Columbia Británica, o con sus reglamentos. El décimo de estos reportes, publicado en marzo de 1995, enlistó 85 operaciones incumplidas durante el periodo del 1 de abril al 30 de septiembre de 1994.<sup>59</sup> El informe muestra los datos sobre el incumplimiento de los permisos para el manejo de residuos, las órdenes para la prevención de la contaminación y las regulaciones sobre el manejo de residuos, así como de la Ley misma. La información proporcionada incluye el nombre de la empresa o municipio, la ubicación, el tipo de operación y su nivel de cumplimiento.

Una segunda iniciativa del Ministerio del Medio Ambiente, Suelos y Parques es el Resumen de los Cargos y Penalizaciones Significativas (*Charges and Significant Penalties Summary*), que también es publicado dos veces al año. Este documento enlista los cargos presentados, las detenciones registradas y las penalizaciones impuestas por las infracciones cometidas conforme a los estatutos provinciales de protección ambiental, y también de acuerdo con las disposiciones para la protección ambiental de la Ley de Pesca federal.<sup>60</sup> Durante el periodo del 1 de abril al 30 de septiembre de 1994, por ejemplo, se presentaron 269 cargos y se registraron 134 detenciones. La información proporcionada incluye el

58. S.B.C. 1982, c. 41.

59. News Release: B.C.'s Tenth Environment Noncompliance List Released, British Columbia Ministry of Environment, Lands and Parks, 2 de marzo de 1995.

60. *Supra*, nota 38.

nombre y la ubicación de la operación, la infracción por la que fue hecho el cargo, la disposición del tribunal y la penalización impuesta o la solución ordenada.<sup>61</sup>

Estos dos informes están disponibles a través de las oficinas del Ministerio y en Internet.

La información adicional relacionada con el incumplimiento de las operaciones industriales y municipales o los cargos hechos, detenciones y penalizaciones impuestas contra dichas operaciones, está disponible conforme a la FOIPPA.

### *Plazos de acceso*

El servicio proporcionado por el Ministerio del Medio Ambiente, Suelos y Parques de Columbia Británica asegura un acceso oportuno al público interesado que está "en línea". El periodo de cinco meses para la elaboración de cada uno de los informes no es el ideal, pero tampoco es irracional debido a la delicada naturaleza de la información y al grado de precisión que el reporte exige.

### *Costo*

Los informes elaborados por el Ministerio del Medio Ambiente, Suelos y Parques de Columbia Británica son proporcionados al público sin cargo alguno.

## **6. INVENTARIO NACIONAL DE EMISIONES CONTAMINANTES**

### **6.1 Introducción**

El Inventario Nacional de Emisiones Contaminantes (*National Pollutant Release Inventory, NPRI*) es una base de datos nacional de los contaminantes emitidos al medio ambiente canadiense por las fuentes industriales y de transporte, así como de los contaminantes transferidos fuera de sitio como residuos. El primer resumen del informe NPRI fue publicado en abril de 1995.

---

61. News Release: Latest Environmental Charges and Significant Penalties Summary Released. British Columbia Ministry of Environment, Lands and Parks, 27 de febrero de 1995.

### *Derecho de acceso*

El NPRI fue establecido conforme a la autoridad de la CEPA que otorga poderes al Ministerio del Medio Ambiente para requerir la información con el propósito de determinar si una sustancia es tóxica, o para determinar si es necesario el control de una sustancia y la manera de controlarla. El 27 de marzo de 1993, de acuerdo con la Sección 16 de la CEPA, el ministro publicó una notificación en la Parte I de la *Gaceta de Canadá* requiriendo que cualquier canadiense que fuese propietario u operador de un establecimiento con diez o más empleados de tiempo completo en el año de reporte, y que manufacturara, procesara o utilizara de otra manera cualesquiera de las 178 sustancias enlistadas en el NPRI en concentraciones superiores al 1 por ciento, y en cantidades iguales o superiores a diez toneladas, presentara un reporte ante Environment Canada e identificara cualesquiera emisiones o transferencias en residuos de estas sustancias al aire, agua o suelo.

Un gran número de establecimientos están exentos de los requerimientos del reporte, incluidas minas, pozos petroleros y de gas, plantas de distribución de combustibles, así como aquellos que comercializan productos que contienen sustancias NPRI pero no registran emisiones al medio ambiente.

Los derechos para el acceso público a la información del NPRI están limitados a las disposiciones de la CEPA y la AIA relacionadas con la información confidencial de las empresas. Las compañías que reportan al NPRI pueden declarar que la información es confidencial; la presentación de dichas declaraciones impide que Environment Canada emita la información, excepto en circunstancias limitadas. La CEPA incorpora, como referencia, las medidas de la Ley sobre Acceso a la Información relacionadas con información confidencial de terceras personas. Cuando se hace una demanda de confidencialidad, no se pide a la persona interesada dar información para justificar esta demanda, a menos que sea necesario. Por ejemplo, el documento de guía NPRI recomienda que la persona que solicita el tratamiento confidencial incluya en su demanda la documentación necesaria para justificar su reclamo. Cuando la divulgación se lleva a cabo, a la tercera persona (es decir a quien está solicitando la confidencialidad) se le notifica y se le ofrece la oportunidad de proveer evidencias de que la información en cuestión llena los requisitos requeridos por la ley sobre el acceso a la información. Cuando esta evidencia no es proporcionada o es insuficiente, entonces se notifica a la tercera persona que la información será proporcionada.

En un reporte de junio de 1995: “¡Es acerca de nuestra salud! Hacia la prevención de la contaminación” (*It’s About our Health!: Towards Pollution Prevention*),<sup>62</sup> el Comité Permanente para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Cámara de Representantes recomendó que el NPRI recibiera una base estatutaria explícita y fuera estandarizado con el Inventario de Emisiones Tóxicas (TRI, por sus siglas en inglés), de Estados Unidos. En su respuesta,<sup>63</sup> el gobierno de Canadá aceptó la recomendación y está proponiendo enmendar la CEPA para brindar una base estatutaria al NPRI.

### *Políticas de acceso*

Actualmente los requerimientos de reporte NPRI se basan en las recomendaciones consensadas del Comité Asesor de Intereses Múltiples (*Multistakeholder Advisory Committee – MSAC*), que incluyó representantes de grupos industriales, laborales y ambientales, así como de los gobiernos federal y provincial. La lista de 178 sustancias para el año de reporte 1993 fue seleccionada después de una revisión de las listas utilizadas por el TRI y el Plan Maestro Nacional para la Reducción de Emisiones (*National Emissions Reduction Masterplan*) de la Canadian Chemical Producers’ Association<sup>64</sup> (Asociación Canadiense de Productores Químicos).

El primer informe anual del NPRI<sup>65</sup> incluyó datos de 1,466 establecimientos en 5,266 reportes de sustancia. El informe es publicado como un asunto político y no por algún requerimiento legal.

El informe reportó que aproximadamente 130 empresas solicitaron tratamiento confidencial para toda o una parte de la información que proporcionaron al NPRI, pero cabe señalar que muchas de estas declaraciones fueron retiradas. En el momento de la impresión del reporte, el Secretariado del Acceso a la Información había aceptado cuatro declaraciones de confidencialidad, y una quinta aún no había sido resuelta.

---

62. Report of the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development, junio de 1995.

63. Environmental Protection Legislation Designed for the Future – A Renewed CEPA, Environment Canada, 1995.

64. Community Right to Know: Issues for the Five Year Review of the *Canadian Environmental Protection Act*. Chris Rolfe, West Coast Environmental Law Research Foundation, junio de 1994, p. 7.

65. Summary Report of the 1993 National Pollutant Release Inventory. Environment Canada, abril de 1995.

*Facilidad de acceso*

El reporte declara que el NPRI tiene el objetivo de ser públicamente asequible y que la información del inventario y la base de datos puede ser obtenida en las oficinas nacionales y regionales de Environment Canada. Los datos no confidenciales del registro están disponibles en la página electrónica de Internet.

*Plazos de acceso*

El informe declara que la información seguirá siendo recopilada y publicada en una base anual, brindará la oportunidad de hacer comparaciones año con año e identificará las tendencias de la emisión y disposición de contaminantes en Canadá.

*Costo*

El informe ha sido proporcionado al público sin costo alguno y tampoco existe ningún cargo por el acceso a los datos NPRI a través de Internet.



## MÉXICO

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL. . . . .	127
1.1 Marco constitucional federal. . . . .	127
1.2 Marco constitucional en los estados . . . . .	129
1.3 Ley Federal de Procedimiento Administrativo . . . . .	131
1.4 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente . . . . .	132
1.4.1 Difusión de información ambiental. . . . .	132
1.4.2 Derecho individual para tener acceso a la información ambiental. . . . .	135
1.5 Ley Ambiental del Distrito Federal . . . . .	138
2. EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL . . . . .	139
2.1 Legislación federal . . . . .	140
2.2 Legislación estatal. . . . .	146
3. PERMISOS Y AUTORIZACIONES . . . . .	151
4. PROPUESTAS DE PLANES Y PROGRAMAS . . . . .	154
5. LEYES, REGLAMENTOS Y ESTÁNDARES . . . . .	158
5.1 Leyes . . . . .	158
5.2 Reglamentos. . . . .	159

5.3	Estándares . . . . .	160
6.	ACCIONES DE CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA LEY. . . . .	164
7.	INVENTARIOS DE EMISIONES DE SUSTANCIAS TÓXICAS. . . . .	167
8.	CONSIDERACIONES GENERALES . . . . .	170



## 1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

En esta sección se revisan las disposiciones constitucionales y legales que rigen el acceso a la información pública tanto en el ámbito general como en el específicamente ambiental.

### 1.1 Marco constitucional federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no especifica el reconocimiento explícito en materia de acceso a la información, aunque contiene dos disposiciones relacionadas con este tema en los artículos 6o. y 8o.

El Artículo 6o. señala textualmente: “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*”.

En este precepto se consagra el *derecho a la información* que, adicionado a la Constitución en 1977,<sup>1</sup> fue incluido junto con la garantía individual de libertad de expresión. El debate sobre el contenido jurídico de este derecho ha sido controvertido en razón de que el texto constitucional “no precisa lo que debe entenderse por ‘derecho a la información’, ni a quién corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar”.<sup>2</sup> Las normas para hacer operativa la reforma constitucional quedaron pendientes como objeto y materia de una ley reglamentaria específica.

Al interpretar el contenido jurídico del derecho a la información, los tribunales federales han emitido un criterio muy restringido:<sup>3</sup>

1. La adición a la Constitución se publicó en el *DOF* el 6 de diciembre de 1977.
2. Dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales, las cuales revisaron la Iniciativa de Reforma enviada por el Presidente de la República en octubre de 1977. Comisión Federal Electoral, *Reforma Política*, México, tomo I, 1978, p. 46.
3. Amparo 390/83, Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, 1983. Este criterio fue confirmado en 1985 por la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada 'Reforma Política', y que consiste en que el Estado permita que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos;
- Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria;
- Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.

Esto no quiere decir que las autoridades se eximen de su obligación constitucional y legal de informar en la forma y términos en que la Constitución y la ley lo establezcan, pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas.

Éste era el restringido marco legal vigente hasta 1994, cuando la legislación ordinaria definió el ejercicio del derecho a la información pública por medio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y posteriormente, en 1996, se precisó el contenido del derecho a la información en materia ambiental en las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En éstas se hace referencia al acceso público a archivos, documentos y datos en poder de la autoridad administrativa. Será necesario conocer la interpretación sistemática que de sus normas realicen los tribunales para conocer el alcance del derecho de acceso a la información como garantía individual otorgada a los particulares. Ambas leyes serán revisadas más adelante.

Por su parte, el artículo 80. constitucional establece el denominado *derecho de petición*, por cuanto señala:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

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

El derecho de petición consiste en la potestad del individuo para acudir ante las autoridades del Estado y formular una solicitud o instancia escrita de cualquier índole, a fin de obtener respuesta a lo que solicita. El derecho de petición es una garantía individual plena, consistente en un derecho de los particulares y una obligación correlativa de las autoridades. La obligación de éstas es dar respuesta por escrito a la solicitud recibida. Sin embargo, ello no implica necesariamente que deba responder en sentido afirmativo lo solicitado.

Un aspecto muy importante de esta garantía constitucional es que su ejercicio no está sujeto al establecimiento de requisitos, es decir, se trata de una garantía plena otorgada para todas las personas.<sup>4</sup> La Suprema Corte ha definido con toda precisión que “el artículo 8o. constitucional no subordina la contestación, ni aspecto otro alguno de la garantía de petición, a que los solicitantes hayan o no cumplido con determinados requisitos reglamentarios”.<sup>5</sup>

## 1.2 Marco constitucional en los estados

En el marco jurídico de los estados de la República, estas dos garantías (el derecho a la información y el derecho de petición) se encuentran vigentes en virtud del principio de supremacía de la Constitución federal.<sup>6</sup> Las constituciones particulares de los estados no tienen capacidad legal para contravenir o restringir las prescripciones de la Constitución federal.

Las constituciones estatales están facultadas para respaldar las garantías individuales, pormenorizándolas o detallándolas a fin de pro-

---

4. Derecho de petición, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Vol. LXXVII, tercera parte, p. 25, Amparo en revisión 6176/63, José Guadalupe Arontes Blancas, 28 de noviembre de 1963, 5 votos: “Es inexacto el argumento de que el derecho de petición que consagra el artículo 8o. constitucional esté supeditado a que el peticionario compruebe el interés jurídico que le asiste en relación con el objeto de su petición, ya que la garantía que entraña el mencionado precepto sólo está condicionada a que se ejercite por escrito y de manera pacífica y respetuosa”.

5. Derecho de petición, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Vol. XIX, tercera parte, p. 63, Amparo en revisión 4916/58, Juan N. Canales, 19 de enero de 1959, unanimidad de 4 votos.

6. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de supremacía de la propia Constitución Federal, de las leyes federales y de los tratados internacionales frente a las constituciones y al derecho interno en general de las entidades federativas.

curar su mejor aplicación u observancia. En materia de acceso al derecho a la información, específicamente, encontramos las disposiciones de la Constitución Política del Estado de Yucatán, cuyo artículo 86 señala:

El estado, en su función ordenadora de la convivencia humana, ejercerá la acción que le compete, en la medida necesaria para asegurar la solidaridad de los elementos asociados, y garantizar a éstos una equitativa participación en el bienestar que nace de la convivencia misma. El estado, por medio de sus poderes públicos, garantizará el respeto al derecho de todo individuo de gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los ecosistemas que conforman el patrimonio natural de Yucatán, basado en los siguientes principios:

I. Los habitantes del estado tienen derecho a vivir en un ambiente saludable que les permita una vida digna, y a hacer uso racional de los recursos naturales con que cuenta la entidad, para alcanzar el desarrollo sostenido, en los términos que señale la Ley de la materia;

II. A ninguna persona se le puede obligar a llevar a cabo actividades que ocasionen o puedan ocasionar deterioro al ambiente, en los términos que señale la Ley de la materia, y

III. Los habitantes del estado tienen derecho a conocer y tener acceso a la información actualizada acerca del estado del ambiente y de los recursos naturales de la entidad, así como a participar en las actividades destinadas a su conservación y mejoramiento.<sup>7</sup>

Estas disposiciones constitucionales son reglamentadas en la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Yucatán,<sup>8</sup> la cual, en su capítulo Participación Social, señala:

Artículo 89. El Ejecutivo y los ayuntamientos promoverán la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación de la política ecológica, la aplicación de sus instrumentos en acciones de información y vigilancia y, en general, en las acciones ecológicas que emprendan.

Artículo 90. Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo y los ayuntamientos: I. Convocarán a la población en general para que manifieste su opinión y propuestas.

---

7. Este artículo se encuentra ubicado dentro del Título Octavo de la Constitución del Estado de Yucatán, el cual se refiere a la "función del Estado como forma de convivencia y de su desarrollo integral".

8. Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 21 de diciembre de 1988.

### 1.3 Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 4 de agosto de 1994 y entró en vigor a partir del 1 de junio de 1995. Las disposiciones de esta ley están dirigidas a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos por México. La LFPA se aplica de modo supletorio a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma, como es el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.<sup>9</sup>

La LFPA abarca fundamentalmente el derecho de acceso a los documentos administrativos. De acuerdo con esta ley:

- a) la administración pública federal tiene la obligación de permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes.<sup>10</sup> El objeto del derecho de acceso es la información contenida en las oficinas públicas en forma que resulte clara e inteligible, por cuanto los archivos, registros y documentos son los medios instrumentales que posibilitan el ejercicio de tal derecho.
- b) los interesados en un procedimiento administrativo tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la información oportuna en las oficinas correspondientes, salvo cuando se trate de información sobre la defensa y la seguridad nacionales, sea relativa a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en los que exista disposición legal que lo prohíba. Los interesados podrán solicitar que les sea expedida, a su costa, copia certificada de los documentos contenidos en el expediente administrativo que desean conocer.<sup>11</sup>

---

9. La LFPA no es aplicable en materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público. Artículo 1, segundo párrafo.

10. Artículo 16, fracciones VII y VIII.

11. Artículos 33 y 34.

#### 1.4 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) fue reformada en 1996<sup>12</sup> a fin de incluir, entre otras materias, el *derecho a la información ambiental*, como un mecanismo para ampliar los márgenes de participación ciudadana en la gestión ambiental.

De acuerdo con la iniciativa de reforma a la LGEEPA, enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso, “se ha partido del criterio de que las comunidades informadas con objetividad podrán tomar las decisiones que mejor salvaguarden sus intereses y derechos, a la vez que podrán estar atentas a lo que ocurra en su entorno. Dadas las condiciones ambientales que prevalecen en algunas regiones y zonas del país, las comunidades en lo particular, y la sociedad en lo general, tienen que estar al tanto de cuanto ocurre o deja de ocurrir en materia ambiental; por lo mismo, habrá de garantizarse que la autoridad responsable mantenga dicha información a disposición del público.”

Así, la LGEEPA aborda el acceso a la información a través de dos vías: la difusión de información ambiental y el derecho personal de acceso a la información en poder de la autoridad administrativa.

##### 1.4.1 *Difusión de información ambiental*

En el ámbito de la difusión de información ambiental, la Ley impone a la autoridad ambiental el deber de publicar de manera periódica la información oficial en su poder. Así, la LGEEPA contempla la creación de un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (Sinia) que tendrá por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional (la cual estará disponible para consulta) y se coordinará y complementará con el Sistema de Cuentas Nacionales a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.<sup>13</sup>

---

12. La reforma se publicó el 13 de diciembre de 1996 en el *DOF*.

13. El desarrollo de bases de datos institucionales es una política general del gobierno mexicano, previsto en el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000. En dicho programa se señala una grave problemática en la materia: el desarrollo de bases de datos institucionales con disponibilidad pública es muy incipiente. Para 1995, de un total de 215 bases de datos comunicadas por 31 instituciones, sólo 11 brindan acceso al público. Por ello, se propone crear una infraestructura de información que beneficie a las instituciones públicas, al sector privado y a la sociedad, mediante el desarrollo de bases de datos sobre temas específicos que incluyan información nacional, regional, sectorial e institucional. Asimismo, propone establecer criterios

El Sinia se estructuró con base en el modelo presión-estado-respuesta propuesto por la OCDE, aunque ajustado a las necesidades y posibilidades de México. En 1997 se desarrollará la segunda fase del Sinia para que pueda ser consultado vía Internet. En la tercera fase se incorporará el contenido del informe bienal al cual se hace referencia más adelante.

En dicho sistema se integrará, entre otros aspectos, información relativa a los inventarios de los recursos naturales del territorio nacional, a los mecanismos y resultados del monitoreo de la calidad del aire, el agua y el suelo, al ordenamiento ecológico del territorio, así como la información correspondiente a los registros, programas y acciones destinados a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente. Asimismo, la ley prevé incorporar en el Sinia los informes y documentos relevantes que resulten de las actividades científicas, académicas, trabajos técnicos o de cualquier otra índole en materia ambiental y de preservación de recursos naturales, realizados en el país por personas físicas o morales, nacionales o extranjeras.

De acuerdo con el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, el Sinia se integrará con los siguientes componentes:

- Sistema de Indicadores Ambientales;
- Cuentas Ambientales Complementarias al Sistema de Cuentas Nacionales;
- Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Ecológico;
- Sistema de Información para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad;
- Sistema de Información de las Áreas Naturales Protegidas;
- Sistema de Información sobre Sustancias Tóxicas y Residuos Peligrosos;
- Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes;
- Sistema de Información sobre Cooperación Ambiental Internacional;
- Sistema de Información sobre Regulación Ambiental;

---

que permitan promover y articular los esfuerzos del gobierno para poner a disposición de la ciudadanía información pública en redes de datos nacionales e internacionales.

- Sistema de Información sobre el Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y los Recursos Naturales;
- Laboratorios y Monitoreo Ambiental.

De igual forma, la LGEEPA señala el deber de la autoridad de publicar los siguientes medios de información ambiental:

- Un *Informe sobre la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, que debe elaborarse y publicarse bianualmente. El Informe Bienal 1995-1996 de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, está programado para su publicación durante el primer semestre de 1998. En la etapa de recopilación de información se trabaja conjuntamente con el INEGI para validar y hacer compatibles las estadísticas ambientales y la información básica que manejan ambas instituciones. Después se hará el análisis de las tendencias y las políticas que se desarrollan en el país para ser discutidas por expertos nacionales en la materia y, por último, se discutirán en los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable;<sup>14</sup>
- La *Gaceta Ecológica*, en la cual se publicarán las disposiciones jurídicas, normas oficiales mexicanas, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas, así como información de interés general en materia ambiental emitida por el Gobierno Federal o los gobiernos locales, o documentos internacionales en materia ambiental de interés para México, independientemente de su publicación en el *DOF* o en otros órganos de difusión. Así también en la *Gaceta* se publicará información oficial relacionada con las áreas naturales protegidas y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;<sup>15</sup>
- El cálculo del *Producto Interno Neto Ecológico*. Para cuantificar el costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales causados por las actividades económicas en un año deter-

---

14. Actualmente se han publicado dos Informes Generales, cubriendo los periodos 1991-1992 y 1993-1994.

15. Artículo 159 Bis 2. La *Gaceta Ecológica* tiene el carácter jurídico de gaceta gubernamental, en los términos señalados por la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, publicada el 24 de diciembre de 1986. No obstante, el objetivo, contenido y alcance de la *Gaceta Ecológica* son más amplios que los de las otras gacetas gubernamentales, ya que éstas únicamente se enfocan a la "publicación de los acuerdos, órdenes, resoluciones, circulares, notificaciones, avisos y en general todos aquellos comunicados emitidos por las dependencias del Ejecutivo Federal que no corresponda publicar en el *DOF*" (Artículo 13).



minado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El INEGI integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales.<sup>16</sup>

#### **1.4.2 *Derecho individual para tener acceso a la información ambiental***

Respecto al derecho individual para tener acceso a la información ambiental en poder de la autoridad, la LGEEPA otorga a toda persona, independientemente de si es o no afectada de manera directa por el asunto de que se trate, el derecho a que la autoridad correspondiente le otorgue la información ambiental de que disponga.<sup>17</sup> De acuerdo con el artículo 159 Bis 3, toda persona, física o moral, tendrá derecho a que la Semarnap, las autoridades de los estados, del Distrito Federal y los municipios pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten. Únicamente se prevé una excepción al acceso de toda persona a la información, sin necesidad de acreditar interés jurídico. Tal excepción se plantea para el caso de la información derivada de las auditorías ambientales. En esta materia sólo se ponen a disposición de quienes resulten o puedan resultar directamente afectados el diagnóstico básico y las acciones preventivas y correctivas que deberán desarrollarse como resultado de las auditorías ambientales. Asimismo, debe respetarse la confidencialidad en los términos de la Ley de Propiedad Industrial.<sup>18</sup>

La LGEEPA determina el tipo de información que podrá solicitarse, las formalidades a seguir para ello y los casos en los que la autoridad podrá negar esa información. Así, la Ley considera información ambiental “cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos”.

---

16. Artículo 159 Bis, tercer párrafo.

17. Esta disposición legal concuerda con el criterio sostenido por el Poder Judicial en el sentido de que para ejercer el derecho de petición no se requiere acreditar el interés jurídico. Así se señala en la siguiente tesis: “PETICIÓN, DERECHO DE. Es inexacto el argumento de que el derecho de petición que consagra el artículo 8o Constitucional esté supeditado a que el peticionario compruebe el interés jurídico que le asiste en relación con el objeto de su petición, ya que la garantía que entraña el mencionado precepto sólo está condicionada a que se ejercite por escrito y de manera pacífica y respetuosa”, *Semanario Judicial de la Federación*, Vol. LXXVII, tercera parte, p. 25, Amparo en revisión 6176/63, José Guadalupe Arontes Blancas, 28 de noviembre de 1963, 5 votos.

18. Artículo 82.

Las formalidades previstas en la LGEEPA son mínimas:<sup>19</sup> presentar la solicitud por escrito, especificando de manera clara la información que se solicita y los motivos de la petición; los solicitantes deberán identificarse indicando su nombre o razón social y domicilio. Esta disposición legal reglamenta en materia ambiental lo establecido por el Artículo 8o. de la Constitución, ya revisado líneas arriba, relativo al derecho de petición.

Uno de los puntos novedosos que se incorporan en la LGEEPA es la obligación para la autoridad ambiental de responder a la petición en un plazo máximo determinado: 20 días. Esto es relevante porque hace expedito el tiempo de respuesta al particular. En el sistema legal mexicano, la norma general para que la autoridad responda se extiende a cuatro meses. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en su artículo 17 que, “salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente”. Antes de esta definición legal, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente había considerado que el “breve término” a que se refiere la Constitución debe ser “aquel en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse”.<sup>20</sup>

No obstante lo adecuado de esta disposición legal, cuyo propósito es hacer expedita la respuesta de la autoridad ambiental, en la práctica puede resultar inoperante. En efecto, el artículo 159 Bis 5 de la LGEEPA señala que la autoridad ambiental debe responder en un plazo no mayor de 20 días a partir de la recepción de la solicitud. Y añade que en caso de que la autoridad conteste en términos negativos la solicitud, deberá señalar las razones que motivaron su determinación. Sin embargo, inmediatamente después incorpora la figura de la *negativa ficta*, al señalar que si transcurrido el plazo establecido la autoridad ambiental no

19. Derecho de petición. El artículo 8o constitucional no subordina la contestación ni aspecto otro alguno de la garantía de petición, a que los solicitantes hayan o no cumplido con determinados requisitos reglamentarios, *Semanario Judicial de la Federación*, Vol. XIX, tercera parte, p. 63, Amparo en revisión 4916/58, Juan N. Canales, 19 de enero de 1959, unanimidad de 4 votos.

20. Amparo en revisión 3609/1957, Genaro Sandi Cervantes, *Boletín de Información Judicial*, 1958, Núm. 6162 e *Informe de 1966*, Segunda Sala, p. 135. En jurisprudencia, la Corte ha señalado que el artículo 8 constitucional se infringe si transcurren cuatro meses desde que la autoridad haya recibido la petición escrita del particular sin que se hubiese contestado (Apéndice al tomo CXVIII, tesis 767, 188 y 470; en otras ejecutorias la Corte ha consignado la variabilidad de la duración cronológica de la idea del “breve término”, ya que en algunos casos ha estimado que éste puede consistir en cinco días y en otro en diez días (Amparo en revisión 6023/1954. María Servín de Peralta, *Boletín de Información Judicial*, 1955, Núm. 3286.

emite su respuesta por escrito, “la petición se entenderá resuelta en sentido negativo para el promovente”. Ello podría permitir que, ante la carga administrativa que afecta a las oficinas públicas, o por indolencia, la autoridad simplemente deje correr el plazo y se evite así motivar legalmente el acuerdo que niega la información solicitada.<sup>21</sup> En todo caso, al recibir respuesta negativa a la solicitud de información, el particular puede ocurrir directamente ante los tribunales administrativos en demanda de nulidad, o ante el Poder Judicial Federal para impugnar el fondo de la negativa ficta.<sup>22</sup>

Aunado a lo anterior, la LGEEPA establece el derecho de los particulares a interponer un recurso de revisión en caso de que consideren que la autoridad afecta sus intereses al negarse a entregar la información solicitada. Cabe señalar que, además de este recurso administrativo, el particular tiene abiertas otras vías legales para demandar la entrega de la información: el juicio de amparo, a fin de que la autoridad respete el derecho de petición que otorga la Constitución, y la vía penal, ya que el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, tipifica como delito de abuso de autoridad el hecho de que un servidor público indebidamente impida la presentación o el curso de una solicitud.<sup>23</sup>

21. La falta de fundamento y motivación legal de la *negativa ficta* no puede ser impugnada ante los tribunales, ya que por no ser un acto de autoridad propiamente dicho no son aplicables los requisitos de formalidad exigidos para los actos jurídicos. Únicamente puede impugnarse el fondo de la negativa, no así la falta de formalidad. Véase la tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito “NEGATIVA FICTA. NO PUEDE IMPUGNARSE POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. La resolución negativa ficta, por tratarse de una ficción legal que nace del silencio de la autoridad administrativa, tiene como fin constituir el elemento de acción, que al ser ejercitado, permite al actor iniciar el juicio de nulidad, en sustitución del acto expreso; por tanto, aun cuando el silencio negativo constituye el acto impugnado, lo cierto es que no es una verdadera resolución administrativa, pues carece de la voluntad de la autoridad que la emite; es por ello que no es dable elaborar procesos interpretativos, ni impugnarse por carecer de los requisitos constitucionales de fundamento y motivo, pues es tan sólo una ficción que surge a la vida jurídica por voluntad del gobernado y, como tal, únicamente debe examinarse la misma en cuanto al fondo”, Amparo directo I22/91, Fivisa, S.A. de C.V., 25 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario de Jesús Sosa Escudero.
22. En este caso no procede acudir al recurso de revisión previsto en la LGEEPA, ante la propia autoridad que incurrió en la negativa ficta, atentos a la decisión del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito “NEGATIVA FICTA, NO PROCEDE SU IMPUGNACIÓN ANTE LA PROPIA AUTORIDAD QUE INCURRIÓ EN LA”. Amparo directo 394/91, Gloria Violeta Contreras, 9 de mayo de 1991. Unanimidad de votos. *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIV, julio, segunda parte, p. 671.
23. Artículo 215, fracción III. Igualmente se prevén responsabilidades para los particulares en caso de que hagan mal uso de la información que la autoridad ambiental les

El derecho de acceso a la información ambiental no tiene un valor absoluto; la LGEEPA establece límites, si bien con carácter excepcional para evitar que se convierta en un derecho vacío. Las autoridades ambientales podrán negar la entrega de la información solicitada sólo cuando se presente y acredite alguna de las siguientes causas:<sup>24</sup>

- Se considere por disposición legal que la información es confidencial o que por su propia naturaleza su difusión afecta la seguridad nacional;
- Se trate de información relativa a asuntos materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia, pendientes de resolución;
- Se trate de información aportada por terceros cuando los mismos no estén obligados por disposición legal a proporcionarla, o
- Se trate de información sobre inventarios e insumos y tecnologías de proceso, incluyendo la descripción del mismo.

### 1.5 Ley Ambiental del Distrito Federal

La Ley Ambiental del Distrito Federal<sup>25</sup> señala en su artículo 23 que la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal establecerá un sistema de información y vigilancia ambiental permanente para el público, que deberá incluir la relativa a los recursos naturales, a los instrumentos de política ambiental, así como a las emisiones y niveles de contaminantes. Asimismo, indica que la Secretaría del Medio Ambiente debe emitir un informe público anual sobre la situación ambiental del Distrito Federal.

El gobierno de la Ciudad de México cuenta actualmente con los siguientes mecanismos de información a disposición del público:<sup>26</sup>

- Solicitudes de visita a la Red Automática de Monitoreo Atmosférico (RAMA). Se autoriza la realización de una visita a las instalaciones de la red, tales como el Centro de Control, Laboratorio de Mantenimiento y Calibración o Área de Pronóstico Meteorológico. Ello permite estar informado sobre las acciones que se llevan a cabo para el

---

proporcionó. El artículo 159 Bis 6 de la LGEEPA indica que “quien reciba información ambiental de las autoridades competentes, en los términos del presente Capítulo, será responsable de su adecuada utilización y deberá responder por los daños y perjuicios que se ocasionen por su indebido manejo”.

24. Artículo 159 Bis 4.

25. Publicada el 9 de julio de 1996 en el DOF.

26. Departamento del Distrito Federal, *Manual de Trámites y Servicios al Público de la Administración Pública del Distrito Federal*, Oficialía Mayor, 1996.

registro adecuado de los niveles de contaminación atmosférica en la ZMCM y sus repercusiones en diferentes ámbitos de la vida de la ciudad, por ejemplo la aplicación del Programa de Contingencias Ambientales. El acceso es gratuito;

- El Centro Documental de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación permite la consulta de información bibliográfica, así como de los estudios de evaluación de impacto ambiental y riesgo. La consulta es gratuita;
- Información del inventario de emisiones a la atmósfera, publicaciones periódicas de calidad del aire y análisis especiales. Permite contar con información actualizada del inventario de emisiones de área, reportes, anuarios estadísticos y estudios mensuales, anuales y especiales sobre la calidad del aire de la ZMCM. Para obtener la información debe justificarse su carácter necesario. Se proporciona de manera gratuita;
- Información referente a la base de datos histórica de la Red Automática de Monitoreo Atmosférico (RAMA). Permite contar con esa base de datos en formato digital, de acuerdo con las necesidades particulares del solicitante, sea por contaminante, sea completa o por un periodo determinado, para así poder realizar los análisis pertinentes sobre la misma. El solicitante debe justificar su necesidad de contar con la información requerida, la cual se otorga gratuitamente;
- Atención a consultas sobre el Índice Metropolitano de Calidad del Aire (Imeca). Se puede consultar el reporte que la Comisión Ambiental Metropolitana emite cada hora en Internet (<http://www.cem.itesm.mx/sima/ddf/>), así como solicitar la información al Servicio Público de Localización Telefónica (Locatel) en el número 658 1111;
- Atención en Locatel a consultas sobre el Programa de Restricción Vehicular "Hoy No Circula". Este servicio proporciona información referente a los días en que un vehículo, de acuerdo con su matrícula y color de calcomanía, no debe circular en el área metropolitana, así como sobre medidas de emergencia en programas de contingencia atmosférica.

## 2. EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Esta sección describe la legislación, reglamentación y políticas relativas al acceso público a la información derivada de los procedimientos de evaluación del impacto ambiental. En el ámbito federal revisare-

mos la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,<sup>27</sup> así como la legislación ambiental de algunos estados del país.

La jurisdicción ambiental se ejerce de manera concurrente por los tres niveles de gobierno en México: federal, estatal y municipal. La propia LGEEPA realiza la distribución de competencias sobre este particular: a la federación corresponde la evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere expresamente el artículo 28 (que se verán adelante) de esta Ley; a los estados se les responsabiliza de la evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la federación por la LGEEPA, en tanto que a los municipios les corresponde participar en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal cuando se realicen en su circunscripción territorial.<sup>28</sup>

## 2.1 Legislación federal

### *Derecho de acceso a la información*

La LGEEPA define la evaluación del impacto ambiental como un procedimiento administrativo a cargo de la Semarnap, por medio del cual la autoridad “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 ambiente”.<sup>29</sup>

27. No se revisará el Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental (DOF del 7 de junio de 1988), ya que en virtud de las reformas a la LGEEPA del 13 de diciembre de 1996, el derecho de acceso a la información fue modificado sustancialmente para ampliar y precisar sus alcances. Dicho Reglamento habrá de ser reformado para reflejar las modificaciones hechas a la ley.

28. El artículo 35 Bis 2 permite una delimitación más precisa de la distribución de competencias entre los gobiernos federal, estatales y municipales: “Artículo 35 Bis 2. El impacto ambiental que pudiesen ocasionar las obras o actividades no comprendidas en el artículo 28 será evaluado por las autoridades del Distrito Federal o de los estados, con la participación de los municipios respectivos, cuando por su ubicación, dimensiones o características produzcan impactos ambientales significativos sobre el medio ambiente, y estén expresamente señalados en la legislación ambiental estatal. En estos casos, la evaluación del impacto ambiental se podrá efectuar dentro de los procedimientos de autorización de uso del suelo, construcciones, fraccionamientos, u otros que establezcan las leyes estatales y las disposiciones que de ella se deriven. Dichos ordenamientos proveerán lo necesario a fin de hacer compatible la política ambiental con la de desarrollo urbano y de evitar la duplicidad innecesaria de procedimientos administrativos en la materia.”

29. Artículo 28.

La LGEEPA establece la obligatoriedad de la autorización previa en materia de impacto ambiental para realizar obras o actividades que causen o puedan causar efectos significativos sobre el ambiente o los recursos naturales, sin que puedan ser regulados adecuadamente por instrumentos tales como normas, licencias, ordenamiento ecológico del territorio u otros. Para ello, la ley contiene una relación precisa de aquellas obras o actividades cuyo impacto ambiental corresponderá evaluar al gobierno federal. Así, en el artículo 28 de la ley se señala que quedan sujetas al requisito previo de autorización en materia de impacto ambiental:

- I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos 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. Plantaciones forestales;
- 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 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 irrepara-

bles, 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.

Con este listado se pretende que el gobierno federal no deje de evaluar obras y actividades de impacto significativo, pero también que los particulares tengan mayor certeza jurídica al conocer con precisión las actividades que requieren autorización.<sup>30</sup>

A raíz de la reforma a la LGEEPA de 1996, se amplía la participación pública en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental. Al derecho de los ciudadanos de poder conocer el contenido de las manifestaciones sometidas a la autoridad, se suma la creación de dos vías de acceso público al procedimiento de evaluación del impacto ambiental. Se permite la discusión pública de los proyectos puestos a la consideración de la autoridad ambiental cuando su realización pueda acarrear graves desequilibrios ecológicos o daños a la salud pública o a los ecosistemas. Asimismo, se estableció el procedimiento que deberán seguir las autoridades ambientales con el propósito de garantizar el derecho de las personas a formular observaciones y propuestas respecto de las manifestaciones de impacto ambiental que les presenten. Así, del contenido del artículo 36 se desprenden los siguientes mecanismos de acceso a la información:

- El derecho de acceso al contenido de las manifestaciones de impacto ambiental (MIA) presentadas ante la autoridad ambiental. La Ley señala en su artículo 34 que una vez recibida una manifestación del impacto ambiental e integrado el expediente respectivo, la autoridad la pondrá a disposición del público a fin de que pueda ser consultada por quien lo solicite:

I. La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su *Gaceta Ecológica*.<sup>31</sup> Asimismo, el promovente deberá publicar, a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad

30. La LGEEPA también prevé la posibilidad de que la Semarnap solicite la evaluación del impacto ambiental a obras o actividades que aun no estando expresamente señaladas en la Ley, puedan causar desequilibrio ecológico, daños a la salud pública o a los ecosistemas o rebasar los límites y condiciones legales. No obstante, con el objeto de no hacer nugatorio el beneficio derivado de un listado preciso, se incluye en esta disposición el procedimiento que deberá seguir la autoridad para determinar si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, y se establece la *afirmativa ficta* en caso de que la autoridad no conteste en el plazo legal.

31. Esta publicación en la *Gaceta Ecológica* se menciona también en el Artículo 31, último párrafo: "La Secretaría publicará en su *Gaceta Ecológica*, el listado de los informes preventivos que le sean presentados en los términos de este Artículo, los cuales estarán a disposición del público".



en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación del impacto ambiental a la Secretaría;

II. Cualquier ciudadano, dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto en los términos antes referidos, podrá solicitar a la Secretaría poner a disposición del público, en la entidad federativa que corresponda, la manifestación del impacto ambiental.

Dentro de la Semarnap, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del INE es la unidad administrativa responsable de organizar el procedimiento de consulta de los informes preventivos y manifestaciones del impacto ambiental y publicar en la *Gaceta Ecológica* y en otros medios de comunicación la información relevante del proyecto de obra o actividad de que se trate.<sup>32</sup>

Debe señalarse que en este caso caben algunas restricciones para el acceso a la información presentada por los promoventes de la obra o actividad. Al someter la MIA se puede requerir reserva de la información integrada al expediente puesto que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, así como confidencialidad para la información comercial que aporte el interesado.

- La realización de consultas públicas sobre la obra o actividad proyectada. La ley prevé que la Semarnap, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, puede llevar a cabo una consulta pública. Esta fase es de gran relevancia dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, puesto que busca integrar las opiniones y consideraciones de todos los afectados por los proyectos en consideración. El citado artículo 34 señala en su parte conducente:

III. Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con lo que señale el reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

---

32. Artículo 60 fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Adicional a la labor de la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, las Delegaciones Federales de la Semarnap cuentan con atribuciones en materia de impacto ambiental (artículo 32, fracción X, inciso f). La Secretaría está impulsando un proceso de desconcentración y descentralización de las evaluaciones del impacto ambiental. Actualmente se han facultado a 19 delegaciones federales de la Semarnap para examinar, dictaminar y dar seguimiento a informes, y se instalaron ventanillas de recepción de estudios del impacto ambiental en todas sus delegaciones.

Para hacer operativa esta función, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental está responsabilizada de “convocar y conducir, cuando se estime necesario, audiencias técnicas y públicas en torno a proyectos que ingresen al procedimiento de evaluación de impacto ambiental”.<sup>33</sup>

Cabe hacer notar que la realización de estas consultas públicas es decisión discrecional de la autoridad; esto es, no toda solicitud de los interesados dará pie necesariamente a una consulta pública, sino que la autoridad ambiental deberá considerar las circunstancias particulares de cada caso y decidir en consecuencia.

- Presentación de propuestas por los afectados. El multicitado artículo 34 establece el mecanismo para asegurar que las opiniones y propuestas del público sean consideradas dentro del procedimiento de evaluación:

IV. Cualquier interesado, dentro del plazo de veinte días contados a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes, y

V. La Secretaría agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado.

El aspecto relevante contenido en la LGEEPA es la configuración de la información pública como una pieza integrada al proceso de toma de decisiones por la autoridad. Esto es, de los preceptos legales se deriva que la manifestación de impacto ambiental, la evaluación y la información pública son elementos constitutivos del procedimiento de evaluación del impacto ambiental. La participación pública en el proceso es más que un simple trámite; es un componente decisivo del propio sistema de evaluación al permitir que las consideraciones técnicas tengan en cuenta las percepciones del público.

Cabe precisar un dato importante. Este mecanismo de acceso a la información no se restringe a las manifestaciones de impacto ambiental, sino que se extiende a los *informes preventivos*. Los informes preventivos se presentan para los proyectos de obras o actividades que la propia ley

---

33. *Id.*, fracción VI.

considera libres de una manifestación de impacto ambiental.<sup>34</sup> En efecto, el artículo 31 de la LGEEPA señala en su último párrafo que “la Secretaría publicará en su *Gaceta Ecológica* el listado de los informes preventivos que le sean presentados en los términos de este artículo, los cuales estarán a disposición del público”. Es probable que la interpretación de esta disposición jurídica limite el derecho de acceso a la información únicamente a la etapa de consulta de los informes y los expedientes. Si la ley establece que los daños que pudieran causar las obras o actividades no ameritan iniciar el procedimiento administrativo de evaluación del impacto ambiental, quizá resultaría excesivo sujetar los informes preventivos a un escrutinio tan estricto como las MIA.

### *Política de acceso a la información*

El Programa de Medio Ambiente 1995-2000 señala que la evaluación del impacto ambiental es una herramienta para generar información al respecto y un proceso analítico para evaluar elementos más comprensivos de costo y beneficio social en cada proyecto de desarrollo; ofrece asimismo la oportunidad de tomar decisiones correctas haciendo un uso socialmente óptimo de los recursos económicos y ecológicos de la sociedad. Por ello, para aprovechar todo el potencial de la evaluación del impacto ambiental, le da carácter de necesarias a medidas como la de “prever mecanismos adecuados de participación y consulta pública”.

### *Facilidades de acceso*

Los resúmenes ejecutivos de proyectos de evaluación de impacto ambiental se pueden consultar además vía Internet en <<http://www.ine.gob.mx/INE/documentos/dgoeia/mias.html>>.

---

34. “Artículo 31. La realización de las obras y actividades a que se refieren las fracciones I a XII del artículo 28, requerirán la presentación de un informe preventivo y no una manifestación del impacto ambiental, cuando: I. Existan normas oficiales mexicanas u otras disposiciones que regulen las emisiones, las descargas, el aprovechamiento de recursos naturales y, en general, todos los impactos ambientales relevantes que puedan producir las obras o actividades; II. Las obras o actividades de que se trate estén expresamente previstas por un plan parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que haya sido evaluado por la Secretaría en los términos del artículo siguiente, o III. Se trate de instalaciones ubicadas en parques industriales autorizados en los términos de la presente sección. En los casos anteriores, la Secretaría, una vez analizado el informe preventivo, determinará, en un plazo no mayor de veinte días, si se requiere la presentación de una manifestación del impacto ambiental en alguna de las modalidades previstas en el reglamento de la presente Ley, o si se está en alguno de los supuestos señalados.”

### *Plazos de acceso*

Los expedientes de evaluación del impacto ambiental se pueden consultar en cualquier momento una vez que la Semarnap haya integrado el expediente respectivo. Además, cuando se lleva a cabo una consulta pública conforme al Artículo 34 de la LGEEPA, el promovente de la obra o actividad debe publicar, dentro de los cinco días posteriores a la presentación de la MIA, un extracto del proyecto en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa en que se ubique la obra.

Asimismo, los ciudadanos pueden solicitar, dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto, que la Semarnap ponga la manifestación de impacto ambiental a disposición del público en la entidad federativa respectiva. Asimismo, cualquier interesado podrá proponer, a partir de los 20 días contados desde que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental, el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes.

## **2.2 Legislación estatal**

### *Derecho de acceso*

Los 31 estados del país y el Distrito Federal cuentan con su propia legislación en materia de protección al ambiente, en la cual se contempla y regula el procedimiento de evaluación del impacto ambiental. En todas estas leyes se establece el derecho a la información respecto de dicho procedimiento, con la excepción de cinco estados.<sup>35</sup>

Dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, la Ley Ambiental del Distrito Federal define un mecanismo para tener acceso a los documentos presentados ante la Secretaría del Medio Ambiente del gobierno del Distrito Federal:

Artículo 37. Presentado el informe, manifestación o estudio en materia de impacto ambiental o de riesgo, la Secretaría integrará dentro de los dos días hábiles siguientes un expediente para consulta del público, que contendrá el resumen del proyecto de obra o actividad respectiva, en los términos del artículo 35, fracción I, inciso h), así como, en su momento, la resolución en materia de impacto ambiental correspondiente.

---

35. Colima, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala.

Al efecto, la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal colocará en sus oficinas un listado de los informes, manifestaciones y estudios en materia de impacto ambiental recibidos. Este listado debe actualizarse cada dos días hábiles.

Además del derecho de acceso a la documentación, la Ley Ambiental del Distrito Federal prevé la posibilidad de que la población tenga participación en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental. El mecanismo previsto es el siguiente:

- El promovente de una obra o actividad sujeta al requisito previo de la autorización en materia del impacto ambiental, debe publicar a su costa, en un diario de circulación nacional, el resumen del proyecto de obra o actividad. Debe contener además, el nombre del propietario o promovente y del responsable de la manifestación o estudio; el nombre y características fundamentales del proyecto, incluidos su ubicación y los principales efectos ambientales, y las medidas de prevención, minimización, restauración, compensación o mejoramiento ambiental.
- Cualquier persona podrá presentar observaciones por escrito a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal dentro de los cinco días hábiles siguientes a la publicación del resumen del proyecto de obra o actividad. Debe presentar para ello pruebas documentales que sustenten las observaciones.
- La Secretaría de Medio Ambiente ponderará las observaciones presentadas al considerar su resolución en materia del impacto ambiental.
- Las personas que consideren que sus observaciones no fueron estudiadas ni consideradas adecuadamente, podrán presentar un recurso administrativo de inconformidad en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En los estados de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas se incluyen disposiciones para regular el acceso a la información en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental. Por ejemplo, la Ley Ecológica para el Estado de Guanajuato establece lo siguiente:

Artículo 28. Una vez presentada la manifestación del impacto ambiental y satisfechos los requerimientos formulados por la autoridad competente, cualquier persona podrá consultar el expediente correspondiente.

Los interesados podrán solicitar que se mantenga en reserva la información integrada al expediente y que de hacerse pública pudiera afectar derechos de propiedad industrial o intereses lícitos de naturaleza mercantil.

Disposiciones similares contiene la legislación ambiental de los estados de Sonora y Tamaulipas. La Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora<sup>36</sup> establece:

Artículo 31. Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental y satisfechos los requerimientos formulados por la autoridad competente, se le dará publicidad en los términos y condiciones que fije el Reglamento. Los interesados podrán solicitar que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente, y que de hacerse pública pudiera afectar derechos de propiedad industrial o intereses lícitos de naturaleza mercantil.

Cualquier persona podrá consultar el expediente relativo, mismo que se integrará con la documentación comprendida en la manifestación del impacto ambiental.

Por su parte, la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Tamaulipas<sup>37</sup> señala:

Artículo 39. Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental y satisfechos los requerimientos formulados por la Secretaría o por la autoridad municipal competente, cualquier persona podrá consultar el expediente correspondiente en la oficina de Registro de Programas Ecológicos.

Los interesados podrán solicitar que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente, y que de hacerse pública pudiera afectar derechos de propiedad industrial o intereses lícitos de naturaleza mercantil.

En el Estado de Baja California las posibilidades de acceso a la información son más amplias, toda vez que no únicamente se ponen a disposición del público los expedientes en las oficinas gubernamentales, sino que se ordena la publicación del expediente completo en el *Periódico Oficial del Estado*. Así, la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Baja California<sup>38</sup> establece:

---

36. Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 3 de enero de 1991.

37. Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 12 de diciembre de 1991.

38. Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 29 de febrero de 1992.

Artículo 63. Una vez presentada la manifestación del impacto ambiental y satisfechos los requerimientos formulados por la Dirección, cualquier persona podrá consultar el expediente correspondiente que deberá ser publicado en el *Periódico Oficial del Estado*.<sup>39</sup>

Los interesados en mantener alguna parte de la información en forma privada deberán señalar ante la Dirección claramente, a través de un apartado dentro del documento, aquella información que constituya un secreto tecnológico, y que de hacerse público pudiera afectar derechos de propiedad industrial o intereses lícitos de índole mercantil. En tal caso, la información deberá ser presentada de manera que aquello que tenga trascendencia para el medio ambiente o la salud pública pueda ser examinado sin perjuicio del interesado.

En este mismo sentido de ampliar la posibilidad de acceso a la información, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo<sup>40</sup> señala que los promoventes de una obra o actividad deben presentar su MIA con las copias suficientes para distribuirse en los municipios que integran la entidad:

ARTÍCULO 35. Una vez presentada la manifestación del impacto ambiental y satisfechos los requerimientos formulados por la autoridad competente, cualquier persona podrá consultar el expediente correspondiente.

Para el efecto señalado en el párrafo anterior, los interesados deberán proporcionar las copias necesarias para la consulta pública en las bibliotecas oficiales de cada cabecera municipal. Los grupos ecológicos que funcionen regularmente en la entidad podrán solicitar a las bibliotecas en que se encuentran, o a la Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, copias del expediente de manifestación del impacto ambiental, mismas que se les deben proporcionar en un término no mayor de cinco días.

A ninguna solicitud posterior de obra o actividad se dará curso dentro de los dos años posteriores contados a partir de la fecha de la autorización de la obra en conocimiento público, si los elementos esenciales de la nueva solicitud son idénticos al expediente anterior, en protección de los derechos de propiedad intelectual o intereses lícitos de carácter comercial.

---

39. Contradictoriamente, el artículo 54 del Reglamento en Materia de Impacto Ambiental de la Ley del Estado de Baja California restringe las posibilidades de acceso a la información, al solicitar que el interesado demuestre el interés jurídico y la necesidad para contar con la información contenida en los expedientes, a fin de que se le permita su consulta en las oficinas de la autoridad ambiental del estado.

40. Publicada en el *Periódico Oficial del Estado* de fecha 14 de abril de 1989.

### *Políticas de acceso*

En los estados de la República la política es permitir el acceso público a la información presentada en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, sin limitación legal alguna, salvo en los cinco estados que no regulan esta materia.

Sin embargo, señalaremos que la legislación ambiental del estado de Michoacán limita el acceso a la información en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, ya que establece el requisito de que el solicitante sea un especialista en materia ambiental. Ello se considera una excepción a la tendencia general en el país de permitir el acceso a todos los interesados, sin necesidad de acreditar interés jurídico o especialidad alguna.<sup>41</sup> Así, la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán<sup>42</sup> señala:

Artículo 28. Una vez presentada la manifestación del impacto ambiental y satisfechos los requerimientos formulados por la autoridad competente, sólo se podrá consultar el expediente correspondiente por personas calificadas en materia ecológica.

### *Facilidades de acceso*

En todos los estados del país se han constituido autoridades encargadas de la administración y aplicación de las leyes y reglamentos ambientales con vigencia en su territorio. Sin embargo, las facilidades de acceso aún se encuentran limitadas, ya que la información se concentra en las oficinas que los gobiernos de los estados tienen en las ciudades capitales. El acceso a la información debe hacerse personalmente en esas oficinas, de modo que quienes no residan en la capital del estado deben trasladarse a ella para poder consultar los expedientes. Se requieren esfuerzos para remitir la información a los municipios de cada estado,

---

41. Existe duda respecto de la interpretación que debe darse al artículo 70 de la Ley del Equilibrio Ecológico y protección al Ambiente del Estado de Aguascalientes, ya que éste señala textualmente: "Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental y satisfechos los requerimientos formulados por la autoridad competente, cualquier persona que demuestre interés podrá consultar el expediente correspondiente". Una interpretación estricta podría señalar que la Ley establece el requisito del interés directo para poder tener acceso a la información; sin embargo, una interpretación sistemática de la Ley señala que la intención del legislador fue dejar abierto el acceso a cualquier persona que tenga interés en conocer el contenido de los expedientes, sin que tenga que acreditar una afectación directa, real o potencial, para tener acceso a la información.

42. Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo* de fecha 7 de mayo de 1992.



así como la creación de sistemas de información que permitan su acceso en línea. Los costos de estos mecanismos son un obstáculo para su pronta disposición.

#### *Plazos de acceso*

La consulta a la información de impacto ambiental puede ser realizada en cualquier momento después de presentada ante la autoridad por el promovente de la obra o actividad, y de que la autoridad haya integrado los expedientes respectivos. Para el caso del Distrito Federal existen disposiciones específicas, ya que su legislación prevé no sólo el acceso a la información sino la posibilidad de formular observaciones a la MIA dentro de los cinco días hábiles siguientes a su publicación.

#### *Costo*

El costo de la publicación de las manifestaciones de impacto ambiental corre a cargo del promovente de la obra o actividad, por lo cual la consulta de la información es gratuita, y sólo tendrá un costo, reducido, cuando se requieran copias de los expedientes.

### **3. PERMISOS Y AUTORIZACIONES**

Permiso, licencia o autorización es el acto por medio del cual una autoridad administrativa otorga a un particular la facultad o derecho para realizar una obra o actividad. En esta sección se señalan los mecanismos de acceso público a la información contenida en los diversos permisos y autorizaciones previstos en la legislación ambiental, como son:

Licencia de funcionamiento. Las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, requieren, para poder operar, licencia de funcionamiento expedida por la Semarnap.

- Inventario de emisiones. Su objetivo es registrar las fuentes fijas de contaminación del aire. Las empresas deben entregar la información relativa a sus emisiones a la atmósfera, tales como su monto y composición;
- Autorización para manejar residuos peligrosos. Autorización a empresas para la instalación y operación de sistemas para la recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reúso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de residuos tóxicos;

- Autorizaciones para importar o exportar materiales o residuos peligrosos;
- Registro de empresas que manejen residuos peligrosos. El reglamento de la LGEEPA en materia de residuos peligrosos prevé que las empresas que los generen deban inscribirse en el registro que para el efecto establezca la Semarnap;
- Permiso de descarga. La Ley de Aguas Nacionales establece que se requiere permiso de la Comisión Nacional del Agua para descargar en forma permanente, intermitente o fortuita aguas residuales en cuerpos receptores que sean aguas nacionales, así como cuando se infiltren en terrenos que sean bienes nacionales o en otros terrenos cuando puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos;<sup>43</sup>
- Autorización para la fijación del nivel de ruido específico permitido.

### **Derecho de acceso**

La legislación ambiental no contempla espacios para la participación pública en el otorgamiento de los permisos y autorizaciones. Generalmente el procedimiento se reduce a la solicitud y al cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley y sus reglamentos. El acto administrativo que resuelve sobre su otorgamiento o negativa se notifica personalmente al interesado, y no se hace público en algún medio de difusión, como el *DOF*.

No obstante lo anterior, sí es posible tener acceso a la documentos formales donde se hace constar el acto administrativo y los documentos presentados por el interesado. Como se señaló antes en este documento, en su artículo 159 Bis 3 la LGEEPA otorga a toda persona el derecho a recibir de las autoridades la información ambiental que solicite, en los términos previstos por esta Ley. Esta misma disposición define la información ambiental como cualquier “información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos”. El objeto del derecho de acceso es, entonces, la información contenida en las oficinas públicas, puesto que los archivos, registros y documentos en poder de la administración son los medios instrumentales que posibilitan el ejercicio de tal derecho.

---

43. Artículo 88. El propio artículo prevé que la Comisión Nacional de Agua puede sustituir el requisito del permiso de descarga de aguas residuales mediante un simple aviso dependiendo de las características de los acuíferos, zonas, localidades o usos del agua.

### Políticas de acceso

Dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales (Sinia) se contempla la integración de un subsistema denominado Sistema de Información sobre Regulación Ambiental. Su objetivo es incluir los datos relativos al marco normativo vigente y su instrumentación, e incluirá bases de datos con información relativa a los dictámenes, autorizaciones y licencias expedidas por la Semarnap, además de leyes, reglamentos y NOM. De acuerdo con el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, este sistema de información debe promoverse a fin de ser aprovechado cuando personas, empresas y otras instancias gubernamentales deban tomar decisiones.

A fin de poder integrar toda la información generada por el otorgamiento de los permisos, licencias y autorizaciones en materia ambiental, la Semarnap planteó la necesidad de constituir un instrumento de gestión y documentación consolidado que permita, entre otros objetivos, servir de insumo para un sistema de información. Así, el 11 de abril de 1997 la Semarnap publicó en el *DOF* el acuerdo que establece los mecanismos y procedimientos para obtener la Licencia Ambiental Única, mediante un trámite único, así como la actualización de la información de emisiones mediante una cédula de operación. En este acuerdo se considera que la Licencia Ambiental Única es el instrumento adecuado para llevar a cabo la coordinación de trámites y el seguimiento, actualización e información por establecimiento industrial de emisiones de contaminantes. Al efecto, el acuerdo señala:

PRIMERO. El presente acuerdo tiene por objeto establecer los mecanismos y procedimientos para la realización de un trámite único en materia de protección al ambiente, en aquellos casos en que la operación y funcionamiento de establecimientos que realizan actividades de competencia federal requieran obtener diversos permisos, licencias o autorizaciones que deban ser otorgados por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como actualizar la información para la integración del inventario de emisiones y transferencia de contaminantes por establecimiento.

### Facilidades de acceso

El Sistema de Información sobre Regulación Ambiental está en formación. No obstante, actualmente se pueden consultar diversos registros donde se concentra la información acerca de los permisos y autorizaciones otorgados por las diferentes áreas de la Semarnap.

- Inventario de emisiones. Contiene el registro de las fuentes de contaminación atmosférica;

- Registro Público de Derechos de Agua (Repda). Aquí se inscriben los títulos de concesión, de asignación y los permisos para el uso y aprovechamiento del agua, así como las prórrogas de las mismas, su suspensión, terminación y los actos o contratos relativos a la transmisión total o parcial de su titularidad.

Además de estos registros, en los diversos informes que presenta la Semarnap se incluyen los números globales respecto de los permisos, licencias y autorizaciones otorgados. Tal es el caso del Informe sobre la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que se presenta dos veces por año, así como los informes de actividades que cada año presenta la Secretaría.

### **Costo**

El acceso a los registros es gratuito. En caso de requerir copias de los datos asentados en los mismos, el costo, reducido, debe ser cubierto por el solicitante de la información. Una vez que el Sistema de Información sobre Regulación Ambiental se encuentre operando, se podrá consultar en forma gratuita por medio de Internet.

## **4. PROPUESTAS DE PLANES Y PROGRAMAS**

En esta sección se describen los mecanismos de acceso público a las propuestas de planes y programas a cargo de la autoridad ambiental.

### **Derecho de acceso**

El Artículo 26 Constitucional establece explícitamente las facultades del Estado para realizar las actividades de planeación y sienta las bases para lograr la participación de los diversos sectores –público, privado y social– en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. El citado artículo señala: “La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá 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.” De este modo, al sistema de planeación no se le concibe como un mero proceso de toma de decisiones, sino fundamentalmente como un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permitan el logro de objetivos respaldados por toda la sociedad.

La Ley de Planeación<sup>44</sup> reglamenta el Artículo 26 Constitucional y tiene por objeto, entre otros, establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, y encauzar en función de ésta las actividades de la administración pública federal, así como sentar las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas de gobierno.

La Ley de Planeación prevé un Plan Nacional de Desarrollo en el cual se precisan los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país; las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; los instrumentos y responsables de su ejecución; los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional. Sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social, y rigen el contenido de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Así, el artículo 20 de la Ley de Planeación señala:

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

Por su parte, la LGEEPA establece que el gobierno federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales. Para ello el artículo 158 fracción I señala que la

---

44. Publicada el 5 de enero de 1983 en el *DOF*.

Semarnap “convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a 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”.

Aunque el público tiene derecho a participar en el proceso de planeación por medio de los foros de consulta popular, no lo tiene para intervenir en los proyectos de planes y programas hasta una vez concluidos y publicados. En la definición que la LGEEPA hace de la información ambiental a la que tiene derecho de acceso la población, no se incluyen los planes o programas de gestión del medio ambiente. La inclusión de los planes o programas dentro de la información susceptible de ser proporcionada es importante, toda vez que con ella es más fácil realizar precisiones o modificaciones en el momento preciso de elaboración del proyecto, por conocer los documentos que maneja el órgano público, que retrotraer la actuación de la administración por divergencias con el proyecto final presentado a información pública.

### **Políticas de acceso**

La participación pública en la toma de decisiones, ejecución y evaluación de las políticas ambientales se considera una condición necesaria para dotar a éstas de legitimidad y generar condiciones propicias para su aplicación. Por ello, una de las líneas de trabajo estratégicas de la Semarnap es fomentar la corresponsabilidad y la participación social en la política ambiental y de recursos naturales. Así, se ha desplegado una política de información y concertación permanente con los distintos actores sociales en los diferentes niveles. Dentro de las atribuciones de la Semarnap está la coordinación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, uno nacional y cuatro regionales, constituidos en abril de 1995.

Las funciones de los consejos consultivos son: a) asesorar en la elaboración, aplicación y evaluación de estrategias y políticas sectoriales; b) promover o realizar la consulta pública y la concertación entre las distintas instituciones y organizaciones sociales; c) promover, organizar o realizar la consulta pública y la concertación ciudadana; d) evaluar los resultados de los programas generales y específicos de la Semarnap y sus órganos desconcentrados; e) analizar asuntos y casos específicos de importancia regional y nacional, y f) coordinarse con organismos homólogos nacionales e internacionales.

Los consejos consultivos están organizados por comisiones técnicas permanentes temáticas y grupos de trabajo para temas específicos. Cada comisión o grupo de trabajo nombra un coordinador, y todos los consejos tienen un grupo operativo que, junto con su presidente y el secretariado técnico, llevan a cabo el seguimiento de los acuerdos y recomendaciones que emite el consejo correspondiente. Las funciones de las distintas instancias que los conforman están plasmadas en cada uno de los reglamentos de trabajo internos, discutidos y aprobados por los consejeros mismos.

Entre abril de 1995 y marzo de 1997 los Consejos Regionales y el Consejo Nacional realizaron siete sesiones. Entre los temas fundamentales discutidos destacan:

- Programas sectoriales de la Semarnap (Medio Ambiente, Forestal y Suelos, Hidráulico, y Pesca y Acuicultura).
- Modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Estrategia de Descentralización de la Gestión Ambiental.
- El planteamiento estratégico de la Semarnap para el tránsito a un desarrollo sustentable.
- El informe de Semarnap ante la Comisión de Desarrollo Sustentable de la ONU.
- La realización de las Jornadas Nacionales de Análisis a la LGEEPA en abril de 1996.
- El documento que como país se presentó en el Foro Río + 5 llevado a cabo en marzo de 1997 en Río de Janeiro, Brasil.

Y además en los consejos regionales se han tratado temas como los siguientes:

- Programa de Residuos Peligrosos.
- Programa Frontera XXI.
- Proyecto del Canal Intracostero para el Estado de Tamaulipas.
- Proyecto de Expansión de la Exportadora de Sal, S.A. de C.V. "Salitral de San Ignacio", en Baja California Sur.

- Construcción de un muelle para cruceros en Cozumel, Quintana Roo.
- Problemática de la actividad petrolera en el Área Natural de Laguna de Términos y de la Península de Atasta, Campeche.
- Proyecto del Libramiento Carretero La Venta-Colegio Militar.
- Proyecto “Salvemos al Río Apatlaco”.

#### **Facilidades de acceso**

El Plan Nacional de Desarrollo y los programas de Medio Ambiente, Hidráulico, Forestal y Suelos, Pesca y Acuicultura, a cargo de la Semarnap, se publicaron en el *DOF*. Asimismo, puesto que fueron publicados, pueden adquirirse en los centros de documentación públicos. También pueden consultarse y obtenerse por medio de Internet en la dirección de la Semarnap: <<http://www.semarnap.gob.mx/>>, así como en la página de la Presidencia de la República: <<http://www.presidencia.gob.mx/>>.

#### **Costo**

Las publicaciones pueden ser consultadas gratuitamente en los centros de información. Su costo es accesible para que el público interesado adquiera el plan y los programas en materia ambiental. Copias de estos documentos se pueden obtener gratuitamente vía Internet.

### **5. LEYES, REGLAMENTOS Y ESTÁNDARES**

En esta sección se revisan los mecanismos legales vigentes para que el público tenga participación en el proceso de elaboración de las leyes, reglamentos y estándares ambientales. Asimismo se señalan los procedimientos de acceso de la ciudadanía al contenido de dichas disposiciones legales.

#### **5.1 Leyes**

En el sistema constitucional mexicano la facultad de presentar proyectos de ley o de modificaciones a las mismas ante el Congreso de la Unión está reservada para el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.<sup>45</sup>

---

45. Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Aunque la facultad de iniciativa está reservada para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para los congresos estatales, la legislación mexicana permite a los ciudadanos la presentación directa de *peticiones* ante el Congreso de la Unión. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>46</sup> señala:

Artículo 61. Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones

Dentro del proceso legislativo se realizan foros de consulta pública en los cuales pueden expresarse los ciudadanos y grupos interesados en los proyectos de ley que se discuten en el Congreso de la Unión. Los resultados de las consultas sirven a los legisladores como importantes elementos de información.

Este mecanismo se aplicó en las reformas y adiciones de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En 1995 las comisiones de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores (con la estrecha cooperación del Poder Ejecutivo Federal y de los congresos de los estados de la federación) convocaron a la Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental, a fin de recabar las consideraciones, recomendaciones e inquietudes de los diversos sectores de la sociedad.

Por esa consulta se recibió un gran número de trabajos en los que organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, universidades, agrupaciones de productores, cámaras empresariales, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, congresos estatales y representaciones de organismos cívicos internacionales expresaron variadas preocupaciones y propuestas respecto de la legislación nacional en materia ambiental, que fueron tomadas como base para la elaboración de las reformas a la LGEEPA.

## 5.2 Reglamentos

La facultad para expedir reglamentos administrativos, exclusiva del Presidente de la República, está prevista en la fracción I del Artículo 89 Constitucional: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las

---

46. Publicado el 20 de marzo de 1934 en el *DOF*.

siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Aquí es donde se prevé la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, pues determina que puede expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

No existe mecanismo jurídico alguno que permita la participación pública en la elaboración de los reglamentos.

### 5.3 Estándares

En su artículo 36, la LGEEPA señala como obligación de la Semarnap la emisión de 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 hacia 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 los efectos ambientales 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. La Ley Federal sobre Metrología y Normalización<sup>47</sup> es el ordenamiento jurídico que tiene por objeto fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de

---

47. Publicada el 1 de julio de 1992 en el *DOF*.

las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y las Normas Mexicanas (NMX). De acuerdo con el artículo 47 de la Ley, el procedimiento es el siguiente:

- Los proyectos de NOM se publicarán íntegramente en el *DOF* a efecto de que dentro de los siguientes 90 días naturales los interesados presenten sus comentarios al Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección al Ambiente.<sup>48</sup> Durante este plazo los análisis que sirvieron de base para su elaboración estarán a disposición del público para su consulta en el Comité;
- Al término del plazo a que se refiere de la fracción anterior, el Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección al Ambiente estudiará los comentarios recibidos y, en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá los 45 días naturales;
- La autoridad deberá ordenar la publicación de las respuestas a los comentarios recibidos, con anterioridad a la publicación de la NOM.

Este procedimiento se debe observar en todo momento a fin de que la norma expedida tenga plena validez jurídica. No obstante, la Ley prevé la posibilidad de no seguir el procedimiento en casos de emergencia. En estos casos, la autoridad competente podrá elaborar directamente, aun sin haber mediado anteproyecto o proyecto, la norma oficial mexicana, de la cual ordenará su publicación en el *DOF* con una vigencia máxima de seis meses. En ningún caso se podrá expedir más de dos veces consecutivas la misma norma argumentando casos de emergencia. Sin embargo, si la autoridad que elaboró la norma de emergencia decidiera extender el plazo de vigencia o hacerla permanente, entonces deberá presentarla como anteproyecto y seguir el procedimiento ordinario para su aprobación.<sup>49</sup>

Si bien la elaboración de la NOM es una facultad primariamente atribuida a la autoridad pública, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización prevé la posibilidad de que la población presente sus proyectos. El último párrafo del artículo 44 de la citada ley señala: “Las personas interesadas podrán presentar a las dependencias propuestas

48. El Comité incluye la participación de diferentes interesados y representantes de sectores de actividad económica. Cuenta con siete subcomités: aprovechamiento ecológico de los recursos naturales, materiales y residuos sólidos y peligrosos, aire, calidad de combustibles, agua, riesgo ambiental y energía contaminante. Cada subcomité cuenta con uno o varios grupos de trabajo.

49. Artículo 48.

de normas oficiales mexicanas, las cuales harán la evaluación correspondiente y, en su caso, presentarán al comité respectivo el anteproyecto de que se trate”.

### *Derecho de acceso a las leyes, reglamentos y estándares*

A fin de que tengan plena aplicación legal, las disposiciones legales federales deben publicarse en el *DOF*, órgano del gobierno mexicano cuya función es publicar en el territorio nacional las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes públicos federales, a fin de que sean aplicados y observados debidamente.<sup>50</sup>

Además de la publicación en el *DOF*, el Artículo 120 Constitucional señala que “los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”. Esta publicación tiene por objeto facilitar a los habitantes del país el conocimiento de las leyes federales. Específicamente en materia ambiental, la LGEEPA prevé la publicación de la *Gaceta Ecológica* como medio de información oficial de las disposiciones jurídicas aplicables en la materia.

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

### *Política de acceso*

La política en materia de información jurídica parte del criterio de que las comunidades informadas con objetividad podrán tomar las decisiones que mejor salvaguarden sus intereses y derechos, a la vez que podrán estar atentas a lo que ocurra en su entorno. Dadas las condiciones ambientales que prevalecen en algunas regiones y zonas del país, las comunidades en lo particular, y la sociedad en lo general, tienen que estar al tanto de cuanto ocurre o deja de ocurrir en materia ambiental; por lo mismo habrá de garantizar que la autoridad responsable mantenga la información a disposición del público.

---

50. Artículo 2 de la Ley del *DOF* y Gacetas Gubernamentales.

### *Facilidades de acceso*

El público tiene garantizado el acceso al *DOF*, que publica la Secretaría de Gobernación; la publicación está disponible tanto en las oficinas de esta dependencia como entre los distribuidores de periódicos y revistas. Asimismo, existen servicios electrónicos en línea que permiten el acceso al *Diario Oficial* vía Internet.<sup>51</sup> La Secretaría de Gobernación, a través del Archivo General de la Nación, editó una colección en disco compacto que contiene el texto completo del *DOF* desde 1973 hasta la fecha, así como los índices de los documentos publicados entre 1917 y 1972.

Por su parte, el Congreso de la Unión cuenta con una compilación de las leyes federales vigentes que se pueden consultar en su biblioteca o a través de Internet: <<http://info.cddhcu.gob.mx:80/leyinfo>>.

La *Gaceta Ecológica* que publica el Instituto Nacional de Ecología (INE) se puede consultar en los centros de documentación de diversas oficinas de la Semarnap.<sup>52</sup> De edición trimestral, esta publicación puede también ser consultada en Internet: <<http://www.uam.mx/INE>>.

Todas las leyes, reglamentos federales, así como las Normas Oficiales Mexicanas vigentes en materia ambiental se encuentran compiladas por la Semarnap y pueden ser consultadas en su dirección en Internet <<http://www.semarnap.gob.mx>>.

La propia Semarnap produjo en 1996 un disco compacto, *Breviario Ambiental Mexicano. Gestión Ambiental Actualizada*, que compila las leyes y reglamentos federales relacionados con las diversas actividades de la Secretaría, así como las NOM que se han expedido en materia de protección al ambiente. Asimismo, incluye las leyes ambientales de todos los estados de la República. En 1992 la Profepa realizó también una compilación de la legislación estatal y municipal sobre protección ambiental, que se encuentra disponible en formato electrónico.

---

51. Infosel Legal <<http://www.infosel.com.mx>>.

52. De acuerdo con el Programa de Trabajo 1997 de la Subsecretaría de Planeación de la Semarnap, en materia de centros de información la Semarnap se propone estimular y respaldar la creación de centros de información en las delegaciones de la Secretaría que faciliten su interacción con las oficinas centrales pero, sobre todo, se orienten a fortalecer los conocimientos regionales sobre las problemáticas ambientales y las oportunidades en el uso de recursos por parte de los agentes locales, sean entidades gubernamentales o académicas, agentes económicos u organismos ciudadanos. Con respecto a este esfuerzo se están analizando las opciones para canalizar importantes recursos del Programa de Manejo Ambiental y Descentralización, el cual está por acordarse con el Banco Mundial.

En el ámbito estatal, la legislación ambiental puede ser consultada en el periódico oficial de cada entidad federativa, así como en las bibliotecas de cada uno de los congresos locales. Asimismo, diversas bibliotecas jurídicas realizan la compilación de la legislación estatal; es el caso en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Archivo General de la Nación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

### *Costo*

El costo de las publicaciones oficiales, como el *DOF* y la *Gaceta Ecológica*, es reducido, toda vez que su precio busca únicamente recuperar los costos de edición. Los servicios públicos a través de Internet son de acceso gratuito, al igual que los centros de documentación y bibliotecas jurídicas. Ello garantiza que el público se encuentre informado y actualizado respecto de las disposiciones legales que rigen en materia ambiental. Los servicios privados, por su costo más elevado, limitan el acceso a personas y organizaciones con mayor capacidad económica.

## **6. ACCIONES DE CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA LEY**

Esta sección revisa las disposiciones jurídicas relativas al acceso público a la información obtenida por las autoridades ambientales con relación al cumplimiento y aplicación de la legislación en la materia.

### **Derecho de acceso**

En materia de cumplimiento de la normatividad destacan las medidas voluntarias, como la auditoría ambiental, por medio de la cual los responsables del funcionamiento de una empresa pueden, por decisión propia, realizar el examen metodológico de sus operaciones con respecto a 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.

El público que muestre que es o puede ser directamente afectado por las actividades de la empresa auditada dispone de acceso a la información generada en el proceso de auditoría. De acuerdo con el artículo 38 Bis 1 de la LGEEPA, la Semarnap “pondrá los programas preventivos y correctivos derivados de las auditorías 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.”

Sin embargo, en relación con las acciones que la autoridad lleva a cabo para vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental (como las visitas de inspección, las sanciones, los procedimientos judiciales), no se tiene el derecho de acceso público a la información cuando tales acciones están en proceso. En efecto, la LGEEPA prevé como causas por las cuales la autoridad negará la información solicitada el hecho de que se trate de información relativa a asuntos que son materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia pendientes de resolución.<sup>53</sup> El objeto de esta limitación es, por un lado, facilitar el esclarecimiento de los hechos y la determinación de responsabilidades, y por otro lado, proteger el honor o el prestigio de los ciudadanos o empresas implicados en el proceso, hasta en tanto no haya una resolución definitiva de la autoridad competente.

### **Políticas de acceso**

A fin de impulsar el conocimiento sobre las acciones de cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental, el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 considera necesario desarrollar e instrumentar un sistema de información que permita un seguimiento preciso de cada uno de los establecimientos, de las visitas de inspección realizadas, la gravedad de las irregularidades detectadas, las medidas técnicas aplicadas para su corrección, las sanciones impuestas, los plazos y reportes de cumplimiento, así como la aplicación de las medidas e instalación de equipos de control y la cantidad de contaminantes que están dejando de ser emitidos al ambiente.

Asimismo, se pondrá en operación un sistema nacional de indicadores de cumplimiento de la legislación ambiental, que consiste en una base de datos con toda la información relativa a las irregularidades detectadas en las visitas de inspección. Este índice permitirá no sólo contar con un diagnóstico lo más preciso posible, sino además orientar la programación de las visitas de inspección en función de metas de mejoramiento del desempeño ambiental claramente definidas, así como informar al público sobre los niveles de cumplimiento de la normatividad.

---

53. Artículo 159 Bis 4, fracción II.

### **Facilidades de acceso**

La Profepa está desarrollando el Sistema de Información sobre el Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y de Recursos Naturales, orientado a diseñar y operar los diferentes sistemas de información tendientes a ampliar el conocimiento sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental, así como facilitar la determinación de metas y la programación de las acciones de inspección y vigilancia. El Sistema estará compuesto por los siguientes subsistemas:

- Información Estratégica para la Toma de Decisiones;
- Monitoreo de los Recursos Naturales para el Cumplimiento de la Normatividad Ambiental;
- Auditoría Ambiental;
- Indicadores de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental por la Industria;
- Denuncia Popular.

A partir de 1997 se desarrolla un proyecto piloto para control de prioridades y seguimiento de metas generales y, posteriormente, se desarrollará un sistema para ser consultado vía Internet.

Actualmente la Profepa presenta informes sobre sus actividades, incluidos datos sobre el número de visitas de inspección realizadas; las auditorías ambientales llevadas cabo; las sanciones impuestas a los particulares, así como el número de quejas presentadas por la población. Esta información puede ser consultada en el Informe Bienal sobre la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en los Informes de Labores anuales de la Semarnap, en los informes mensuales de actividades de las Delegaciones Estatales de la Profepa, así como en su página en Internet: <<http://www.semarnap.gob.mx/profepa/index.htm>>.

### **Costo**

El acceso actual a los informes de la Profepa no se ve impedido por su costo. El acceso por medio de Internet es gratuito.



## 7. INVENTARIOS DE EMISIONES DE SUSTANCIAS TÓXICAS

En esta sección se describe el derecho y los mecanismos para obtener información relativa al manejo y disposición final de residuos peligrosos. La gestión de los residuos peligrosos demanda conocer las empresas o actividades que los generan; el volumen y tipo de residuos que se producen, transportan, almacenan, reciclan, tratan o eliminan anualmente; detectar los lugares del territorio nacional donde esto ocurre; tener información sobre las empresas transportadoras y las involucradas en su almacenamiento, tratamiento o eliminación final, así como los incidentes en los que se producen derrames y la forma en que son atendidos para minimizar o controlar los riesgos. Con tales fines se ha establecido un sistema de notificación basado en los siete diversos manifiestos y reportes de manejo de residuos peligrosos:

- Manifiesto para empresas generadoras de residuos peligrosos;
- Manifiesto de entrega, transporte y recepción de residuos peligrosos;
- Manifiesto para casos de derrame de residuos peligrosos por accidente;
- Manifiesto para empresas generadoras eventuales de residuos de bifenilos policlorados (BPC) provenientes de equipos eléctricos;
- Reporte mensual de residuos peligrosos confinados en sitios de disposición final;
- Reporte semestral de residuos peligrosos enviados para su reciclaje, tratamiento, incineración o confinamiento;
- Reporte semestral de residuos peligrosos recibidos para reciclaje o tratamiento.

### Derecho de acceso

A partir de los citados manifiestos y reportes se elabora el inventario al que obliga el artículo 4o. fracción XI del Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos,<sup>54</sup> donde se señala la competencia de la Semarnap para establecer y mantener actualizado un sistema de información sobre la generación de residuos peligrosos.

54. Publicado el 25 de noviembre de 1988 en el *DOF*.

La contenida en dicho sistema se considera información ambiental, en términos del artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA; consiste en información escrita o en forma de base de datos, de que disponen las autoridades sobre las actividades o medidas que afectan o pueden afectar al agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general. Por lo tanto, toda persona tiene el derecho de solicitar a la Semarnap la información contenida en dicho sistema.

Además de la información contenida en los manifiestos y reportes, el público tiene acceso a información adicional respecto a las empresas responsables del manejo y disposición final de residuos peligrosos: el estudio de riesgo y los programas de prevención de accidentes en la realización de tales actividades.

El estudio de riesgo debe presentarse ante la Semarnap junto con la manifestación de impacto ambiental, por lo tanto estará disponible para consulta y comentarios por parte del público en los términos y en los tiempos descritos en la sección relativa al procedimiento de evaluación del impacto ambiental.

Por su parte, el programa de prevención de accidentes debe someterse a la aprobación de diversas autoridades públicas: la Semarnap y las secretarías de Gobernación, Energía, Comercio y Fomento Industrial, Salud, y del Trabajo y Previsión Social. Estos programas quedan incluidos en el concepto información ambiental en poder de la autoridad, por lo que son susceptibles de consulta pública.

### **Política de acceso**

De acuerdo con el Programa para la Minimización y el Manejo Integral de los Residuos Industriales Peligrosos en México 1996-2000 (PMMIRIP), la información ambiental es fundamental para establecer horizontes de política, objetivos y prioridades, y evaluar el desempeño de las propias políticas. De igual manera, la información contribuye a facilitar la acción colectiva y ensanchar los márgenes de maniobra de la autoridad al crear y documentar consensos sociales. La información confiable, completa y oportuna es un requisito para la toma de decisiones y para poder mantener informado al público. Por ello se promueve la más amplia participación pública en la obtención de información acerca del manejo y disposición final de los residuos peligrosos.

### Facilidades de acceso

Contar con un inventario de emisión de residuos peligrosos es fundamental. Sin embargo, como reconoce el PMMIRIP, la mayoría de los esfuerzos realizados al efecto “enfrentan limitaciones importantes en la medida en que se basan en factores de generación estimados en otros países y que se aplican en su mayor parte con referencia al número de empleados por empresa. Es poco el trabajo de validación en campo, y se requiere un ejercicio de amplia cobertura sectorial y regional para obtener factores de generación más realistas acordes con las condiciones tecnológicas específicas de la industria mexicana.” Actualmente, con la información disponible derivada de los manifiestos, de las auditorías ambientales y con datos del censo industrial, se ha construido un inventario preliminar, sujeto a revisión.

Asimismo se están desarrollando sistemas de información y rastreo de residuos peligrosos, que permitirán captar, almacenar y procesar los datos necesarios para evaluar la generación, movimientos y disposición de residuos peligrosos. Dichos sistemas son:

- *Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC)*. Este Registro permitirá al gobierno y al público en general conocer las descargas y transferencias de sustancias peligrosas originadas en plantas industriales y otras fuentes importantes. De acuerdo con la experiencia de otros países, el RETC es capaz de promover en las empresas la detección de procesos ineficaces y de proveer al público y a las autoridades datos útiles para establecer prioridades de prevención y control de la contaminación;
- *Inventario de establecimientos generadores y sistemas de rastreo de residuos peligrosos*. La creación de una base de datos relativa a los manifiestos de empresas generadoras de residuos peligrosos permitirá registrar sistemáticamente la información general de los establecimientos, así como las características de los residuos generados;
- *Sistema Nacional de Rastreo*. El objetivo de este sistema es realizar el seguimiento de los residuos peligrosos desde su origen hasta su final con base en los reportes y manifiestos entregados a la Semarnap por la industria generadora de residuos y las empresas de manejo.

## 8. CONSIDERACIONES GENERALES

Debido a que un gran número de los aspectos relacionados con el acceso a la información ambiental fueron objeto de la legislación en México en fecha reciente, es demasiado pronto para evaluar la aplicación práctica de las nuevas leyes o para identificar las barreras u obstáculos que existen para el acceso a la información. Cabe mencionar, sin embargo, que antes de la nueva legislación el acceso a la información estaba bloqueado por gran diversidad de factores, entre los que se incluye una discreción administrativa no calificada, severas limitaciones de recursos, políticas irregulares para la recepción y difusión de la información, así como una excesiva centralización de los bancos de datos en la capital del país.

## ESTADOS UNIDOS

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL. . . . .	173
1.1 Introducción. . . . .	173
1.2 Panorama de las disposiciones constitucionales. . . . .	173
1.3 Panorama de acceso a la legislación, políticas y prácticas federales . . . . .	174
1.3.1 La Ley sobre Libertad de Información . . . . .	174
1.3.2 Recopilación y diseminación de información por parte del Congreso. . . . .	179
1.3.3 Recopilación y difusión voluntarias por parte de las entidades . . . . .	180
1.3.4 Rama judicial . . . . .	181
1.3.5 Gobierno de puertas abiertas: leyes sobre reuniones abiertas . . . . .	181
1.4 Panorama de la legislación, políticas y prácticas de acceso en los estados . . . . .	182
1.4.1 Ley sobre Archivos Públicos de Ohio . . . . .	182
1.4.2 Ley de Puertas Abiertas de Ohio . . . . .	183
2. EVALUACIONES DEL IMPACTO AMBIENTAL. . . . .	185
2.1 Regulaciones y políticas federales. . . . .	185
2.2 Ejemplos de reglamentación y políticas estatales . . . . .	188
2.2.1 Ley sobre la Calidad del Medio Ambiente de California . . . . .	189

3.	LICENCIAS O PERMISOS PARA PROYECTOS PROPUESTOS . . . . .	190
3.1	Reglamentación y políticas federales . . . . .	190
3.2	Ejemplos de reglamentación y políticas estatales . . . . .	194
3.2.1	Tennessee . . . . .	195
3.2.2	Nueva Jersey. . . . .	196
4.	PROPUESTAS DE REGLAMENTOS, POLÍTICAS, PROGRAMAS O PLANES . . . . .	196
4.1	Introducción . . . . .	196
4.2	Reglamentación y políticas federales . . . . .	197
4.3	Ejemplos de reglamentación y políticas estatales . . . . .	200
4.3.1	Ley de Procedimiento Administrativo de California . . . . .	201
5.	INVENTARIO DE EMISIONES TÓXICAS . . . . .	202
5.1	Reglamentación y políticas federales . . . . .	202
5.2	Ejemplos de reglamentación y políticas en los estados . . . . .	206
5.2.1	Ley sobre el Derecho a Saber del Trabajador y de la Comunidad de Nueva Jersey . . . . .	206
6.	ACCIONES DE APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY . . . . .	208
6.1	Reglamentación y políticas federales . . . . .	209
6.1.1	Demandas ciudadanas sobre aplicación de la ley. . . . .	209
6.1.2	Información de la comunidad regulada: requerimientos de control e información. . . . .	211
6.1.3	Acceso a la información del gobierno. . . . .	214
6.2	Ejemplos de regulaciones y políticas estatales . . . . .	216
6.2.1	Ley sobre Contaminación de Aguas de Nueva Jersey . . . . .	217

## **1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

### **1.1 Introducción**

Este capítulo documenta el acceso público a la información ambiental en Estados Unidos en el ámbito federal, y proporciona ejemplos de regulaciones similares en el ámbito estatal. Las cinco categorías escogidas para el análisis son: el acceso a la información en materia de evaluación del impacto ambiental, las propuestas de permiso, los proyectos de reglamentación, los inventarios de emisiones de sustancias tóxicas y las acciones de cumplimiento y aplicación de la ley. El informe empieza por proporcionar el panorama constitucional y legal en Estados Unidos en el que se enmarca el acceso a la información.

Dada su importancia primordial en materia de acceso público a la información ambiental en manos de los gobiernos federal y estatales, las leyes sobre libre acceso a la información en los niveles federal y estatal, así como algunas políticas relacionadas con el acceso general a la información, se discuten en algún detalle en esta sección. Otras leyes, políticas y regulaciones que tienen que ver con el acceso a la información en relación con las categorías analizadas en este informe serán examinadas en las secciones siguientes.

### **1.2 Panorama de las disposiciones constitucionales**

La Constitución de Estados Unidos establece el marco dentro del cual se inscribe el funcionamiento del gobierno estadounidense. La Constitución divide al gobierno en tres ramas —ejecutiva, legislativa y judicial— y enumera los poderes de cada una de éstas. La rama ejecutiva funciona a través de un sistema de dependencias, cuyas operaciones se rigen por el derecho administrativo. Las normas, regulaciones y órdenes generales promulgadas por una dependencia administrativa, en virtud de los poderes que se le han delegado, tienen fuerza de ley y producen efectos legales.

La Primera Enmienda a la Constitución de Estados Unidos dispone: "El Congreso no legislará con respecto al establecimiento de una religión, o a la prohibición de profesarla libremente; a la restricción de la

libertad de palabra o de prensa; a la limitación del derecho del pueblo de reunirse de manera pacífica y solicitarle al gobierno compensación por daños sufridos". Se ha interpretado que esta enmienda impone límites sobre la capacidad del gobierno de rehusar divulgar ciertos tipos de información al público. Esto incluye información que se origina o es difundida en un foro, el cual, por su naturaleza o por orden constitucional expresa, está abierto al público y por lo tanto no es totalmente un foro interno del gobierno. La Primera Enmienda no crea en sí un sistema para proporcionar información al público, ni tampoco un nivel mínimo de divulgación apropiada de información al público.<sup>1</sup>

En el Artículo I, en la cláusula relacionada con la libertad de palabra o de discusión, la Constitución prohíbe a los tribunales o a la rama ejecutiva castigar a un legislador por hacer pública información en el transcurso del proceso legislativo. Además, el Artículo I dispone: "Cada una de las cámaras mantendrá un Diario de los Procesos Legislativos, los cuales publicará periódicamente, con excepción de aquellos proyectos que a su juicio requieran reserva...".

### **1.3 Panorama de acceso a la legislación, políticas y prácticas federales**

Las leyes estadounidenses contemplan varios instrumentos legales que permiten al público acceso a la información relacionada con el medio ambiente, tanto en manos de fuentes gubernamentales como de fuentes privadas. En Estados Unidos los mecanismos básicos e importantes para tener acceso a la información son provistos por las leyes sobre libertad de información, las relacionadas con el derecho a conocer, las que prevén la concesión de permisos y licencias y las leyes sobre evaluación del impacto ambiental. Las leyes sobre libertad de información, así como varias herramientas complementarias de que dispone el público para obtener información, se discuten con mayor detalle en esta sección, mientras que las leyes relacionadas con el derecho a conocer, las que se refieren a la evaluación del impacto ambiental, las que prevén concesiones de permisos y licencias, así como otros mecanismos de acceso a la información, serán tratados en las secciones siguientes.

#### **1.3.1 La Ley sobre Libertad de Información**

En Estados Unidos el público puede obtener acceso a los documentos de las entidades del ejecutivo federal a través de la Ley sobre Libertad

---

1. American Constitutional Law, 2da. edición, Laurence H. Tribe, The Foundation Press Inc., New York: 1988, p. 814.



de Información (*Freedom of Information Act, FOIA*),<sup>2</sup> una ley de uso general que se aplica a muchos tipos de información en manos del gobierno. Gracias a esta ley cualquier persona puede solicitar a la entidad copias de todos los documentos que posea en relación con un tema en particular. En este sistema, la carga de identificar la información deseada y de exigir su divulgación recae sobre el público y se aplica exclusivamente a la información que está en posesión del gobierno y bajo su control.

#### *Derecho de acceso*

Las disposiciones de la FOIA establecen la presunción de que una persona puede tener acceso a cualquier archivo en posesión del gobierno, salvo que dicho archivo esté cobijado por una excepción específica prevista en la Ley. La Ley no define “archivo”, y se ha debatido ampliamente si fragmentos de información solicitados a una entidad constituyen archivos según la Ley. Por lo general, los archivos de las entidades no tienen que ser obligatoriamente documentos escritos, sino que pueden incluir elementos tales como fotografías, mapas, grabaciones o discos para computadora; sin embargo, los apuntes personales de los funcionarios de las entidades están excluidos. Asimismo, la FOIA requiere que las entidades expidan opiniones sobre adjudicaciones, declaraciones de política y manuales para uso del personal administrativo y los pongan a disposición del público para que éste pueda examinar los documentos y sacar copias.

Ciertos documentos –incluidos aquellos que se refieren a la seguridad nacional, documentos privados de los funcionarios, investigaciones penales en curso o información empresarial confidencial– están exentos de las disposiciones en materia de divulgación de la FOIA. Si la entidad decide que el documento contiene información que se ajusta a una de estas excepciones, sólo puede negarse a divulgar aquellas partes del documento cobijadas por la excepción.

La persona que desee tener acceso a algún archivo en manos de una entidad debe presentar una solicitud que “describa de manera razonable” el archivo deseado. La mayoría de las entidades exige que las peticiones en virtud de la FOIA se hagan por escrito. En caso de que una entidad no posea el archivo solicitado por escrito, puede limitarse a negar la petición –no tiene que recoger o desarrollar nueva información. La entidad que rechace, total o parcialmente, una petición en virtud de la FOIA, debe especificar por escrito las razones de su rechazo. La respuesta debe hacerse dentro de plazos determinados.

---

2. 5 U.S.C. §552.

La revisión judicial ha sido esencial para la aplicación de los requerimientos de la FOIA. Las personas, sociedades o medios de comunicación cuyas solicitudes hayan sido negadas tienen derecho a impugnar la negativa ante los tribunales. En este tipo de procesos la entidad tiene la carga de demostrar que la divulgación está cobijada por una excepción, o que la información no existe. Esto le confiere una ventaja a la persona que presenta la petición, y promueve la presunción en favor de la divulgación. En razón de que las excepciones reglamentarias en materia de divulgación están redactadas en términos generales, algunas entidades han intentado ampliar su alcance. El hecho de que las entidades deban probar ante los tribunales su derecho a hacer valer una excepción ha impedido que rehúsen dar información injustamente. La revisión judicial también ha ayudado a aclarar el alcance de las excepciones a la FOIA, y contribuido a que haya mayor uniformidad entre las distintas entidades.

#### *Políticas de acceso*

En octubre de 1993, el presidente William Clinton expidió una directiva exigiendo a las entidades federales que “reiterasen su compromiso con la Ley sobre Libertad de Información, los principios subyacentes de transparencia del gobierno y de sana administración”.<sup>3</sup> En una directiva paralela, el procurador general anunció que “el Departamento de Justicia tendrá como política defender la aseveración de una excepción a la FOIA solamente en los casos en que la entidad pueda prever razonablemente que la divulgación perjudicaría un interés protegido por dicha excepción. En caso de que pudiera argumentarse, o mantenerse desde el punto de vista técnico, que un elemento de información está cobijado por una excepción, éste no se debería negar a la persona que lo solicite en virtud de la FOIA, a menos que la negativa sea absolutamente necesaria.”<sup>4</sup>

Modificaciones recientes a la Ley de Reducción de Trámites (*Paperwork Reduction Act*), que comprenden artículos relativos a la política federal de acceso, fueron adoptadas el 22 de mayo de 1995.<sup>5</sup> La Ley de Reducción de Trámites tiene como objetivo central lograr que las entida-

---

3. Memorando del Presidente a los Jefes de Ministerios y Entidades en Materia de la Ley Sobre Libertad de Información (*President's Memorandum to Department and Agency Heads Regarding Freedom of Information Act*), 29 Weekly Comp. Pres. Doc. 1999 (11 de oct. de 1993).

4. Memorando del Ministro de Justicia a los Jefes de Ministerios y Entidades en Materia de la Ley Sobre Libertad de Información (*Attorney General's Memorandum to Department and Agency Heads Regarding Freedom of Information Act*), Daily Rep. for Executives (BNA) No. 191, a 145 (5 de oct. de 1993).

5. Public Law 104-13.

des federales se responsabilicen más ante los ciudadanos de reducir la pesada carga que representa para ellos el papeleo federal. El artículo 2 sobre coordinación de la política federal en materia de información dispone que cada entidad “se asegurará de que el público tenga un acceso oportuno y equitativo a la información pública que posea la entidad...”. Ello incluye fomentar la presencia de diversas fuentes de información, tanto públicas como privadas, basadas en información pública en manos del gobierno; proporcionar acceso a bases de datos electrónicas; solicitar y considerar la participación del público en las actividades de divulgación de información, y avisar al público cada vez que se modifiquen o se retiren productos importantes que tengan que ver con divulgación de información. La Ley prevé de manera explícita que los costos relacionados con dicha divulgación, que las agencias cobran a los usuarios, no sobrepasen el costo real.

#### *Facilidades de acceso*

Las leyes generales de acceso a la información han sido utilizadas de manera muy efectiva tanto por grupos ambientalistas como por periodistas. Sin embargo, en razón de que estas leyes exigen al público identificar la información de cuya divulgación se trata, su valor es un tanto limitado.

Aun cuando el gobierno posea información importante, la FOIA puede resultar un medio inconveniente y oneroso para diseminar información ambiental en manos del gobierno. En lugar de constituir un sistema automático de divulgación de información al público, la FOIA se basa más bien en respuestas a solicitudes específicas, caso por caso. A menudo el público no está al tanto de la información que pueda estar en manos del gobierno y por lo tanto no puede identificar los documentos cuya divulgación quisiera solicitar. Las peticiones según la FOIA deben ser específicas. Las de carácter general son rechazadas cuando el funcionario del gobierno que tramita la solicitud no puede identificar los documentos gubernamentales que la satisfarían. Aun si el público tiene conocimiento de que la información existe, puede representar una gran pérdida de tiempo para los ciudadanos o grupos de interés público determinar con precisión qué información necesitan, redactar una solicitud que identifique dicha información de manera suficientemente específica para que un funcionario de la entidad pueda proporcionarla en un plazo razonable y asegurar el seguimiento de la solicitud dentro de la entidad misma o ante los tribunales, como se comentó con anterioridad.

En Estados Unidos la mayoría de leyes de acceso a la información prevé excepciones en materia de divulgación pública para la información empresarial de carácter confidencial o aquella que se relaciona con secretos comerciales. La falta de una definición clara de lo que constituye un secreto comercial ha hecho que la industria y el gobierno invoquen con frecuencia esta excepción con el ánimo de no revelar información ambiental, y ha generado pleitos costosos y largos para determinar si la información es negada de manera apropiada. Además, de revelar indebidamente información empresarial confidencial, los funcionarios del gobierno pueden incurrir en responsabilidad penal, lo cual añade un incentivo más para pecar por el lado de no revelar información al público.

#### *Plazos de acceso*

La FOIA exige que las entidades respondan a una solicitud de información en un plazo de diez días hábiles. Si la entidad no expide una respuesta dentro de este lapso (lo cual puede significar tan sólo acusar recibo de la petición y establecer el plazo previsto para proporcionar la información solicitada) o si niega la solicitud, la persona que presentó la petición puede entablar una demanda dentro de los plazos previstos por ley (seis años en el caso de la mayoría de las entidades). La Ley autoriza a la entidad a pedir una prórroga de diez días si no le es posible dar una respuesta dentro del plazo estipulado.

Grupos ambientalistas de interés público, los cuales se valen de solicitudes en virtud de la FOIA para obtener información ambiental específica, encuentran que el tiempo que se toma el gobierno para responder varía mucho dependiendo de la entidad de la cual se trate y del tipo de información solicitada. Por lo general, el público opta por presentar peticiones en virtud de la FOIA cuando las solicitudes informales han sufrido demoras o cuando se necesita el material en forma expedita.

#### *Costo*

Cuando una entidad gubernamental recibe una solicitud de documentos basada en las disposiciones de la FOIA, dicha entidad debe proporcionar copias de los documentos gratuitamente o a un costo nominal, o explicar por qué no le es posible hacerlo así. La FOIA autoriza a las entidades a cobrar ciertos honorarios por tramitar las solicitudes presentadas al amparo de dicha ley. Se pueden establecer tarifas para recuperar los costos de fotocopia, de rastreo de los documentos y, en algunos casos, aquellos relacionados con la revisión de las peticiones con el propósito

de determinar si se aplica alguna exención. Las tarifas no pretenden recuperar el costo total ocasionado por el desarrollo de la información.

En realidad se aplican distintas tarifas según quién presente la petición. Por ejemplo, a un periodista o a una institución educativa se les puede cobrar únicamente gastos de fotocopia razonables, mientras que a una persona que solicita información con fines comerciales se le puede cobrar la revisión de la solicitud y el rastreo de los documentos pertinentes. A menudo se prescinde del cobro de honorarios si la divulgación de la información es de interés público y no de interés comercial para el solicitante. Las solicitudes de menor envergadura se tramitan a menudo de forma gratuita.

### *1.3.2 Recopilación y diseminación de información por parte del Congreso*

Los comités legislativos del Congreso de Estados Unidos tienen autoridad para exigir que las entidades federales, incluida la EPA, proporcionen documentos y declaraciones acerca de la aplicación de la legislación ambiental. Aunque este poder no tenga limitaciones, el Congreso ejerce su discreción para evitar que se divulgue información que atañe a la seguridad nacional y a otros asuntos de índole confidencial.

Además de formular solicitudes de información específicas a entidades del ejecutivo, el Congreso ha creado una oficina propia especial, la Oficina General de Contabilidad (*General Accounting Office, GAO*) con el propósito de supervisar en forma sistemática las actividades de las entidades. La GAO revisa la actuación de las entidades, evalúa la manera en que han ejecutado la Ley e informa al Congreso sobre estos asuntos. La GAO efectúa sus investigaciones a solicitud de comités del Congreso o de legisladores, por instrucción legal o por iniciativa propia. Esta supervisión sistemática a menudo saca a relucir problemas u oportunidades para mejorar los programas y actividades en materia de regulación ambiental.

La naturaleza pública de los informes de la GAO reviste una importancia especial para los asuntos ambientales. Si bien la información solicitada por la GAO a las entidades del ejecutivo puede no ser pública, por lo general el informe final sobre cualquier tema es un documento público. A menos que incluyan información confidencial sobre seguridad nacional, los informes de la GAO se vuelven públicos 30 días después de que se hayan presentado al Congreso. Estos informes no sólo proporcionan al público información sino que, con frecuencia, le aho-

rran mucho tiempo y dinero puesto que presentan la información de una manera concisa y organizada. La GAO enviará un índice de sus informes a cualquier persona que lo solicite, así como una copia de cualesquiera de los informes, sin costo alguno para el solicitante.

Finalmente, la información que el Congreso crea –sus proyectos de ley, audiencias y debates– está, por lo general, a disposición del público. Gran parte del material impreso ya está disponible, o lo estará pronto, en forma electrónica a través de redes de computadoras. Los debates de las dos Cámaras son transmitidos por televisión en vivo (para aquellas personas que disponen del servicio de televisión por cable), y lo mismo ocurre con ciertas discusiones de los comités. Hay asientos disponibles, en cantidad limitada, para que el público presencie las reuniones oficiales de los comités en las que no se discutan secretos de seguridad nacional. Los comités legislativos deben dar aviso público de sus reuniones con la debida anticipación.

### *1.3.3 Recopilación y difusión voluntarias por parte de las entidades*

Las disposiciones de la FOIA implican a la vez “pesquisas complejas” para los ciudadanos y una pesada carga en cuanto al manejo de archivos para las entidades. Con el fin de reducir el número de solicitudes en virtud de la FOIA, así como de cumplir con varias directivas específicas de orden legal en relación con el acceso a documentos, algunas entidades federales proporcionan al público salas de lectura donde la gente puede consultar (y por un costo muy modesto fotocopiar) informes, estudios, políticas y algunos otros documentos de las diversas entidades. Por ejemplo, el departamento de Energía dispone de salas de lectura en las que se cuenta con documentos ambientales y de seguridad que ya no son reservados relacionados con producción de armas nucleares. Este tipo de información brinda a los ciudadanos una mejor idea de los archivos que posee la entidad y un acceso más rápido a éstos; asimismo, se reduce la carga administrativa que para la entidad representarían las solicitudes basadas en la FOIA.

La mayoría de las entidades pone a disposición del público listas de resoluciones, con copias completas de comentarios del público acerca de resoluciones propuestas, en algún tipo de sala de consulta. Algunas entidades abren sus oficinas con el fin de permitir a los ciudadanos la presentación de solicitudes razonables e informales para consultar sus archivos y documentos. Por ejemplo, el Servicio Forestal de Estados Unidos tiene la reputación de facilitar un amplio acceso a la información en manos de la entidad a aquellos ciudadanos interesados en el Plan de

Desarrollo Forestal. Otras entidades, como aquellas encargadas de la aplicación de la ley o de los asuntos de la defensa, tienen la reputación opuesta.

### 1.3.4 Rama judicial

Casi toda la acción judicial se lleva a cabo en procesos abiertos que pueden ser reportados íntegramente por la prensa. En muchas de las jurisdicciones se permite transmitir por televisión los procesos ante los tribunales. Además, los ciudadanos particulares involucrados en pleitos de carácter civil, con el gobierno u otros particulares, están facultados para exigir a las partes opuestas que produzcan información pertinente al caso, a través del proceso de "presentación de pruebas" (*discovery*). Los litigantes pueden pedir que se presenten documentos, que se responda por escrito a preguntas planteadas, solicitar la oportunidad de interrogar bajo juramento a testigos potenciales y emplear otros medios para recopilar información. La parte que deba responder a una solicitud de presentación de pruebas puede solicitar a los tribunales que se bloquee dicha solicitud si ésta no es pertinente o está desautorizada bajo las reglas de procedimiento civil. En este documento se discuten en mayor detalle los poderes que se relacionan con la presentación de pruebas referidas a las demandas ciudadanas (*citizen enforcement suits*), en la sección 5.6.1 más adelante.

### 1.3.5 Gobierno de puertas abiertas: leyes sobre reuniones abiertas

El gobierno federal y la mayoría de los gobiernos de los estados exigen que prácticamente cualquier grupo de personas que ejerza autoridad oficial en materia de toma de decisiones abra sus reuniones al público.<sup>6</sup> Por lo tanto, las comisiones reguladoras, las que llevan a cabo investigaciones especializadas o las que otorgan licencias deben dar aviso público sobre sus reuniones en el Registro Federal y permitir el acceso a la prensa y el público en general.

En virtud de la Ley sobre Comités Consultivos Federales (*Federal Advisory Committee Act, FACA*), aun los comités de expertos *ad hoc*, que se convocan para asesorar a una entidad federal sobre problemas específicos, deben anunciar sus reuniones y abrir sus puertas al público.<sup>7</sup> En

6. Varias leyes federales y estatales exigen que esto se haga; se les conoce como leyes de gobierno de puertas abiertas (*government in the sunshine laws*). Véase, por ejemplo, 5 U.S.C. §552b acerca de las disposiciones que se aplican a las entidades federales en cuanto a la realización de reuniones abiertas.

7. Ley sobre los Comités Consultivos Federales (*Federal Advisory Committee Act*), 5 U.S.C. Ap. 2, §1 y siguientes.

algunos casos, el principio de gobierno “transparente” llega hasta prohibir a quienes toman decisiones discutir entre sí los asuntos de manera informal, por fuera de las reuniones públicas. Además, la FACA dispone que las minutas y transcripciones de las reuniones de los comités deben estar a disposición del público para su inspección y copiado, en un lugar específico de las oficinas del comité consultivo. A veces las entidades federales burlan los requerimientos de la FACA mediante la firma de contratos individuales de asesoría con cada uno de los expertos y el requisito, impuesto a cada uno de dichos asesores, de elaborar un informe individual.

#### **1.4 Panorama de la legislación, políticas y prácticas de acceso en los estados**

Los documentos en poder de las entidades estatales están disponibles al público en virtud de las leyes estatales sobre libre acceso a la información. La mayoría de los estados cuenta con una serie de disposiciones legislativas sobre libertad de acceso a la información, derecho de la comunidad a saber y a participar en reuniones abiertas, combinadas en una ley de procedimiento administrativo que regula la concesión de permisos y la expedición de normas, así como con disposiciones de leyes ambientales que prevén el acceso a la información relacionada con el trámite de concesión de permisos, la aplicación de la ley y otras etapas del proceso de instrumentación de dichas disposiciones. Muchos de los estados también cuentan con disposiciones en materia de evaluación del impacto ambiental contenidas ya sea en una ley estatal de EIA o en una ley ambiental.

La Ley sobre Archivos Públicos (*Public Records Act*) y la Ley sobre Reuniones Abiertas de Ohio (*Open Meetings Act*) constituyen una muestra característica de la práctica en muchos estados y sirven como ejemplo típico de legislación de un “gobierno de puertas abiertas” en el ámbito estatal.

##### **1.4.1 Ley sobre Archivos Públicos de Ohio**

###### *Derecho de acceso*

En materia de libre acceso a la información, la Ley sobre Archivos Públicos de Ohio constituye un ejemplo de legislación estatal que proporciona acceso a información en manos del sector público.<sup>8</sup> La ley exige que todas las oficinas públicas mantengan archivos adecuados y a dispo-

---

8. R.C. 149.43 y artículos relacionados del R.C., capítulo 149.



sición del público, con contadas excepciones. Dichas excepciones incluyen los documentos preparatorios para un juicio, los documentos confidenciales de investigación en materia de aplicación de la Ley y los archivos médicos.

#### *Política de acceso*

La legislatura estatal ha determinado que la Ley sobre documentos públicos se debe interpretar de manera liberal para así facilitar el acceso a los documentos públicos.<sup>9</sup>

#### *Facilidades de acceso*

Según la Ley, los funcionarios públicos deben elaborar de manera diligente los archivos públicos y ponerlos a disposición del público para su respectiva consulta en horas de oficina. Cuando la oficina pública mantenga información en bases de datos a las cuales se tiene acceso por medio de microfichas o por vía electrónica, se debe poner a disposición del público los equipos necesarios para que pueda reproducir la información. A solicitud del interesado, un funcionario responsable de los archivos públicos hará, en un plazo razonable, copias al costo de los archivos públicos disponibles.

#### *Plazos de acceso*

Tal como se mencionó, las copias de los documentos deben entregarse en un “plazo razonable” y los archivos “elaborarse de manera diligente” y ponerse a disposición para su consulta en “horas de oficina”.

#### *Costo*

Una oficina pública puede establecer una política razonable en cuanto a tarifas para el copiado. Dichas tarifas deberían reflejar el costo real de elaboración de las copias. Por lo general, las oficinas públicas no cobran por las copias cuando el solicitante es indigente o representa a un grupo sin fines de lucro.

### **1.4.2 Ley de Puertas Abiertas de Ohio**

#### *Derecho de acceso*

La Ley de Puertas Abiertas de Ohio (*Open Meetings Act*) exige que todos los funcionarios estatales y locales adopten acciones de carácter

---

9. R.C. 149.43(B).

oficial y lleven a cabo todas las deliberaciones con relación a los negocios públicos en reuniones abiertas, a menos que el asunto a tratar esté previsto en una de las excepciones de la Ley.<sup>10</sup>

Los organismos públicos deben elaborar con diligencia las minutas de las reuniones públicas. Dichas minutas no tienen que incluir los detalles de las discusiones de las sesiones ejecutivas sino reflejar el tema general de discusión tratado durante las sesiones. En relación con la apertura al público, todos los organismos públicos deben adoptar acciones oficiales y deliberar en reuniones abiertas. Los organismos públicos sólo podrán declararse en sesión ejecutiva en el transcurso de reuniones públicas.

#### *Política de acceso*

La legislatura estatal ha determinado que la Ley de Puertas Abiertas de Ohio ha sido redactada para ser interpretada de manera liberal, con el propósito de fomentar el acceso público a la información.

#### *Facilidades de acceso*

En virtud de la Ley, los organismos públicos deben, según lo requerido, avisar sobre la realización de una reunión y, en algunos casos, señalar el propósito de la misma. Cuando se trate de reuniones ordinarias, los organismos públicos deben establecer, por norma, un método razonable para que el público esté en capacidad de determinar la hora y el lugar de las reuniones ordinarias programadas. Se entiende por "reunión ordinaria" aquella que se realiza con frecuencia prevista. En cuanto se refiere a las reuniones extraordinarias, el público también deberá ser informado sobre su propósito.

#### *Plazos de acceso*

Sobre la realización de una reunión en particular, en Ohio, el organismo estatal apropiado debe informar a todos los medios de comunicación que así lo hayan solicitado por lo menos con 24 horas de anticipación. Además, las normas que rigen las reuniones del organismo público deben prever que se dé aviso de todas las reuniones en las cuales habrá de discutirse cierto tipo de negocios a aquellas personas que soliciten dicha notificación.

---

10. R.C. 121.22 y siguientes.

### *Costo*

La entidad podrá exigir un monto razonable para proporcionar aviso previo a las personas que requieran tener conocimiento de las reuniones en donde se discuta un tipo de negocios específico.

## **2. EVALUACIONES DEL IMPACTO AMBIENTAL**

En esta sección se describen las leyes, políticas y prácticas relacionadas con el acceso a la información asociada con las evaluaciones del impacto ambiental (EIA). Se discuten el régimen federal bajo la Ley Nacional de Política Ambiental (*National Environmental Policy Act, NEPA*) y algunos regímenes estatales.<sup>11</sup>

### **2.1 Regulaciones y políticas federales**

#### *Derecho de acceso*

En Estados Unidos uno de los mecanismos básicos para tener acceso a la información sobre los efectos previstos en el ambiente se encuentra en el proceso de EIA establecido bajo la NEPA. La entidad federal responsable del proyecto debe elaborar una manifestación del impacto ambiental para cada acción federal de envergadura que afecte de manera significativa la calidad del entorno humano, incluidos los proyectos de ley y los de construcción. La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (*EPA*) tiene la responsabilidad de revisar y evaluar todas las EIA. Éstas incluyen típicamente una discusión detallada de tres temas esenciales: 1) el proyecto propuesto y sus alternativas; 2) los impactos ambientales de cada una de las alternativas, y 3) las medidas que pueden adoptarse para evitar o minimizar los impactos indeseables.

La NEPA prevé el derecho del público a tener acceso a la información relacionada con cada una de las etapas del proceso de elaboración de la EIA y de toma de decisiones. El gobierno tiene la obligación explícita de poner la información a disposición del público en momentos específicos del proceso.

Rara vez se elabora una EIA fuera del contexto de un proyecto específico. Esto se debe probablemente a que el proceso de EIA es demasiado engorroso y lento para ser aplicado a políticas y propuestas legislativas que evolucionan con rapidez. La NEPA obliga a las entidades

---

11. 42 U.S.C. §4321, y siguientes.

federales a elaborar una EIA como parte de las recomendaciones o informes acerca de iniciativas legislativas. Estas “EIA legislativas” se han efectuado en contadas ocasiones. En los pocos casos en que así fue, las EIA legislativas siguen a menudo un proceso abreviado de análisis del impacto ambiental en el que se prescinde de muchas de las oportunidades de revisión que normalmente tiene el público cuando se trata de EIA para proyectos específicos. Por ejemplo, con frecuencia una entidad que recomienda iniciativas de ley, o informa sobre ellas, no requiere involucrar al público en la determinación del alcance del impacto ambiental ni, salvo en circunstancias específicas, elaborar un proyecto de EIA para recibir los comentarios del público.<sup>12</sup> No obstante, en algunos casos, tal como ocurre con las recomendaciones del Servicio Forestal relacionadas con la declaración de zonas de flora y fauna silvestres, la propuesta es a la vez de orden legislativo y administrativo y sigue el proceso completo de elaboración de una EIA.

Por lo general, las regulaciones de la NEPA exigen que la MIA, los comentarios recibidos y los documentos de base sean puestos a disposición del público en virtud de la Ley sobre Libertad de Información. En el caso de una actividad con efectos de interés nacional, se publicará un aviso de la elaboración y disponibilidad del proyecto de MIA en el Registro Federal y se enviará directamente a las partes interesadas. Para aquellas acciones federales con efectos de interés local, como la concesión de un permiso a una planta específica, se requiere además la publicación de un aviso en los diarios de circulación local.

Como parte del proceso de la NEPA, las agencias federales deben convocar o patrocinar audiencias públicas, cuando sea el caso, y solicitar comentarios pertinentes del público. Asimismo, las entidades deben explicar en sus procedimientos en qué lugar las partes interesadas pueden obtener información e informes actualizados sobre los impactos ambientales y otros aspectos del proceso contemplados por la NEPA. El sistema estadounidense otorga una gran importancia a la divulgación y participación del público, requiriendo que las reuniones sobre la determinación del alcance del impacto ambiental sean precedidas de un aviso público de intención (*public notice of intent, NOI*) para iniciar el proceso de EIA. La entidad debe avisar acerca de la disponibilidad del proyecto de EIA, proporcionar una copia a cualquier persona, organización o entidad que lo solicite, así como propiciar de manera activa los comentarios de las entidades ambientales relevantes en los ámbitos estatal y local, de las grupos indígenas potencialmente afectados y del público en general. La entidad también debe convocar a reuniones o audiencias

---

12. Véase 40 C.F.R. §1506 para reglamentos de instrumentación de la NEPA.

públicas cuando la propuesta suscite un gran interés o una amplia polémica, o cuando así lo requiera otra entidad con jurisdicción sobre la iniciativa en cuestión.

### *Políticas de acceso*

La Orden Ejecutiva 11514 sobre la Protección y Mejoramiento de la Calidad del Medio Ambiente se expidió en 1970 y se actualizó en 1978 con el propósito de cumplir con los objetivos de la NEPA.<sup>13</sup> Bajo la Orden Ejecutiva las entidades tienen la responsabilidad de desarrollar procedimientos encaminados a garantizar que se cumpla al máximo posible con la disposición de dar información y hacer conocer y entender al público, de manera oportuna, los planes y programas federales que posean impacto ambiental, así como para obtener los puntos de vista de las partes interesadas. Los procedimientos de las entidades deben incluir audiencias públicas y proporcionar al público información relevante, incluida aquella relacionada con acciones alternativas. Se le pide a las entidades federales estimular a las estatales y locales para que adopten procedimientos similares para transmitir información al público con relación a las actividades que afecten la calidad del medio ambiente.

### *Facilidades de acceso*

Por lo general, la NEPA exige una divulgación muy amplia pero también prevé algunas excepciones, tales como las que existen bajo la FOIA, o en caso de no existir información o resultar su costo muy elevado. Con frecuencia surgen controversias con motivo de las interpretaciones que la entidad hace de términos como “impacto significativo”, e inquietudes acerca de qué niveles de peligro y riesgo deben ser divulgados por la entidad. Las entidades no están obligadas a informar a los ciudadanos sobre la existencia de un proyecto hasta en tanto no se haya determinado la magnitud de los impactos ambientales posibles. Si después de su evaluación la entidad decide no elaborar una EIA, deberá preparar una conclusión de ausencia de impacto significativo y notificar al público afectado.<sup>14</sup> Bajo la NEPA, el proceso de determinación del impacto ambiental también está abierto al público. Esto quiere decir que el público tiene acceso a la información de base que se considerará durante la determinación del impacto. Asimismo, lo tiene a toda la información que se desarrolla durante el proceso completo de EIA y que se incorpora al proyecto de EIA y a la EIA definitiva, así como a los comentarios y documentos pertinentes.

13. 3 C.F.R. §902 (1966-70); reformado por Orden Ejecutiva (*Executive Order*)11991, 3 C.F.R. §123 (1978).

14. Véase en general 40 C.F.R. §1501.

Las entidades quedan obligadas a hacer circular tanto el proyecto integral de EIA como su versión definitiva entre las personas u organizaciones que así lo requieran. En la práctica resulta muy fácil para el público obtener estos documentos: basta con una carta, una llamada telefónica o una visita. A menudo las entidades mantienen listas de personas que han manifestado interés por los proyectos de la entidad y les informan, de manera automática, sobre la disponibilidad del proyecto o versión definitiva de EIA. A veces las entidades envían de manera automática ambos documentos a grupos e individuos con reconocido interés en un proyecto, tales como políticos locales, periodistas y ONG.

### *Plazos de acceso*

Si una entidad gubernamental se propone elaborar una EIA, debe publicar un aviso de tal intención tan pronto como sea posible pero, en cualquier caso, antes de iniciar el proceso de determinación del alcance.

Antes de elaborar una EIA detallada, el funcionario federal responsable debe consultar con cualquier entidad federal que tenga jurisdicción legal o posea experiencia en el tipo de impacto ambiental esperado. Se pondrán a disposición del público copias de las manifestaciones, así como de los comentarios y opiniones de las entidades estatales y locales autorizadas para desarrollar y aplicar normas ambientales.

### *Costo*

Bajo las regulaciones de la NEPA, las entidades deberán poner a disposición del público el material solicitado, al costo real o, de ser posible, sin costo alguno.

## **2.2 Ejemplos de reglamentación y políticas estatales**

Aproximadamente dos terceras partes de las entidades federativas de Estados Unidos cuentan con requerimientos de evaluación del impacto ambiental bajo la legislación ambiental estatal. De manera específica, California, Connecticut, Hawai, Indiana, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Montana, Nueva York, Dakota del Sur, Virginia, Washington, Wisconsin y Puerto Rico cuentan con amplios requerimientos en materia de EIA. Prácticamente todos los estados cuentan con procedimientos para avisar al público sobre reuniones a llevarse a cabo, entre las cuales se encuentran las audiencias públicas acerca del proyecto de evaluación del impacto ambiental, aunque la legislación sobre EIA no lo disponga de manera específica.

La Ley sobre la Calidad del Medio Ambiente de California (*California Environmental Quality Act, CEQA*), una de las leyes estatales más completas en materia de EIA, constituye un buen ejemplo de acceso a la información relacionada con el proceso de EIA a nivel estatal.<sup>15</sup>

### 2.2.1 *Ley sobre la Calidad del Medio Ambiente de California*

#### *Derecho de acceso*

La *CEQA* fue uno de los modelos utilizados por la EPA en el desarrollo de las disposiciones que instrumentan la NEPA. La Ley exige la elaboración de un informe del impacto ambiental que tenga en cuenta tanto las ventajas como los inconvenientes de cualquier proyecto de envergadura. En caso de no requerirse un informe (por ejemplo: cuando los efectos ambientales potenciales no son importantes), la entidad elaborará una declaración negativa, a menos que el proyecto esté exento por ley.

#### *Facilidades de acceso*

En California el proceso de EIA le otorga al público dos oportunidades para recibir información relacionada con el proyecto de informe del impacto ambiental: en primer lugar, cuando se establecen los objetivos y, en segundo lugar, durante el proceso que determina el alcance del procedimiento de revisión ambiental. Una vez establecidos los objetivos, se realizan por lo general varias audiencias públicas con el fin de presentar información y dar oportunidades para que el público efectúe sus comentarios. En las diferentes etapas del proceso, el público tiene acceso a información relacionada con los objetivos propuestos, las alternativas, el proyecto de EIA, el EIA definitivo y el proyecto de acción definitivo.

#### *Plazos de acceso*

Se debe dar aviso de las reuniones sobre el proyecto de EIA y el EIA definitivo, así como de las sesiones de planeación, con por lo menos diez días de antelación; de igual manera, deberán anunciarse las reuniones en el área afectada o sus cercanías, y publicarse en un periódico de circulación local, al menos con diez días de anticipación. Los avisos deben contener la información completa sobre el lugar, la hora y el orden del día previstos para la reunión, así como las normas que regirán el desarrollo de dicha reunión. En estas reuniones no podrán adoptarse decisiones sobre aquellos asuntos que no fueron debidamente avisados.

---

15. Cal. Pub. Res. Code §§21000-21177 (West 1986 & Supp. 1994).

### 3. LICENCIAS O PERMISOS PARA PROYECTOS PROPUESTOS

La mayoría de leyes ambientales prevé la expedición de permisos a establecimientos a través de programas federales y estatales, incluyendo aquellos cuya administración fue delegada en virtud de la legislación ambiental federal. En esta sección se analiza el acceso público a la información ambiental que se relaciona con el proceso de concesión de permisos, por medio de ejemplos de enfoques adoptados bajo las legislaciones federal y estatales.

#### 3.1 Reglamentación y políticas federales

Un permiso ambiental es un documento legal que especifica las condiciones bajo las cuales una planta regulada puede operar, los tipos y cantidades de contaminantes que puede emitir, los requerimientos en cuanto a informes, el manejo de archivos, el funcionamiento, el mantenimiento y todos los aspectos relacionados con el control, incluyendo la frecuencia, la metodología y los lugares de muestreo. Además de disponer los límites específicos de contaminantes que una compañía puede emitir, un permiso puede especificar una serie de otros requerimientos con relación al funcionamiento de la planta, incluida la divulgación de información técnica (y aun financiera) de importancia acerca de la compañía, de su funcionamiento y de sus emisiones.

Con base en las múltiples ventajas ofrecidas por los permisos, las entidades ambientales en Estados Unidos utilizan permisos para regular varios problemas ambientales, incluidas las emisiones de contaminantes a la atmósfera, las descargas de aguas residuales, el funcionamiento de las minas, así como el tratamiento, almacenamiento y eliminación final de residuos peligrosos.<sup>16</sup> Las normas para la expedición, modificación y revocación de los permisos, previstas en estos programas, incluyen procedimientos para la participación del público y su acceso a la información.<sup>17</sup>

---

16. Respecto de las emisiones a la atmósfera, véanse las enmiendas a la Ley sobre Aire Limpio de 1990 (*Clean Air Act Amendments of 1990*), Título V, §§501-507. Sobre las descargas de aguas residuales, véase la Ley Federal sobre el Control de la Contaminación del Agua (*Federal Water Pollution Control Act*), Subcapítulo IV, 33 U.S.C. §§1341-1345. Con relación al funcionamiento de minas, véase la Ley sobre el Control y Recuperación de Minas a Cielo Abierto (*Surface Mining Control and Reclamation Act*), Subcapítulo V, 30 U.S.C. §§1251-1279. Para el tratamiento, almacenamiento y eliminación de residuos peligrosos, véase la Ley sobre Recuperación y Conservación de Recursos (*Resource Recovery and Conservation Act*), 42 U.S.C. §§6925.

17. Véase, por ejemplo., 40 C.F.R. parte 124.



El público puede desempeñar un papel importante en el proceso de concesión de permisos ambientales. De cierto modo, la participación del público en dicho proceso presenta una gran similitud con su intervención en el proceso de reglamentación por la vía de avisos y comentarios, tal como se mencionará en la próxima sección.

### *Derecho de acceso*

Por lo general, el interés del público es mayor cuando se trata de la solicitud de permiso para una nueva instalación. Sin embargo, si la comunidad ha tenido problemas con una instalación autorizada o se están instrumentando nuevas normas de control de contaminación, la solicitud de renovación de permiso por parte de una instalación tiende a llamar la atención del público. En ambos casos existen oportunidades para que el público presente comentarios o participe en audiencias públicas antes de que se decida aceptar o rechazar la solicitud de la empresa.

Cuando una entidad del gobierno recibe una solicitud de permiso, debe verificar primero que toda la información requerida ha sido presentada. Una vez recibida la solicitud completa para un permiso, la entidad federal puede decidir negar la solicitud o iniciar la preparación de un proyecto de permiso.<sup>18</sup> Usualmente, la entidad gubernamental da aviso de la preparación del proyecto de permiso y ofrece la oportunidad de efectuar comentarios antes de que dicho proceso se inicie efectivamente. Ello garantiza que quienes elaboran el permiso revisen los comentarios del público antes de redactar el proyecto. De otra parte, la notificación puede demorarse hasta después de que se haya preparado el proyecto de permiso. Esto permite que el público haga comentarios sobre las cláusulas mismas del permiso propuesto.

El aviso de expedición de permiso debe incluir todos los detalles relevantes relacionados con el permiso específico, tales como el nombre y la dirección de la planta, así como los procesos de negocios e industriales que se pretenden llevar a cabo. También debe describir la naturaleza, cantidad y frecuencia de las emisiones y descargas de la instalación, así como los efectos ambientales esperados de dichas emisiones y descargas. Dependiendo de la instalación y de los contaminantes de que se trate, el aviso de concesión de permiso puede proporcionar información adicional para ayudar al público a evaluar el impacto posible de la actividad propuesta. Por ejemplo, si una fábrica pretende liberar contaminantes en aguas superficiales, el aviso deberá identificar los lugares

---

18. 40 C.F.R. §124.6.

específicos de la planta en donde se generan las emisiones, el nombre del cuerpo de agua receptor, las normas de calidad de agua que se aplican a dichas aguas y si en la actualidad éstas cumplen las normas vigentes. El aviso también debe mencionar si se ha elaborado una evaluación del impacto ambiental.

### *Política de acceso*

La Declaración sobre Política de Participación Pública de la EPA<sup>19</sup> cubre la elaboración de reglamentación (cuando los reglamentos están clasificados como importantes), la administración de programas de concesión de permisos y las actividades de programas que son apoyadas con ayuda financiera prestada por la EPA a gobiernos estatales y locales.

El objetivo de esta política consiste en reforzar el compromiso de la EPA con la participación del público y establecer procedimientos uniformes para la participación del público en el proceso de toma de decisiones de la EPA. La política confirma el aserto de que sólo a través del intercambio de información entre la EPA y el público se pueden lograr decisiones razonables en materia ambiental. Se espera que los funcionarios de la entidad prevean, fomenten y apoyen la participación del público. La política estimula a los funcionarios para que procuren comunicarse con todos los sectores de la opinión y escucharlos. La política asume que los empleados de la entidad se esforzarán por ir más allá de lo requerido y no pretende crear barreras para que se dé una mayor o mejor participación. En razón de que la política reconoce la necesidad de que la entidad establezca prioridades en cuanto al uso de sus recursos, hace hincapié en la participación del público en decisiones en las que existan opciones y en las que por lo tanto se deban sopesar las alternativas, o cuando se requiera obtener del público un acuerdo de importancia para poder llevar a cabo un programa.

En general, la política señala con claridad que la participación del público debería empezar en las primeras etapas del proceso de toma de decisiones y, de ser necesario, continuar a lo largo de todo el proceso. La entidad está obligada a establecer opciones y alternativas de antemano y a solicitar la opinión del público con relación a ellas. De acuerdo con la política, limitarse a consultar con el público, con posterioridad a la toma de una decisión, no logra ese objetivo. Bajo la política establecida, el papel de los funcionarios de la entidad consiste en planificar y acometer actividades de participación del público que proporcionen oportunidades semejantes a todos los individuos y grupos para poder opinar.

---

19. 46 FR 5740 (19 de enero de 1981).

### *Facilidades de acceso*

En Estados Unidos la reglamentación federal en materia de concesión de permisos obliga a las entidades federales a mantener listas de todas las personas y organizaciones interesadas en una región específica y a enviar a dichas personas avisos de los permisos propuestos.<sup>20</sup> Podrían incluirse como partes interesadas las asociaciones cívicas locales, comités locales de organizaciones ambientales, representantes sindicales, asociaciones de recreación y otros grupos que pudieren ser afectados por la actividad propuesta. Este tipo de correspondencia, combinada con boletines y avisos gubernamentales de carácter oficial en periódicos y emisiones de radio locales, se utiliza para alertar a los miembros del público interesados en una solicitud de permiso en trámite. Se requiere que la entidad proporcione aviso a todas las comunidades y jurisdicciones políticas cuyo entorno pudiere ser afectado por el funcionamiento de una planta, y no sólo a aquellas situadas en la vecindad inmediata de dicha planta.

En razón de que las solicitudes y propuestas de permiso son de carácter técnico, pueden resultar difíciles de comprender para los neófitos. Con frecuencia las leyes estadounidenses de concesión de permisos exigen documentos no técnicos conocidos como “sumarios de hechos”.<sup>21</sup> Dichos sumarios proporcionan una breve descripción sobre las emisiones y descargas de la planta, las propuestas para su limitación y los requisitos en materia de cumplimiento y control. También incluyen una explicación sobre el fundamento utilizado en el desarrollo de las propuestas para limitar dichas emisiones. Los sumarios de hechos deben ponerse a disposición del público y ser enviados a cualquier persona que solicite una copia. Proporcionan de una manera menos técnica mucha de la información sobre la cual los ciudadanos interesados basan sus comentarios.

El aviso relacionado con una propuesta de permiso usualmente instruye al público sobre cómo participar en las fases ulteriores del proceso de concesión de permisos. El aviso incluye una descripción de los procedimientos para presentar comentarios acerca del permiso y para solicitar la realización de una audiencia pública. Se proporcionan también los nombres y direcciones de los funcionarios de la entidad responsables del permiso, así como instrucciones acerca de la manera como las partes interesadas pueden obtener copia de la solicitud de permiso, el sumario de hechos y otros documentos pertinentes.

---

20. 40 C.F.R. §124.10(c)(1)(ix).

21. 40 C.F.R. §124.8.

La utilización de otros tipos de aviso, más allá del oficial del gobierno, es importante en el contexto de concesión de permisos, dado el mayor impacto que una concesión de permiso puede tener sobre las comunidades afectadas a consecuencia del funcionamiento de una planta. Además, la utilización de formas complementarias de aviso es aún más viable en el contexto de concesión de permisos, debido a que el ámbito geográfico en el que se desarrolla la concesión de permisos es normalmente bastante reducido. En Estados Unidos es muy probable que los diarios y emisoras locales de radio constituyan la mayor fuente de información para la comunidad. Para que llegue al mayor número de personas de una comunidad, un aviso de propuesta de permiso debe difundirse a través de estos medios; es así como la legislación relacionada con la concesión de permisos exige o fomenta su utilización.<sup>22</sup>

### *Plazos de acceso*

Por lo general la entidad debe informar al público sobre su acción lo antes posible, preferentemente con antelación a la toma de una decisión definitiva.<sup>23</sup>

### *Costo*

Los métodos discutidos con anterioridad, tales como el anuncio de la solicitud de permiso y el envío de los sumarios de hechos o copias de la solicitud, son gratuitos o a un costo mínimo.

## **3.2 Ejemplos de reglamentación y políticas estatales**

En el ámbito de los estados, el proceso de concesión de permisos se lleva a cabo de acuerdo con programas estatales a los que se ha delegado autoridad para instrumentar la legislación federal ambiental, así como bajo legislación ambiental estatal y reglas de procedimiento administrativo de los estados. Aquellos permisos expedidos en virtud de programas estatales que instrumentan la legislación ambiental federal están sujetos a los requerimientos federales relativos a la concesión de permisos, en cuanto se refiere a la participación del público y el acceso a la información descritos con anterioridad. Para aquellos permisos que no se rigen por la ley federal, la mayoría de los estados cuenta con algún tipo de requerimiento de aviso, el cual varía en cuanto a la cantidad y naturaleza de la información y con relación a quiénes, y cómo, se debe

---

22. 40 C.F.R. §124.10(c)(2)-(4).

23. 40 C.F.R. §124.10.

proporcionar dicho aviso. Las normas y prácticas para la concesión de permisos en Tennessee y Nueva Jersey constituyen ejemplos bastante representativos del acceso a la información en el proceso de concesión de permisos a nivel estatal.

### 3.2.1 *Tennessee*

#### *Derecho de acceso*

En Tennessee los permisos ambientales son expedidos, por lo general, en virtud de los programas ambientales estatales relacionados con la atmósfera, el agua y los residuos, los cuales han sido delegados por el gobierno federal. Cada división expide sus propias normas específicas encaminadas a involucrar al público en el proceso de concesión de permisos. El aviso público proporciona el nombre de la compañía que solicita el permiso, el tipo de operaciones y la información que se relaciona con el ingeniero del gobierno a cargo de la elaboración del permiso. En años recientes, algunos ciudadanos se quejaron de que esa información no era suficiente, y la división encargada de los asuntos de la atmósfera modificó sus procedimientos para proporcionar mayores explicaciones. Si la división recibe un cúmulo sustancial de comentarios, se lleva a cabo una audiencia pública.

#### *Facilidades de acceso*

El aviso es publicado en los periódicos locales. Tanto el aviso como el proyecto de permiso están disponibles para revisión en los archivos de documentos públicos –usualmente bibliotecas locales del estado. Las personas interesadas no cuentan con una línea telefónica especial ni un número para llamar sin costo. Para discutir la propuesta de permiso con el ingeniero o recibir más información, cualquier miembro del público interesado que resida fuera de la capital tiene que efectuar una llamada de larga distancia. Si se requiere información detallada acerca del proceso, ésta sólo está disponible en Nashville. Cualquier persona puede llamar al ingeniero para obtener más información y de esta manera obtener algunos detalles. Normalmente se presta mayor colaboración a los ciudadanos particulares que a los consultores comerciales.

#### *Plazos de acceso*

El periodo previsto para efectuar comentarios es de entre 30 y 45 días, dependiendo de la división de la cual se trate.

### *Costo*

El costo de los materiales solicitados depende de la cantidad de información que se requiera y de la persona que efectúe la solicitud. Si se solicita el expediente completo, se le pide usualmente a la persona que acuda a la sede del capitolio o a su archivo o biblioteca local con el fin de revisar los documentos de manera personal y hacer las copias, teniendo que pagar un costo por página.

### **3.2.2 Nueva Jersey**

#### *Derecho de acceso*

La Ley sobre el Control de la Contaminación del Agua de Nueva Jersey (*The New Jersey Water Pollution Control Act*) constituye un ejemplo de una ley ambiental estatal con requerimientos de acceso a la información en lo que atañe a la concesión de permisos.<sup>24</sup> Por lo general, cualquier información que obtenga el gobierno en virtud de esta ley debe estar disponible al público, salvo la exención usual para los secretos comerciales. La Ley prevé de manera explícita el aviso y la oportunidad de audiencias públicas en el caso de cada uno de los nuevos permisos propuestos, así como en aquel que corresponda a cada una de las propuestas de suspensión, revocación, renovación o modificación sustancial de un permiso. Los avisos de modificación a un permiso de descarga de contaminantes deben ser publicados en el Boletín del Ministerio para la Protección del Medio Ambiente de Nueva Jersey.

## **4. PROPUESTAS DE REGLAMENTOS, POLÍTICAS, PROGRAMAS O PLANES**

### **4.1 Introducción**

Esta sección explora hasta qué punto el público tiene acceso a la información ambiental relacionada con propuestas de reglamentos, políticas, programas o planes. Asimismo, trata de los procedimientos para la expedición de reglamentación en materia de avisos y comentarios bajo la Ley de Procedimiento Administrativo (*Administrative Procedure Act, APA*). Como en el caso de la FOIA, estos procedimientos se aplican más allá de la expedición de normas ambientales, pero han resultado muy útiles para aquellos ciudadanos que deseen tener acceso al proceso gubernamental de toma de decisiones.

---

24. Estatutos de NJ comentados (*NJ Statutes Annotated*), Título 58, Capítulo 10A (reformado en 1993).

En Estados Unidos la APA prohíbe a las entidades del gobierno que tomen decisiones oficiales “arbitrarias y caprichosas”.<sup>25</sup> En virtud de esta disposición, los tribunales han exigido que las entidades estén en capacidad de justificar sus actos mediante la presentación de un “archivo administrativo” escrito de los documentos que respaldan la acción. Este archivo administrativo debe estar disponible para revisión del público, así como para consignar la información pertinente que presente el público. Además, está abierto a las peticiones en virtud de la FOIA y debe quedar disponible si la decisión de la entidad es impugnada ante los tribunales.

A veces un programa de regulación ambiental es tan complejo que la industria y los ciudadanos requieren ayuda para entenderlo. El gobierno puede establecer oficinas de información para responder a las preguntas del público relacionadas con la reglamentación. La EPA ha establecido varias líneas de teléfono especiales a las que la industria y el público pueden recurrir sin costo alguno para plantear dudas en materia de requisitos reglamentarios, así como para solicitar información sobre las actividades del gobierno. Además, la EPA cuenta con un *Ombudsman* para la pequeña empresa que se encarga de responder a las preocupaciones de las empresas pequeñas y aboga por el punto de vista de dicha comunidad empresarial en las actuaciones de la entidad.

## 4.2 Reglamentación y políticas federales

### *Derecho de acceso*

La adopción de reglamentación por la vía de avisos y comentarios, o regulación legislativa, es un método peculiar de desarrollar normas administrativas de cumplimiento obligatorio. Esta manera de elaborar reglamentación se ha convertido en el instrumento más corriente para expedir regulaciones en Estados Unidos. La APA, promulgada en 1946, representa la primera codificación integral de procedimientos administrativos en Estados Unidos y rige, entre otras cosas, el proceso de adopción de regulaciones por la vía de avisos y comentarios que se aplica a las entidades federales.<sup>26</sup> La adopción de reglamentación mediante avisos y comentarios obliga a la entidad a dar aviso al público de una regulación propuesta, publicándola en el Registro Federal, y a tomar en cuenta los comentarios escritos presentados por el público antes de su adopción definitiva.

---

25. 5 U.S.C. §706.

26. Véase 5 U.S.C. §706.

Muchos de los requerimientos para la elaboración de normas mediante avisos y comentarios se han derivado de interpretaciones judiciales de la APA y no se encuentran en el texto mismo. En general, la ley permite a los miembros del público afectados impugnar las regulaciones ante los tribunales y a estos últimos declarar nulas dichas regulaciones si, entre otras cosas, la entidad omite dar aviso al público de manera adecuada, no proporciona la oportunidad para que el público efectúe comentarios o hace caso omiso de comentarios importantes hechos por el público.

### *Política de acceso*

En 1993 el presidente Clinton expidió la Orden Ejecutiva 12866 relacionada con la planeación y revisión de la actividad reguladora. La orden ejecutiva describe, en parte, un proceso de revisión de la actividad reguladora diseñado para ser más abierto y accesible al escrutinio público. Clinton instruyó a su gobierno a que hiciera del proceso de revisión de la actividad reguladora un proceso más responsable frente al público y más abierto. La Oficina de Asuntos sobre Información y Regulación (*The Office of Information and Regulatory Affairs*) es la encargada de instrumentar dicha orden ejecutiva. El objetivo de esta oficina es incrementar la participación del público en el proceso de expedición de regulaciones, mediante el uso de instrumentos informales que van más allá de los mecanismos formales más tradicionales representados por el proceso de aviso y comentarios.

El gobierno de Clinton también impulsó la “elaboración negociada de regulaciones”, la cual involucra a las partes interesadas en el proceso de redacción de la reglamentación con antelación al periodo de aviso. Con la participación directa de las partes interesadas en la redacción de la reglamentación, y permitiendo que se negocien aspectos en desacuerdo, el gobierno espera que las regulaciones sean redactadas de manera más inteligente y susciten menos controversia al ser propuestas. El artículo 6 de la orden ejecutiva instruye a las entidades a que exploren y utilicen la regulación negociada como un mecanismo consensual para el desarrollo de la reglamentación.

En lo que se refiere a otras políticas relacionadas con la expedición de reglamentos, véase la sección anterior acerca de la Declaración de Políticas de la EPA en materia de participación del público.

### *Facilidades de acceso*

Con la publicación de la reglamentación propuesta en el *Registro Federal* se pretende alcanzar a una amplia audiencia. A menos que los



interesados tengan conocimiento de las propuestas respectivas, no estarían en condiciones de expresar su opinión sobre la misma, con lo que la participación del público en el proceso de elaboración de reglamentos perdería su sentido.

En Estados Unidos las regulaciones propuestas por entidades federales se publican a diario en el *Registro Federal*, órgano oficial del gobierno para este propósito. El *Registro Federal* es confiable, oportuno y accesible. Está disponible en muchas bibliotecas públicas y oficinas gubernamentales y recoge, en un solo sitio, el plan completo de gobierno en materia de expedición de regulaciones. Pero su magnitud misma, la publicación resulta voluminosa y de difícil manejo. De hecho, pocos ciudadanos comunes y corrientes la leen realmente; de manera fundamental es utilizada por abogados y empresas reguladas que poseen un especial interés en casos concretos.

Los ciudadanos tienen derecho no sólo a saber lo que dice el gobierno, sino también a conocer lo que otros dicen del gobierno. La APA prohíbe las discusiones unilaterales y prevé la disposición de expedientes abiertos que faciliten a cualquier individuo examinar el archivo administrativo para ver lo que han comentado otras personas con relación a la reglamentación propuesta. Las entidades conservan copias de los comentarios recibidos acerca de las regulaciones propuestas en expedientes abiertos y disponibles en las oficinas gubernamentales o accesibles mediante la utilización de la FOIA. Con frecuencia las entidades designan a un contacto, cuyo nombre y número de teléfono figura tanto en la propuesta de regulación como en la regulación definitiva que se publican en el *Registro Federal*, para que recoja las inquietudes acerca de la regulación. Sin embargo, los comentarios a un proyecto de reglamentación deben ser efectuados por escrito y presentados durante el periodo previsto para comentarios.

No obstante la aparición de los requerimientos de publicación en el *Registro Federal* y en los periódicos locales, segmentos significativos de la población se quedan sin acceso a la información relacionada con los proyectos de reglamentación. Por ejemplo, si una regulación va a afectar principalmente a un segmento de la población de origen centroamericano en Nueva York, un aviso en el *New York Times* (el diario más importante) acerca de un proyecto de reglamentación carece de efectividad para informar a este segmento de población. En este caso, la información debería ser proporcionada en español a través de medios distintos a la prensa escrita en inglés. Cuando se trata de una comunidad de mayoría hispánica, por ejemplo, la vía más efectiva de dar aviso la constituye su transmisión en emisoras radiales en lengua española.

### *Plazos de acceso*

La APA no prevé un lapso específico en el cual el aviso relacionado con un proyecto de reglamentación deba publicarse. Sin embargo, en razón de que las entidades no pueden proceder a expedir una regulación definitiva antes de haberle dado al público la ocasión de efectuar sus comentarios, hay presión para que pongan a disposición del público el proyecto de reglamentación lo antes posible. La entidad está obligada a conceder tiempo suficiente para recibir y tomar en consideración las respuestas del público antes de adoptar la regulación en su versión definitiva. En Estados Unidos los periodos para efectuar comentarios son normalmente de 30 días, como mínimo.

### *Costo*

Bajo la mayoría de procedimientos de las entidades, los documentos se ponen a disposición del público a un costo mínimo; la entidad puede incluso eliminar los costos en beneficio del público.<sup>27</sup> Más aún, por ejemplo, bajo la CERCLA, la EPA puede conceder subsidios de “ayuda técnica” a grupos de comunidades locales para permitirles recibir asesoría especializada que les ayude a entender y a comentar los proyectos de decisiones gubernamentales.<sup>28</sup>

En el contexto del principio sobre reuniones abiertas consagrado en la Ley Federal sobre Comités Consultivos y otras leyes similares, el gobierno puede facilitar fondos para sufragar gastos de viaje y viáticos razonables de organizaciones de ciudadanos, con el fin de hacer viable su participación.

## **4.3 Ejemplos de reglamentación y políticas estatales**

La mayoría de los estados cuenta con algún tipo de disposiciones relacionadas con la elaboración de regulaciones por la vía de avisos y comentarios, ya sea en sus leyes de procedimiento administrativo o de manera directa en su legislación ambiental. Por lo general, estas disposiciones no se diferencian de manera sustancial con los procedimientos

---

27. Véase, por ejemplo, la Ley de la Atmósfera Limpia (*Clean Air Act*), 42 U.S.C. §7607 (d)(4)(A).

28. Subsidios de Ayuda Técnica a Grupos en los Lugares Inscritos en la Lista Nacional de Prioridades (*Technical Assistance Grants to Groups at National Priorities List Sites*), 54 Fed. Reg. 49848 (Dec. 1, 1989). Previsto en 42 U.S.C. §9617(e), CERCLA §117(e).

federales señalados con anterioridad. La APA de California brinda un ejemplo de acceso a la información en materia de proyectos de reglamentación a nivel estatal.<sup>29</sup>

### *4.3.1 Ley de Procedimiento Administrativo de California*

#### *Derecho de acceso*

En California toda entidad que elabore una regulación debe poner a disposición del público, cuando éste lo solicite, la propuesta de reglamento y una declaración inicial explicando las razones de la misma. Se deberá enviar un aviso del proyecto de reglamentación a cada persona que haya presentado una solicitud de aviso de acciones reguladoras; asimismo, la entidad podrá enviar dicho aviso a aquellas personas que crea que están interesadas en la acción propuesta. Además, el aviso del proyecto de regulación se publicará en el Registro de Avisos sobre Reglamentación de California. Las leyes individuales pueden prescribir normas de aviso más estrictas. Además del texto completo del proyecto de reglamentación, el aviso debe incluir el momento, lugar y naturaleza de los procedimientos para la adopción de la regulación propuesta, la fecha límite para recibir comentarios, el nombre y el número del teléfono del funcionario de la entidad a quien se pueden transmitir inquietudes relacionadas con el proyecto de acción administrativa, así como información pertinente a leyes y regulaciones atinentes. El funcionario de la entidad a cargo del proyecto de reglamento hará conocer al público, previa solicitud, el lugar donde se encuentran los archivos públicos que incluyen los informes, la documentación y otros materiales relacionados con la acción propuesta. La entidad deberá avisar al público sobre cualquier cambio a la acción propuesta por lo menos 15 días antes de adoptar la regulación modificada. Las entidades estatales no podrán tampoco agregar material al expediente de los procedimientos de expedición de normas después del cierre del periodo de audiencias públicas y comentarios, a menos que se autoricen comentarios del público en la materia.

#### *Políticas de acceso*

En California, la política general de acceso a la información, relacionada con los proyectos de reglamentación, consiste en fomentar la diseminación más amplia posible de los avisos a las personas interesadas.

---

29. Ley de Procedimiento Administrativo de California (*California Administrative Procedure Act*), Government Code §11340 y siguientes.

### *Facilidades de acceso*

La APA de California exige que los proyectos de reglamentación se redacten en “inglés sencillo”, o sea en un lenguaje apto para quienes no hayan cursado más allá del octavo nivel de inglés. Si no es posible utilizar inglés sencillo, debido al carácter técnico de la regulación, la entidad está obligada a elaborar un resumen del proyecto en inglés sencillo, el cual no tiene implicación legal alguna.

Toda entidad debe conservar un archivo sobre cada una de las regulaciones expedidas, incluidas copias de peticiones recibidas de personas interesadas, de los avisos publicados, de la decisión adoptada, de los estudios y documentación de apoyo y de las minutas de las audiencias públicas. El archivo también debe incluir un índice que identifique cada uno de los elementos contenidos en él y esté a disposición del público.

### *Plazos de acceso*

La entidad debe dar aviso del proyecto de reglamentación como mínimo con 45 días de antelación al cierre del periodo para comentarios públicos sobre la misma. Normalmente, al cierre de dicho periodo de comentarios se realiza una audiencia pública.

### *Costo*

La Oficina de Derecho Administrativo de California debe poner a disposición del público el registro de avisos a un costo nominal.

## **5. INVENTARIO DE EMISIONES TÓXICAS**

### **5.1 Reglamentación y políticas federales**

#### *Derecho de acceso*

La Ley sobre Planeación de Emergencias y el Derecho de la Comunidad a Saber (*The Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, EPCRA*) está encaminada a informar a los gobiernos locales encargados de atender las emergencias y al público en general acerca de las urgencias ambientales. La EPCRA exige la creación de organismos estatales y locales dispuestos para las emergencias que planifiquen y reciban los avisos de liberaciones eventuales de residuos peligrosos.<sup>30</sup> Si bien el

---

30. EPCRA §§301-304, 42 U.S.C. § 11001-11004.

Congreso estableció una lista inicial de sustancias cobijadas por esta disposición, la EPA puede agregar o sustraer sustancias de la lista y determinar los límites permisibles para aquellas incluidas en la lista.

Cualquier planta que posea sustancias de la incluidas en la lista en cantidades que sobrepasen los límites máximos permisibles, debe informar al organismo local de planeación para la atención de emergencias sobre su existencia y dar aviso inmediato en caso de ocurrir emisiones accidentales. Por solicitud de los organismos locales y estatales de planeación para la atención de emergencias, las plantas pueden ser obligadas a presentar información más detallada sobre el almacenamiento y utilización de cada una de las sustancias químicas en su poder.

El artículo 313 de la EPCRA exige que la EPA levante un inventario anual de emisiones tóxicas (*Toxic Release Inventory, TRI*) de 654 químicos tóxicos incluidos en la lista, los cuales son liberados al medio ambiente en operaciones de producción de cierta magnitud. Muchos de los químicos de la lista no están regulados por la EPA bajo ningún otro programa, pero deben ser reportados.

Además de los volúmenes liberados, el TRI exige información detallada, por sustancia, sobre las cantidades emitidas a la atmósfera, por fuentes fugitivas, fijas y móviles; volúmenes descargados en una corriente de agua o en un sistema público de alcantarillado para aguas residuales, y aquellos liberados como residuos peligrosos por inyección al subsuelo, a plantas de tratamiento distantes (ej. reciclaje o incineración) y a través de la eliminación final (rellenos sanitarios o instalaciones de confinamiento).

El artículo 313 de la EPCRA le agrega a las leyes estadounidenses un vigor significativo en materia de procedimientos, especialmente en lo que se refiere a imponer limitaciones a pretensiones referentes a la información confidencial de los negocios o los secretos comerciales. El artículo 313 de la EPCRA exige una sustanciación estricta, incluida la demostración, en el momento de hacer valer tal pretensión, de que la información constituye un verdadero secreto; que se puede probar que su divulgación podría ocasionar un daño competitivo, y que la sustancia del caso es una que un competidor podría descomponer químicamente con facilidad. Aun cuando se exima a un productor de divulgar la identidad de una sustancia, deberá de todas maneras identificarse, informar acerca de las características generales físico-químicas de la sustancia y del volumen liberado. La EPCRA también prevé sanciones severas, y oportunidades de demanda por parte de los ciudadanos, contra instalaciones que no cumplan con los requerimientos del TRI.

### *Políticas de acceso*

Las políticas del gobierno, que rigen el acceso del público a la información según lo dispuesto por la EPCRA, son ampliadas en la Estrategia de Prevención de la Contaminación de la EPA (*Pollution Prevention Strategy*) publicada en 1991. Mediante dicha estrategia, la EPA ha establecido una serie de objetivos para la prevención de la contaminación en el contexto de su trabajo con la comunidad regulada. Con el fin de instrumentar estos principios en sus programas, la EPA utiliza y amplía las exigencias de información de la EPCRA. En su estrategia de prevención de contaminación, la EPA reconoce la necesidad de "mayor y mejor" información sobre el desempeño ambiental, tanto para los productos de consumo como para las plantas industriales.

### *Facilidades de acceso*

El público puede obtener copias de la información disponible, en virtud de la EPCRA, del comité local de planificación de atención de emergencias, el cual debe publicar anualmente avisos de disponibilidad. Los gobiernos estatales y locales también pueden imponer requerimientos de divulgación de información más estrictos que los de la ley federal. Sin embargo, la EPCRA establece protección para evitar que se divulguen los secretos comerciales, tales como información mantenida en secreto por una empresa que podría ser utilizada comercialmente por sus competidores. En virtud de una excepción a esta protección del secreto comercial, se garantiza a los profesionales de la salud el acceso a la información química, cuando se requiera, para el tratamiento o la prevención de lesiones. No obstante, en casos en los que no se registre una emergencia, el profesional de la salud debe aceptar proteger los secretos comerciales antes de tener acceso a la información. Las compañías que están obligadas a informar, de acuerdo con el TRI, deben presentar un informe anual a la EPA indicando los químicos de la lista que utilizan, la cantidad utilizada, la manera como sus corrientes de residuos son tratadas y el monto de cada químico que se libera al ambiente por medio (atmósfera, agua, suelo). Cada año, la EPA divulga un resumen de la información del inventario de emisiones de residuos tóxicos reportada por las empresas reguladas, incluido el análisis y desglose de los datos del TRI. Este informe también está disponible al público.

La EPCRA exige a la EPA mantener la información del TRI en una base de datos accesible por computadora. El sistema de información TRI de la EPA es accesible para cualquier persona que disponga de una computadora y un módem y que haya solicitado y recibido un código de identificación a través de la Biblioteca Nacional de Medicina.

Con su identificación como usuario, cualquier persona puede tener acceso a la base de datos a través de Internet. Con este tipo de acceso cualquier ciudadano puede obtener con rapidez un informe sobre las plantas que generan las liberaciones de químicos, los químicos específicos generados, las cantidades de los mismos y el medio en que son liberados, en cualquier lugar del país. Los ciudadanos sin acceso telefónico pueden adquirir copia electrónica del inventario. Aquellos que no dispongan de computadora pueden solicitar a la EPA que se busque en el inventario una información específica. Además, la base de datos TRI está disponible en microfichas o en disco compacto para computadora en más de cuatro mil lugares a lo largo y ancho del país—muchos de ellos bibliotecas públicas— a los cuales las personas pueden acudir para utilizar sin costo alguno la base de datos. También existe una línea de teléfono especial, sin costo, para responder las preguntas del público sobre el sistema TRI, llevar a cabo averiguaciones y explicar otros aspectos de la EPCRA.

La EPCRA enfrenta varios retos. Por una parte, en razón de que impone a un gran número variable de compañías la obligación de presentar información, la ley puede ser de difícil aplicación. ¿De qué manera el gobierno o el ciudadano que desee aplicar la ley identifica a la pequeña empresa que informa de manera errónea o debería informar pero no lo hace? ¿Cómo encuentran a la compañía que informa de manera deficiente sobre sus emisiones? Por otra parte, el progreso importante en términos de acceso logrado por el artículo 313 de la EPCRA se ve contrarrestado por el alcance del inventario, el cual prevé exenciones o exclusiones con respecto a información importante sobre emisiones, especialmente de establecimientos que no son de producción, y sobre cantidades modestas de sustancias altamente peligrosas.

Se presenta un reto adicional como consecuencia de la falta de conocimiento del público en general acerca de la disponibilidad de los datos del TRI, aun en regiones en donde existen altos niveles de emisión de químicos. La EPCRA no obliga a la EPA a instrumentar un programa para sensibilizar al público; sin embargo la carencia de una estrategia para evaluar la necesidad de información de los diversos sectores de la sociedad obstaculiza el objetivo de asegurar el acceso del público a la información del TRI.

### *Plazos de acceso*

El requisito de poner a disposición del público la información a través de telecomunicaciones de manera directa desde la base de datos de la EPA, le otorga al público acceso a la nueva información tan pronto como la EPA actualiza su propio sistema.

### *Costo*

Tal como se mencionó, el hecho de que la información sobre el TRI esté disponible a través de un módem, CD-ROM, en las bibliotecas públicas, mediante líneas de teléfono sin costo para el usuario o por solicitud específica, permite a cualquier ciudadano tener acceso a la base de datos sin costo o a un costo mínimo. La ley especifica que la información está disponible sobre la base de una política de recuperación de costos.

## **5.2 Ejemplos de reglamentación y políticas en los estados**

En Estados Unidos aproximadamente la mitad de los estados dispone de leyes sobre "derecho a la información".<sup>31</sup> A menudo la divulgación de información se basa en inspecciones ambientales a los establecimientos llevadas a cabo por el gobierno. Por lo general estas inspecciones identifican las condiciones que prevalecen en el establecimiento y las sustancias que, si fueran liberadas al medio ambiente, podrían representar un peligro para los residentes de la comunidad; la información que se origina en estas inspecciones está a disposición del público. Las inspecciones pueden llevarse a cabo por ley o como consecuencia de una solicitud de información presentada por el público. En general, ni los secretos comerciales ni la información reservada o confidencial están disponibles al público. Empero, la mayoría de estas leyes prevé una excepción a esta regla en el caso de una emergencia médica que requiera la divulgación de información química, si ésta es precisada por un médico para el tratamiento o el diagnóstico de una persona expuesta a la sustancia en cuestión. La Ley sobre el Derecho a Saber del Trabajador y de la Comunidad de Nueva Jersey (*New Jersey Worker and Community Right-to-Know Act*) proporciona en nivel estatal un buen ejemplo en materia de derecho a saber.<sup>32</sup>

### **5.2.1 Ley sobre el Derecho a Saber del Trabajador y de la Comunidad de Nueva Jersey**

#### *Derecho de acceso*

La Ley sobre el Derecho a Saber del Trabajador y de la Comunidad de Nueva Jersey permite a los funcionarios estatales y locales, así como a

31. Los siguientes estados cuentan con leyes sobre *el derecho a saber*: California, Connecticut, Delaware, Florida, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Louisiana, Maine, Massachusetts, Minnesota, Missouri, Nueva Jersey, Nuevo Mexico, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, Vermont, Washington, West Virginia y Wisconsin.

32. Estatutos comentados de Nueva Jersey (*N.J. Stat. Ann.*) §§34:5A-1 a 34:5A-31 (West 1988 & Supp. 1990).



los individuos, encontrar respuestas a muchas preguntas relacionadas con problemas de contaminación complejos. Las industrias que utilizan químicos peligrosos deben presentar reportes anuales de inventarios sobre la presencia y movimientos de sustancias tóxicas a la EPA, al Ministerio para la Protección del Medio Ambiente de Nueva Jersey o al Comité Estatal de Planeación para la Atención de Emergencias. Toda la información del inventario está disponible al público. Cada año, los establecimientos regidos por la ley deben llevar a cabo una inspección de las condiciones que prevalecen en el establecimiento y los químicos cuya liberación al medio ambiente podría representar un peligro para los residentes de la comunidad. Estas inspecciones constituyen informes detallados sobre los volúmenes, peligros y ubicación de sustancias específicas en el establecimiento. El Ministerio para la Protección del Medio Ambiente de Nueva Jersey ha desarrollado una lista de sustancias peligrosas regidas por la Ley.

#### *Facilidades de acceso*

Los establecimientos deben presentar los resultados de estas inspecciones al departamento local de policía, al departamento local de bomberos, al comité local para la planeación de atención a emergencias, a una entidad señalada del condado y a la oficina de información sobre sustancias peligrosas de Nueva Jersey (*New Jersey Bureau of Hazardous Substances Information*). La Ley obliga al Ministerio para la Protección del Medio Ambiente de Nueva Jersey a establecer un archivo central de todos los resultados de las inspecciones.

Si un ciudadano impugna información que se supone cobijada por las exenciones de divulgación, el Ministerio para la Protección al Medio Ambiente de Nueva Jersey le exige al establecimiento demostrar la razón por la cual la información debería protegerse y no ser divulgada al público. Si el establecimiento no proporciona razones suficientes o adecuadas, el Ministerio para la Protección del Medio Ambiente de Nueva Jersey puede proporcionar la información a la persona que la solicitó. En contados casos, como en el de una emergencia médica, el Ministerio para la Protección del Medio Ambiente de Nueva Jersey divulga la información a los profesionales de la salud que la requieren para atender la emergencia. En casi todos los casos la Ley ordena que estos profesionales se comprometan a no divulgar la información confidencial.

En virtud de la legislación sobre el derecho a saber, el público de Nueva Jersey puede obtener información de distintas fuentes. Una de ellas es el Ministerio para la Protección del Medio Ambiente de Nueva Jersey. Para obtener información, basta con presentar una solicitud

escrita dirigida a la Oficina de Información sobre Sustancias Peligrosas. El trámite de la solicitud será más rápido si se especifica con claridad el tipo de información requerida. Como mínimo, el solicitante debe identificar el nombre y el lugar del establecimiento sobre el cual desea información. La Oficina de Información del Condado es otra fuente para tramitar dichas pesquisas. La Ley del Derecho a Saber del Trabajador y de la Comunidad provee fondos a una entidad específica designada en cada condado, por lo general el Departamento de Salud del Condado. Cada una de estas entidades tiene un coordinador del derecho a saber, quien responde a las solicitudes de información y ayuda a los establecimientos a cumplir la Ley.

#### *Plazos de acceso*

El Ministerio para la Protección del Medio Ambiente de Nueva Jersey responde a las solicitudes de los ciudadanos en un plazo de 30 días.

#### *Costo*

El Ministerio para la Protección del Medio Ambiente de Nueva Jersey no cobra por la información solicitada si el material requerido consta de hasta 50 páginas; si la solicitud sobrepasa esta cantidad, el costo es de 10 centavos por página.

## **6. ACCIONES DE APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY**

El acceso a la información es el único que el gobierno federal ofrece a un ciudadano para que participe en las decisiones gubernamentales que tienen que ver con la aplicación de la legislación ambiental. La doctrina estadounidense del derecho común en relación con la discreción para iniciar procesos impide a los ciudadanos opinar respecto a las decisiones de las entidades acerca de si se deben utilizar o no, y cuándo, las facultades del gobierno en materia de aplicación de la ley.<sup>33</sup> Con el fin de preservar los derechos de participación de los ciudadanos y complementar la capacidad de las entidades para aplicar la ley, el Congreso estableció derechos específicos en materia de aplicación de la ley, los cuales están vigentes hoy en la mayoría de las leyes ambientales bajo la modalidad de disposiciones relacionadas con demandas ciudadanas. Para que este tipo de demandas sea viable, el público debe tener acceso a información precisa acerca del cumplimiento de los establecimientos

---

33. Véase *Heckler v. Chaney*, 470 U.S. 821, 830-31 (1985) (la decisión de una entidad de no proceder o no aplicar la ley es, por lo general, de su exclusiva competencia).

regulados. La información precisa supone que se recoja, que los establecimientos regulados la suministren al gobierno y que éste a su vez la proporcione a quienes del público la soliciten.

En razón de que la comunidad regulada es tan amplia, la manera más efectiva de que dispone el gobierno para recoger la información ambiental consiste en que las partes reguladas controlen sus propias emisiones e inspeccionen sus instalaciones mismas. Las partes reguladas deben, por lo tanto, presentar con una frecuencia determinada informes detallados de los resultados del control efectuado a las entidades federales y estatales, además de conservar registros de esos resultados. Puesto que los informes de control presentados por los establecimientos regulados son por lo general declaraciones bajo juramento, aquellos informes que demuestren infracciones se constituyen usualmente en prueba suficiente de responsabilidad en los juicios en materia de aplicación de la ley iniciados tanto por el gobierno como por particulares. La mayor parte de las leyes ambientales en Estados Unidos contempla estos requerimientos de control, inspección, registro y reporte. La EPA recoge esta información y mantiene una base de datos electrónica que incluye también información sobre aplicación de la ley. Salvo algunas excepciones, esta última información queda a disposición de los particulares, de modo que les permite hacer el seguimiento del cumplimiento de los establecimientos regulados y de las acciones de aplicación de la ley adoptadas por el gobierno. Gracias a la Ley sobre Libertad de Información (*Freedom of Information Act, FOIA*) y varias otras leyes estatales sobre archivos abiertos, el público también tiene derecho a examinar los informes efectuados por las partes reguladas y los inspectores del gobierno; a su vez, la Ley sobre la Planeación de Emergencias y el Derecho de la Comunidad a Saber exige a los establecimientos regulados que recaben información sobre sus emisiones y elaboren informes sobre las mismas; dichos informes pueden ser empleados para documentar las infracciones.

## **6.1 Reglamentación y políticas federales**

### **6.1.1 Demandas ciudadanas sobre aplicación de la ley**

En Estados Unidos la mayor parte de las leyes ambientales contiene disposiciones relacionadas con demandas ciudadanas, las cuales permiten a los particulares iniciar procesos contra quienes infrinjan los requerimientos legales. Las disposiciones sobre demandas ciudadanas han sido utilizadas para aplicar los reglamentos federales en varias áreas, que pueden abarcar desde temas relacionados con la legislación antimonopolios hasta asuntos que tienen que ver con la protección al

consumidor. Se considera que las disposiciones sobre demandas ciudadanas dan origen a que los ciudadanos privados se conviertan en una forma de fiscales generales privados, ya que confieren a los individuos el derecho de aplicar las leyes públicas en contra de otras entidades, de origen público o privado.

La Ley de la Atmósfera Limpia de Estados Unidos (*U.S. Clean Air Act, CAA*), promulgada en 1970, fue el primer estatuto legal ambiental federal en la era moderna con disposiciones acerca de demandas ciudadanas.<sup>34</sup> La disposición contenida en la CAA constituye el fundamento para la mayor parte de las demás leyes ambientales federales de importancia. Hoy en día cualquier persona puede entablar una demanda en contra de un particular o del gobierno por haber infringido determinados artículos de estatutos que regulan la atmósfera, el agua, los residuos tóxicos, las especies amenazadas, la minería, el ruido, la plataforma continental y otros. En muchas de las leyes, los recursos a disposición de los ciudadanos son equivalentes a aquellos otorgados a la entidad federal encargada de la administración de la ley, incluida la recuperación de los honorarios legales.

La disposición típica en materia de demandas ciudadanas le permite a “cualquier persona” (individuos, organizaciones o sociedades) demandar a cualquier otra (incluido el gobierno) que viole los requerimientos de la ley. El ciudadano puede utilizar información obtenida a través de la etapa de presentación de pruebas o de solicitudes bajo la FOIA, tales como informes sobre control de emisiones. Con frecuencia esos informes son aceptados por los tribunales como prueba definitiva de una infracción, en razón de que son elaborados y presentados por el presunto infractor. Las leyes relacionadas con el derecho a saber y el inventario de liberaciones de residuos tóxicos también han ayudado a los ciudadanos a identificar y probar contravenciones a las leyes ambientales.

Antes de entablar una demanda, el ciudadano debe notificar a las entidades estatales y federales, así como al presunto infractor, que se ha iniciado un proceso judicial. Si la infracción se sigue registrando más allá del momento en que se presenta dicho aviso y el gobierno estatal o federal no emprende una acción judicial “diligente de aplicación de la ley” ante los tribunales contra el presunto infractor, el ciudadano puede iniciar la querrela judicial después de 60 días. Una vez iniciado el pleito, el

---

34. 42 U.S.C. §7604(a), CAA §304(a) (aplicación de la ley mediante demandas ciudadanas ante los tribunales).

gobierno no cuenta con la potestad de retirarlo y sólo podrá afectar su resultado participando en él. Si el ciudadano gana el pleito, el tribunal puede ordenar al demandado que cese las actividades ilícitas. En algunos casos la corte puede adjudicar al demandante las costas judiciales del proceso y los honorarios de los abogados. Algunas leyes permiten al quejoso solicitar a la corte la aplicación de sanciones civiles al infractor, pagaderas al Ministerio de Hacienda de Estados Unidos.

Muchas demandas ciudadanas se resuelven mediante acuerdos negociados y no por medio de juicios. Los tribunales tienen la potestad para aprobar los acuerdos que estimen razonables, adecuados y que sean de beneficio público. Para asegurar que estos acuerdos sean efectivos porque consiguen que los demandados cumplan la Ley, la mayor parte de los querellantes insiste en que los acuerdos sean lo más fácil posible de aplicar. Muchos de los acuerdos son “decretos de consentimiento” que, al ser aprobados por la Corte, deben cumplirse como si fueran órdenes judiciales. Cuando el gobierno es parte en un juicio, las leyes ambientales exigen a veces que se informen al público los acuerdos propuestos, así como las oportunidades para hacer comentarios.<sup>35</sup> Los requisitos en materia de avisos públicos no son aplicables a los acuerdos relacionados con las demandas ciudadanas.

### **6.1.2 Información de la comunidad regulada: requerimientos de control e información**

#### *Derecho de acceso*

La aplicación exitosa de las normas sobre contaminación requiere, entre otras cosas, las pruebas disponibles sobre si una fuente está o no cumpliendo con las normas establecidas. La experiencia en Estados Unidos señala que los requisitos de autocontrol y divulgación son herramientas valiosas para la aplicación de la Ley.

Casi todas las leyes en materia de control de contaminación en Estados Unidos requieren que las industrias reguladas controlen sus emisiones y descargas de contaminantes con frecuencia regular, y lleven

---

35. Véase RCRA, 42 U.S.C. §6973(d) (cuando Estados Unidos busque llegar a un acuerdo deben dar “aviso y ofrecer una oportunidad para que se desarrolle una reunión pública en el área afectada, así como brindar la oportunidad de efectuar comentarios...”). Véase, también, 40 C.F.R. §271.16(d)(2)(iii)(1994) (por lo general, los estados deben conceder por lo menos 30 días para recibir comentarios del público acerca de todos los proyectos de acuerdo relacionados con acciones de aplicación de la RCRA, de carácter civil).

registros de los datos y demás información relacionada con las actividades de contaminación.<sup>36</sup> Estas leyes exigen que los registros se suministren periódicamente al gobierno o estén disponibles para inspección ante la solicitud del mismo. En la mayoría de los casos, las leyes prevén el acceso público a cualesquiera de estos registros que se encuentren en manos del gobierno, siempre y cuando éstos no revelen secretos comerciales u otra información de negocios de carácter confidencial. Aunque la ley carezca de lenguaje explícito en materia de acceso público, los registros en posesión del gobierno, incluidos aquellos generados por los particulares, pueden estar disponibles al público en virtud de la FOIA, tal como se vio con anterioridad. Normalmente, el gobierno o la industria tienen la carga de probar que la información no debería ponerse a disposición del público.

En Estados Unidos las leyes en materia de autocontrol y registro son indispensables para los programas de aplicación de la ley en razón de que el gobierno no cuenta con los recursos para vigilar, por sí mismo, a todas las industrias reguladas. Además, estas leyes cumplen una función importante en la aplicación de la ley por los ciudadanos. El acceso público a la información sobre cumplimiento permite a éstos identificar aquellas industrias reguladas que están infringiendo la ley. Con esta información los ciudadanos pueden avisar a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y propugnar su cumplimiento. Asimismo, los ciudadanos pueden divulgar públicamente las infracciones y utilizar la presión del público para forzar a la industria a corregir sus deficiencias.

En Estados Unidos la Ley sobre Agua Limpia (*Clean Water Act*) se considera generalmente como el modelo para la utilización del autocontrol.<sup>37</sup> Esta ley proscribe todas las emisiones de contaminantes en aguas superficiales, sin que medie un permiso del gobierno federal o estatal. Dicho permiso contiene claramente los límites permisibles de descargas y otras condiciones; tanto el gobierno como los ciudadanos quejosos

---

36. Ejemplos de leyes ambientales con requerimientos en cuanto a control y registro incluyen la Ley de la Atmósfera Limpia (*Clean Air Act*), la Ley Federal sobre Insecticidas, Fungicidas y Raticidas (*Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act*), la Ley sobre Minería de Cielo Abierto y Recuperación de Minas (*Surface Mining Control and Reclamation Act*), la Ley sobre Sustancias Tóxicas (*Toxic Substances Control Act*), la Ley sobre Respuesta Ambiental Integral, Indemnización y Responsabilidad (*Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act – Superfund*) y la ley Federal en Materia de Control de la Contaminación del Agua (*Federal Water Pollution Control Act*).

37. La Ley Federal en Materia de Control de la Contaminación del Agua (*Federal Water Pollution Control Act*), 42 U.S.C. §1318, dispone que todos los registros, informes o información que se obtengan en virtud de este artículo se pondrán a disposición del público, salvo los secretos comerciales.

pueden acudir ante los tribunales para hacer que se cumplan las condiciones establecidas en los permisos. La Ley sobre Agua Limpia garantiza al público acceso a la información recopilada por el gobierno.

#### *Facilidades de acceso*

Utilizando una vez más la Ley sobre Agua Limpia como modelo, el gobierno puede especificar qué tipos de control, muestreo y registro deben ser utilizados por el poseedor de un permiso.<sup>38</sup> La Ley sobre Agua Limpia garantiza el acceso público a todos los permisos, así como a todos los registros, informes o información que el gobierno obtiene de un poseedor de permiso, con excepción de los secretos comerciales. Aunadas a las disposiciones de la ley en materia de demandas ciudadanas, estas disposiciones de acceso a la información permiten a los particulares obtener protección con relativa rapidez frente a los infractores. Un ciudadano tan sólo requiere obtener copias del permiso del generador de contaminación y de los informes de control de descargas (*Discharge Monitoring Reports, DMR*) para darse cuenta de si dichas descargas han sobrepasado los límites máximos permitidos en la licencia. Si se han registrado infracciones, los DMR pueden ser utilizados ante los tribunales como prueba en contra del generador de contaminación.

Con el propósito de garantizar que los informes de control sean exactos, el gobierno no sólo tiene acceso a los registros del poseedor de un permiso, sino que también cuenta con amplios poderes de inspección. Éstos incluyen el derecho a irrumpir en la propiedad privada del poseedor de permiso, sin previo aviso, con el fin de examinar el equipo de control y las operaciones del establecimiento, así como tomar muestras de las salidas de agua. Esta potestad, combinada con severas penalidades criminales, civiles y administrativas por la violación de los requisitos de control y presentación de informes, estimula el registro minucioso y exacto por parte de los poseedores de permisos.

#### *Plazos de acceso*

En razón de las regulaciones de la EPA, los poseedores de permisos bajo la Ley sobre Agua Limpia deben presentar al gobierno DMR mensuales, así como avisos de incumplimiento si el control indica una infracción. Aquel incumplimiento que sea lo suficientemente grave como para poner en peligro la salud o el medio ambiente debe ser informado al gobierno en un plazo no mayor a 24 horas.

---

38. 42 U.S.C. §1342(i), CWA §402(i).



### 6.1.3 Acceso a la información del gobierno

La mayoría de las leyes ambientales contiene requerimientos en materia de acceso público a la información relacionada con la aplicación y el cumplimiento de la ley. Por ejemplo, bajo la Ley sobre Agua Limpia, antes de expedir una orden imponiendo una sanción civil, la EPA debe dar aviso público sobre la expedición de la orden propuesta, así como una oportunidad razonable para recibir comentarios.<sup>39</sup> Se informará a cualquier persona que efectúe comentarios acerca de la imposición de una sanción, sobre la convocatoria a audiencia y la orden definitiva que establezca la sanción. La información ambiental relacionada con la aplicación de la ley es mantenida por la EPA en una serie de bases de datos. Las bases de datos están divididas en áreas reservadas y no reservadas. La información reservada está constituida por aquellos registros que la entidad esté utilizando en el desarrollo de una acción de aplicación de la ley contra un establecimiento específico.

Actualmente, la manera más sencilla para que un individuo pueda tener acceso a las bases de datos es a través de la organización no gubernamental denominada Oficina para la Vigilancia de la Administración y el Presupuesto (*Office of Management and Budget-Watch, OMB-Watch*), la cual puede entrar en todas estas bases de datos y ayudar a los ciudadanos que requieran información. OMB-Watch es una organización sin fines de lucro que vigila a las entidades federales de Estados Unidos, y mantiene un sistema de acceso por computadora a la información que posee la EPA. Inscribirse en la OMB-Watch permite recibir un número de identificación de usuario y un manual, los cuales se envían en el curso de una semana. El acceso es gratuito si el público llama a la OMB-Watch directamente; también es posible el acceso a través de Internet.

Además del inventario de emisiones de residuos tóxicos mencionado, existen otros ejemplos sobre las diferentes bases de datos de la EPA que son pertinentes para localizar información sobre cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental, entre las cuales destacan los siguientes: El Sistema de Índice de Establecimientos (*The Facility Index System, FINDS*) proporciona información sobre la ubicación de los establecimientos regulados por la EPA. Esta información, actualizada por las diversas oficinas del programa de la EPA, está disponible al público a través de la entidad gubernamental conocida como Servicio Nacional de Información Técnica (*National Technical Information Service, NTIS*). El NTIS puede proporcionar al público un número de identificación de usuario de la computadora central de la EPA. El sistema FINDS está

---

39. 42 U.S.C. §1319(4) sobre los derechos de las personas interesadas.



localizado en esta computadora central y el número para su acceso se obtiene sin costo. Asimismo, el NTIS puede proporcionar en cintas magnéticas los datos contenidos en FINDS, con una tarifa al costo. Aparte del NTIS, el público puede conseguir acceso al FINDS a través de una solicitud en virtud de la FOIA, explicando el tema FINDS de interés. El Sistema de Recuperación de Información Aerométrica (*Aerometric Information Retrieval System, AIRS*) contiene información sobre aplicación de la ley con relación a todos los establecimientos que poseen permisos bajo la Ley de la Atmósfera Limpia. La información sobre la calidad del aire y las emisiones contaminantes es recopilada por entidades estatales y locales. La información del AIRS incluye el nombre del establecimiento, la dirección, un informe trimestral acerca del estado actual de cumplimiento del establecimiento y una lista de las acciones de aplicación de la ley adoptadas tanto por el estado como por la EPA. El informe sobre cada establecimiento también da cuenta del número de avisos de infracción expedidos y de las acciones administrativas adoptadas durante los dos últimos años. Para poder tener acceso al AIRS se debe solicitar a través del NTIS un número de identificación de usuario. Una vez obtenido el número de usuario, se establece una cuenta y se tiene acceso directo a la base de datos a través de la computadora central de la EPA. Existe un costo fijo mensual de 15 dólares estadounidenses (\$ EU), además de otro variable que depende del tiempo de utilización. También se puede tener acceso a la información contenida en la base de datos del AIRS a través de solicitudes en virtud de la FOIA.

El Sistema de Información sobre la Conservación y Recuperación de Recursos (*Resource Conservation and Recovery Information System, RCRIS*) es un instrumento de alcance nacional para la administración de programas e inventarios relacionados con quienes manejan residuos peligrosos bajo la RCRA. Éstos corresponden a una o varias de las siguientes categorías: establecimientos de tratamiento, almacenamiento y eliminación final de residuos (TSDF); generadores de grandes volúmenes de residuos (LQG); generadores de pequeños volúmenes (SQG), y transportadores. El RCRIS aglutina la información sobre la identificación y ubicación de quienes manejan residuos peligrosos, así como una amplia gama de información acerca de los TSDF relacionados con el estado de los permisos o cierres, cumplimiento con regulaciones federales o estatales y actividades de limpieza. Si bien el público en general no dispone de acceso directo a esta base de datos, varios formatos del RCRIS están disponibles en versión no confidencial. Éstos pueden ser obtenidos a través de solicitudes en virtud de la FOIA que generan informes impresos del RCRIS. Los primeros \$EU 25 en copias son gratuitos y de ahí en adelante el costo es de 15 centavos por página. También existe acceso al RCRIS a través del NTIS, el cual proporciona información no

confidencial en cintas magnéticas, mediante suscripción con un costo de \$ EU 1700 al año. También se puede tener acceso a algunas versiones limitadas del RCRIS a través de Internet utilizando Gofer, FTP, o la WWW). El costo para este acceso depende del servicio. El Sistema Integral de Información sobre Respuesta, Indemnización y Responsabilidad en Materia Ambiental (*Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Information System, CERCLIS*) contiene información sobre los lugares con residuos peligrosos que han sido abandonados o se encuentran desprovistos de control. Además, la base de datos contiene información sobre acciones precorrectivas, como la fecha en que han sido encontrados y la fecha de culminación de la evaluación preliminar, la inspección del lugar y la fecha de la definición sobre el nivel de peligrosidad. En relación con estos sitios, más de 1,200 se encuentran incluidos en la Lista de Prioridad Nacional (*National Priority List, NPL*). El CERCLIS también contiene otra información, como la descripción de los lugares incluidos en la NPL; información sobre los dueños o generadores; historial en términos de regulación y respuesta; descripción de residuos; información sobre impacto ambiental; información sobre el uso de agua, y las actividades de recuperación realizadas en los lugares incluidos en la NPL. Se recoge información en relación con inventarios, evaluación y limpieza de los lugares con residuos peligrosos desprovistos de control. La sede principal de la EPA y sus oficinas regionales conservan la información de las bases de datos del CERCLIS. Dicha información sólo está disponible, en formato no confidencial, mediante la presentación de una solicitud informal o en virtud de la FOIA.

## 6.2 Ejemplos de regulaciones y políticas estatales

En Estados Unidos la EPA tiene la responsabilidad fundamental de instrumentar los programas bajo la mayoría de las leyes ambientales del país e informar al Congreso sobre sus éxitos y fracasos. Si bien la mayor parte de las leyes ambientales permite a la EPA delegar a los estados su responsabilidad primordial en materia reguladora, continúa siendo la responsable ante el Congreso. Por consiguiente, los estados toman la iniciativa en la mayoría de las actividades de cumplimiento y aplicación de la ley más directas. Los estados también asumen responsabilidades específicas, pues suministran a la EPA aquella información necesaria para que ésta pueda supervisar y evaluar sus actividades y llevar a buen término la ejecución del programa nacional.

La información suministrada por los estados a la EPA, en cumplimiento de los requisitos de supervisión, está disponible al público solicitante en virtud de la FOIA, así como de las leyes y políticas estatales

sobre archivos abiertos. Por lo general, los estados proporcionan informes relacionados con los registros generales de cumplimiento y aplicación de la ley. Dichos informes incluyen información sobre inspecciones, revisión de permisos, infracciones y procesos judiciales emprendidos. Los informes deben ser presentados con una frecuencia desde trimestral hasta anual. Además, muchas de las leyes ambientales de los estados contienen disposiciones concretas relacionadas con el acceso público a la información relacionada con procesos de aplicación de la ley en curso.

La Ley sobre Contaminación de Aguas de Nueva Jersey (*Water Pollution Law*) ofrece un buen ejemplo de ley estatal que contiene disposiciones de acceso a información relacionada con la aplicación de la legislación ambiental.

### **6.2.1 Ley sobre Contaminación de Aguas de Nueva Jersey**

#### *Derecho de acceso*

En virtud de la Ley sobre Contaminación de Aguas de Nueva Jersey, el gobierno debe proveer al público la oportunidad de efectuar comentarios sobre las propuestas de órdenes administrativas de consentimiento antes de que sean adoptadas, cuando dichas órdenes establezcan límites transitorios de aplicación de la ley que tendrían como efecto relajar las restricciones para descargas establecidas en permisos o en órdenes administrativas previos.

#### *Facilidades de acceso*

El aviso debe incluir una declaración resumida que describa la naturaleza de la infracción que ha originado la orden administrativa de consentimiento, así como los términos y condiciones de la misma. De igual manera debe especificar cómo se puede obtener mayor información sobre dicha orden y a quién se pueden presentar los comentarios escritos. Antes de adoptar una acción definitiva, la entidad debe notificar a todos aquellos que suministraron comentarios por escrito e incluir su respuesta.

#### *Plazos de acceso*

El periodo para efectuar comentarios no podrá ser inferior a 30 días, contados a partir de la fecha de publicación del aviso.

