

Transparencia y acceso a la información en el Acuerdo de Escazú: alcances y desafíos para la justicia ambiental en México

*Transparency and access to information in the Escazu agreement:
scope and challenges for environmental justice in Mexico*

Yeshu Hernández Barrera

 <https://orcid.org/0009-0009-4551-9002>

Universidad Autónoma Metropolitana. México

Correo electrónico: yeshuba@outlook.es

Recepción: 7 de junio de 2023

Aceptación: 2 de octubre de 2023

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2024.18.18248>

Resumen: El Acuerdo de Escazú, adoptado por México en 2021, es un tratado que sirve para poner en práctica los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales o derechos procesales del medio ambiente. Este trabajo aborda el análisis de este tratado a partir de las decisiones de los tribunales nacionales e internacionales para hacer efectivo el derecho de acceso a la información en asuntos ambientales, aunque también desde la visión práctica de la defensa ambiental. Además, se utilizan ejemplos concretos de solicitudes de transparencia y recursos de revisión presentados ante los órganos garantes. El fin de este análisis es clarificar los alcances del derecho al acceso a la información y los principales deberes correlativos de transparencia ambiental, con base en el Acuerdo de Escazú; además de confrontarlo con la práctica. Asimismo, se demuestra que el derecho humano en mención es un derecho instrumental para que las personas tengan conocimiento previo y comprendan los riesgos y daños ambientales de las actividades y omisiones estatales. El hilo conductor de esta investigación es demostrar — mediante ejemplos concretos— los alcances de la transparencia ambiental, para que las personas afectadas por proyectos o actividades que dañan al medio ambiente puedan acceder a la información y preparar acciones jurídicas para defenderse. Asimismo, se expone la importancia de la existencia de órganos de transparencia y de eliminación de prácticas contrarias al Acuerdo de Escazú que pretenden ocultar la información y los principios ambientales que consagra ese tratado.

Palabras clave: Acuerdo de Escazú, derecho a la información ambiental, transparencia, justicia ambiental, organismos de transparencia.

Abstract: The Escazu Agreement was adopted by Mexico in 2021. This treaty serves to implement the rights of access to information, public participation, and access to justice in environmental matters or environmental procedural rights. That is why this work approaches its analysis from the decisions of national and international courts to make effective the right of access to information in environmental matters; but also from the practical vision of environmental defense. In addition, concrete examples of requests for transparency and review appeals filed before the guarantor bodies are used. The purpose of this analysis is to clarify the scope of the right of access to information and the main correlative duties of environmental transparency, based on the Escazú Agreement, and to compare it with practice. Likewise, it is shown that the human right in question is an instrumental right for people to have prior knowledge and understand the environmental risks and damages of state activities and omissions. For this reason, it is important to strengthen the guarantor bodies and eliminate the rules and practices that seek to hide environmental information, which in principle should be governed by the principles of maximum disclosure, non-regression, prevention, and precaution. The guiding thread of this research is to demonstrate, through concrete examples, the scope of environmental transparency so that people affected by projects or activities that damage the environment can access information and prepare legal actions to defend themselves. Likewise, the importance of the existence of transparency bodies and the elimination of practices contrary to the Escazú Agreement that seek to hide information and the environmental principles enshrined in that treaty are also presented.

Keywords: Escazu Agreement, right to environmental information, transparency, environmental justice, transparency agencies.

Sumario: I. Introducción. II. El acceso a la información y la transparencia ambiental en el Acuerdo de Escazú: una herramienta de vigilancia continua. III. Utilidad para la Defensa ambiental y retos para la implementación efectiva. IV. Conclusiones. V. Referencias.

I. Introducción

La Oficina de las Naciones Unidas para los Desastres y la Reducción de Riesgos (2015, p. 17) señala que, para lograr la reducción de riesgos de desastres ambientales y el desarrollo sustentable, los Estados deben fomentar y proporcionar los incentivos que sean pertinentes para movilizar a las personas, familias, comunidades y empresas, así como reforzar los mecanismos e iniciativas de transparencia y acceso a la información pública.

El acceso a la información pública es un derecho humano reconocido por el artículo 60. Constitucional, que, en el caso específico de México, se construyó a través del derecho de petición (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN] 2a. I/92); aunque hoy en día es un derecho completamente

autónomo. Para Guido Moncayo Vives (2022, p. 19) el derecho humano de acceso a la información pública tiene una doble dimensión. Por una parte, es un derecho individual que posee toda persona para solicitar información; y, por otro lado, implica una obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a “recibir” la información requerida. Además, este derecho tiene características instrumentales, ya que permite acceder a otros derechos, como a la salud, participación, medio ambiente sano y acceso a la justicia.

La transparencia en nuestra región y en términos generales es la garantía estatal del derecho humano al acceso a la información pública (Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco [ITEI], s. f.). Esta garantía, debe ser cumplida por las autoridades y las personas que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad,¹ denominados por nuestra legislación como “sujetos obligados”,² asegurando la rendición de cuentas a la ciudadanía. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que

El acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución. (P./J. 54/2008)

Gracias a ello, han sido revelados grandes escándalos de corrupción, como *la estafa maestra*, en donde se realizaron 517 solicitudes de acceso a la información (Castillo *et al.*, 2017), el incumplimiento de los deberes y funciones de las autoridades, así como la falta de cumplimiento de la normatividad en materia ambiental (Suprema Corte, 2022, pp. 138-144).

En la actualidad México cuenta con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), un organismo constitucionalmente autónomo que fue creado para garantizar la

¹ Artículo 60., fracción VIII, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

² Véase los artículos 43 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP); 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP).

transparencia y la rendición de cuentas de los sujetos obligados a nivel federal.³ Asimismo, existen otros 31 organismos que garantizan lo anterior a nivel local, como el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info CDMX) o la Comisión Estatal de Garantía y Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí (CEGAIP).

Antes de hablar concretamente de la transparencia y el acceso a la información en asuntos ambientales —y particularmente de los alcances y desafíos de aplicación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)— es necesario mencionar qué es el derecho al medio ambiente sano, a quiénes beneficia y por qué es necesario su cumplimiento en la actualidad.

El derecho al medio ambiente sano es un derecho humano que ha sido reconocido por más de 110 constituciones alrededor del mundo (World's Youth for Climate Justice [WYCJ], 2023, p. 34). La Constitución mexicana lo reconoce en su artículo 4o., párrafo quinto, el cual señala que “[t]oda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

El derecho humano al medio ambiente sano también ha sido reconocido en diversos tratados e instrumentos internacionales, entre ellos: la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992; el artículo 12, inciso b), del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC); el artículo 24 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; los artículos 37, 38, 39, f) de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH);⁴ el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); los artículos 1 y 4 del Acuerdo de Escazú; y las *Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales* (Directrices de Bali).

³ El funamento del acceso a la información y transparencia y existencia del INAI se encuentra en el artículo 6o. de la Constitución mexicana.

⁴ Esto último gracias a la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (Opinión consultiva OC-23/2017, párr. 57, nota 87); y Corte IDH (Caso Comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, 2020, párr. 202).

Incluso la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en *Ensayos Nucleares (Nueva Zelanda vs. Francia)*⁵ y en *Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría vs. Eslovaquia)*,⁶ ha afirmado la existencia de un *derecho internacional ambiental*. En este sentido, diversos tribunales —como la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (OC 23/2017, p. 29) o la SCJN— han señalado que el derecho humano al medio ambiente sano es un derecho de alcance individual y colectivo. En los amparos en revisión 307/2016 (2018, p. 73) y 54/2021 (2022, p. 62) la Primera Sala de la SCJN afirmó:

En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Por otro lado, en su dimensión individual, su vulneración puede tener repercusiones directas e indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros [...] se trata de un bien público cuyo disfrute o daño no sólo afecta a una persona, sino que importa a la comunidad en general, por lo cual su defensa y titularidad es de carácter difuso, de ahí que deba ser reconocido en lo individual y en lo colectivo.

El contexto en el que se escribe este comentario es la emergencia planetaria declarada en 2021 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), consistente en las crisis del cambio climático, la pérdida masiva de biodiversidad y la contaminación (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2021, pp. 1, 4 y 5). Asimismo, este trabajo adopta una perspectiva jurídico-política, en la que se subraya la importancia de los derechos procesales ambientales, como el acceso a la información y la participación ciudadana en asuntos ambientales para proteger los derechos de generaciones presentes y futuras.

En este sentido, si desde la década de los ochenta, cuando se emitió el Informe Brundtland (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo [CMMAD], 1987), se ha hablado del “derecho al medio ambiente sano”, entonces ¿por qué no es efectivo este derecho? ¿Cuál ha sido el problema que nos ha llevado hasta este punto de crisis ambiental? Probablemente una de las causas es la falta de acceso a la información, mecanismos de participación ciudadana y de justiciabilidad de este derecho humano.

⁵ En este criterio el juez Weeramantry fue uno de los primeros jueces internacionales que comenzó a concretizar los principios del derecho internacional del medio ambiente. Véase Corte Internacional de Justicia [CIJ] (1995, pp. 208-210).

⁶ En este caso, el Juez Weeramantry aborda con mayor profundidad los principios del derecho internacional del medio ambiente, tales como la prevención, precaución y evaluaciones continuas de impacto ambiental. Véase CIJ (1997, pp. 111 y 112).

No obstante, debido a la crisis ambiental, los tribunales nacionales han comenzado a hacer efectivo y a garantizar este derecho. Aunado al hecho de que es en este punto donde cobra importancia la implementación y cumplimiento del Acuerdo de Escazú, del que son parte 15 Estados, entre los que se encuentra México.⁷

Básicamente, el Acuerdo de Escazú pone en práctica el principio 10 de la Declaración de Río, pues se centra en brindar mayores garantías y derechos procesales de acceso a las personas en temas medioambientales. Es decir, los derechos de acceso a la información, a la participación ciudadana y el acceso a la justicia. Todos ellos, de acuerdo con la Corte IDH (OC-23/2017, pp. 28 y 29), tienen como objetivo que el derecho humano al medio ambiente sano, en lo individual y en lo colectivo, pueda ser ejercido y garantizado por y para las personas, así como la naturaleza en sí misma, a través de las autoridades administrativas, legislativas y judiciales.

En este sentido, el artículo 60. de la Constitución mexicana, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y la SCJN (1a./J. 40/2021 (11a.), 2021) afirman que el derecho humano de acceso a la información pública de la ciudadanía es trascendente para garantizar su participación en los asuntos públicos del Estado democrático.

Uno de los temas de la agenda pública, a nivel nacional y global, es el deterioro de la forma de vida por la triple crisis ambiental. Por ello, este comentario parte de la hipótesis de que el Acuerdo de Escazú es una herramienta para garantizar la transparencia y acceso a la información ambiental de los ciudadanos, por lo que se explicarán los principales alcances y desafíos para su aplicación en México y facilitar con ello el acceso a la justicia ambiental.

En el segundo apartado se analiza el alcance del Acuerdo de Escazú para garantizar el acceso a la información y la transparencia ambiental como formas de vigilancia continua para prevenir la realización de proyectos, actividades y omisiones que pongan en riesgo o amenacen al medio ambiente. En el tercer apartado se explica el papel que tiene el acceso a la información y la transparencia para defender y hacer efectivo el derecho al medio ambiente sano, así como sus principales desafíos.

⁷ Para México, este acuerdo entró en vigor el 22 de abril de 2021. CEPAL, Acuerdo de Escazú, firmas y ratificaciones. <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>

II. El acceso a la información y la transparencia ambiental en el Acuerdo de Escazú: una herramienta de vigilancia continua

Este apartado se concentra (1) en esclarecer los derechos que reconoce el Acuerdo de Escazú y que tienen todas las personas en México. Asimismo, (2) se desarrollan de los deberes estatales y la aplicación del Acuerdo de Escazú para dar cumplimiento a la transparencia ambiental.

1. Derechos reconocidos

El Acuerdo de Escazú reconoce el derecho de acceso a la información en asuntos medioambientales, así como los principios que rigen la materia, como son el de transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad (artículos 1o., 3o., 5o. y 6o.). En particular, el acceso a la información en el Acuerdo de Escazú tiene una relación intrínseca con la participación pública con respecto al desarrollo sustentable y a la protección ambiental. La Corte IDH (OC-23/2017, p. 88) afirma que el derecho al acceso a la información ha sido incorporado en numerosos proyectos y agendas de desarrollo sustentable, tales como la Agenda 21, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El acceso a la información en el Acuerdo (artículo 5.2) comprende tres derechos específicos:

- 1) Solicitar y recibir información de las autoridades competentes, sin tener un motivo particular o razones por las cuáles se solicita. Por lo tanto, las personas pueden requerir a las autoridades, sin la necesidad de acreditar un fin determinado, información sobre cuestiones generales como el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) destinado a combatir incendios forestales;⁸ o cuestiones particulares, como el presupuesto, beneficiarios, monto asignado o el tipo de ayuda recibida entre 2021 y 2023 para dar cumplimiento al Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2021-2024,⁹ en cuanto a la acción puntual “2.1.7 Desarrollar el Proyecto piloto hogares solares en

⁸ Véase la nota elaborada sobre el avance de los incendios forestales en México, con base en solicitudes de acceso a la información (Hernández Barrera, 2022).

⁹ Este programa es uno de los instrumentos que constituyen la Política Nacional de Cambio Climático, por lo cual contiene metas, objetivos, acciones puntuales para las autoridades, mediciones y evaluaciones, además de que debe ser actualizado cada sexenio (SEMARNAT, 2021, p. 28).

coordinación con CFE”, donde el responsable de instrumentar y dar seguimiento a esta acción es la SENER.¹⁰

- 2) Ser informado en forma expedita si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud. En este sentido, el Acuerdo establece el plazo máximo de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud, para responder con la máxima celeridad posible a él o la peticionaria (artículo 5.12). Sin embargo, en los casos en que las leyes nacionales establecen plazos más cortos, se debe atender a lo más favorable para la persona, como es el caso de los artículos 132 de la LGTAIP y 96 de la LFTAIP que establecen un plazo máximo para dar respuesta a la persona peticionaria de 20 días hábiles.
- 3) Ser informado del derecho de impugnar o recurrir la falta de entrega de información; y de los requisitos para ejercer este derecho, ya sea de forma parcial o total. Esto quiere decir que se informe a las y los solicitantes, en el caso de México, que cuando se pide información a través a una institución de gobierno —como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)— o a una empresa productiva del Estado —como la Comisión Federal de Electricidad (CFE)— sobre una manifestación de impacto ambiental o su autorización, los sujetos obligados deben incluir en su respuesta una leyenda en la que establezca el recurso y los medios para impugnarla, tal como se muestra en la siguiente imagen:

¹⁰ En la respuesta a esta solicitud, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Secretaría de Energía (SENER) indicaron que, entre noviembre de 2021 y diciembre de 2022, no habían llevado a cabo acciones para implementar el programa piloto señalado, destinado a zonas marginadas (CFE, 2021 y SENER, 2022).

Imagen 1¹¹

En caso de encontrarse inconforme con la presente respuesta, usted podrá interponer, de manera directa por escrito, por correo con porte pagado o por medios electrónicos, un recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) o ante la Unidad de Transparencia de esta empresa productiva del Estado, dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la respuesta, tal y como lo señala el artículo 147 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

Finalmente, se le informa que, la mencionada *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en su numeral 148, prevé las causales de procedencia del citado recurso de revisión.

Reciba un cordial saludo.

**Unidad de Transparencia
Comisión Federal de Electricidad**

Av. Cuauhtémoc, #536 – planta baja, Colonia Narvarte, Benito Juárez, C.P. 03020, Ciudad de México.
Teléfono +52-555-229-4400 extensiones 90973 y 90980.

Página 2 de 2

En México estas disposiciones no son nuevas y, aunque en algunos casos no se llegan a cumplir, lo cierto es que existe una legislación robusta y preexistente al Acuerdo de Escazú; no obstante, la ratificación del Acuerdo fortalece los derechos de acceso de las y los peticionarios en materia ambiental.

2. Deberes estatales para la implementación y cumplimiento de la transparencia ambiental

El Acuerdo de Escazú establece obligaciones de oficio que deben cumplir las autoridades para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información y su deber correlativo de transparencia ambiental. Estos pueden dividirse en dos grandes deberes dentro del Acuerdo: A) cumplir con las solicitudes de acceso a la información, contando con autoridades independientes y mecanismos efectivos para que las y los ciudadanos puedan impugnar las respuestas de los sujetos obligados; y B) garantizar la transparencia de oficio.

A. Respuesta a solicitudes de acceso

Las solicitudes de acceso son una herramienta que tienen las personas para acceder a información que el gobierno no ha transparentado, ya sea por no estar dentro de sus obligaciones de oficio hacerlo, por la falta de proactividad o por omisiones de cumplimiento. De allí que las autoridades deban responder a los requerimientos con base en tres pilares: máxima publicidad, disponibilidad y plazo razonable.

¹¹ Esta impresión de pantalla es derivada de una solicitud de acceso a la información en la que se requirió transparentar las acciones del “Programa Piloto Hogares solares” CFE, respuesta a la solicitud de acceso a la información 330007722003255.

a. El principio de máxima publicidad

Los Estados deben garantizar al público la información que está bajo su control o posesión, de conformidad con el principio de *máxima publicidad*, es decir, que la puesta a disposición de la información sea la regla general y no la excepción. En relación con lo anterior, los Tribunales Colegiados de Circuito (I.4o. A.42 A (10a.) 2013, p. 1897) han interpretado este principio como una forma de hacer efectivo formal y materialmente el derecho de acceso:

la regla general debe ser la máxima publicidad de la información y disponibilidad, de modo que, en aras de privilegiar su acceso, han de superarse los meros reconocimientos formales o ritos procesales que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho, en la inteligencia de que, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho y una interpretación dinámica y evolutiva según las circunstancias, debe prevalecer la esencia y relevancia del derecho fundamental, y sólo de manera excepcional, podrá restringirse su ejercicio, en la medida que ello se encuentre justificado, acorde con los requisitos descritos.

Un ejemplo del cumplimiento del principio de máxima publicidad en asuntos ambientales es la respuesta otorgada por la Dirección Regional Frontera Sur, Istmo y Pacífico (DRFSIP) de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). En agosto de 2022 se realizó una solicitud de acceso a la información a la CONANP, requiriendo el presupuesto del entonces 185 Áreas Naturales Protegidas a nivel federal. En la respuesta de la DRFSIP entregó el PEF y el monto de los subsidios de los servicios necesarios para su mantenimiento, atendiendo al principio de máxima publicidad.¹² No obstante, las demás direcciones interpretaron la palabra “presupuesto”, como el monto que se les otorga del PEF, excluyendo los subsidios y beneficios que reciben para operar.

b. Disponibilidad

El artículo 5.11 del Acuerdo de Escazú indica que los Estados deben garantizar que la información ambiental se entregue en el formato requerido por el solicitante, siempre que esté disponible. Es decir, la disponibilidad atañe a las condiciones para la entrega de la información, pues las autoridades tienen que garantizar el derecho de acceso a la información ambiental, siempre y cuando se encuentre en sus bases de datos y en el formato disponible.

¹² Para obtener esta información el autor realizó diversas solicitudes de acceso a la información a la SEMARNAT y a la CONANP en agosto de 2022.

Esto ocasiona problemas, ya que, con base en el criterio 003/17 emitido por el INAI (2017), “no existe obligación de elaborar documentos *ad hoc* para atender las solicitudes de acceso a la información”. Sin embargo, dicho criterio es un arma de doble filo, pues si bien ahorra tiempo y permite que las unidades de transparencia no se desborden por las cargas excesivas de trabajo, en la práctica esto justifica la falta de entrega de información o su entrega incomprensible al solicitante.

No obstante, la disponibilidad y uso de información contribuye a la “conservación y gestión del recurso sea participativa, principalmente con las comunidades que se asientan en los territorios que contienen ecosistemas ricos en biodiversidad; pero también, que se haga una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de esa biodiversidad” (Moncayo, 2022, p. 42).

Con la aplicación del Acuerdo de Escazú debería reconsiderarse el criterio del INAI, para que las personas beneficiarias de servicios y defensores ambientales puedan acceder a la información, pero privilegiando el formato requerido por las y los peticionarios.

c. Plazo razonable

El Acuerdo de Escazú (artículos 5.12 a 5.16) ordena que las autoridades deben entregar la información en un *plazo razonable*; mientras que los plazos para su entrega son 30 días hábiles, que pueden ser prorrogables hasta por diez días más. Como se mencionó en la sección anterior, el artículo 135 de la LFTAIP establece un plazo máximo de 20 días hábiles, con posibilidad de ampliar el plazo de respuesta a diez días más “siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas, las cuales deberán ser aprobadas por el Comité de Transparencia, mediante la emisión de una resolución que deberá notificarse al solicitante, antes de su vencimiento”.

En la práctica, lo que ocurre es que los sujetos obligados rara vez justifican las razones de la ampliación e incluso no notifican lo anterior, además de que son los encargados de las unidades de transparencia y no el comité quienes autorizan las ampliaciones.

Ahora bien, el plazo también debe comprender el periodo para que el INAI y los órganos de transparencia emitan una resolución vinculante. En el caso del primero, el artículo 146 de la LGTAIP y 151 de la LFTAI ordenan que este plazo sea máximo de 40 días hábiles a partir de la admisión del recurso, mismo que puede ser ampliado por una sola ocasión. No obstante, el problema más común es en cuanto al cumplimiento de las resoluciones. Dos cuestiones se han observado en la práctica: 1) los plazos en los que cumplen los sujetos obligados varían en función de la información que se solicita, sin

que haya seguridad jurídica de los tiempos de cumplimiento; y 2) el INAI no verifica de oficio dicho cumplimiento, pues si el particular no manifiesta sus puntos de inconformidad con la nueva información presentada por los sujetos obligados, entonces da por cumplida su respuesta.¹³

B. Transparencia de oficio o transparencia activa

El Acuerdo de Escazú (artículo 6o.) trata sobre las obligaciones que tienen los Estados para publicar información medioambiental sin la necesidad de recibir solicitudes de acceso a la información. En primer lugar, los Estados deben, con base en los recursos disponibles,

generar, recopilar, poner a disposición del público y difundir la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local.

Además, cada Estado parte —como lo es México— debe fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado. En este sentido es importante aclarar algunos de los adjetivos en mención:

a. Información accesible

La información accesible se refiere a que todas las personas puedan encontrar la información de manera que no represente cargas desproporcionadas para las y los ciudadanos. El artículo 3o. de la LGTAIP indica que son accesibles los datos que están disponibles para la gama más amplia de usuarios para cualquier propósito. El generar, publicar y difundir la información ambiental en posesión del gobierno en páginas de Internet es una medida para cumplir con lo anterior. Un ejemplo es el artículo 31 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que ordena a la SEMARNAT publicar de oficio, en la *Gaceta Ecológica*, los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (EIA), ya que las obras y proyectos que requieren lo anterior pueden causar, con base en el artículo 28 de la LGEEPA, un “desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidas en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los

¹³ Para obtener esta información se realizó la siguiente solicitud de acceso a la información e interposición del recurso de revisión que se mencionan: FONATUR TREN MAYA solicitud de acceso 330014222000375; e INAI. Recurso RRA 10346/22.

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

Además, es indispensable considerar las brechas digitales que existen en la región. De acuerdo con el Banco Mundial (2022, p. 5), en 2022 el promedio de hogares con conexión a Internet en América Latina fue de 67 %. Es por ello por lo que entidades como “Chiapas cuya disponibilidad de Internet en el hogar es del 27.3 % de la población y que, en todo el país, en la zona rural solo el 47.7 % de la población es usuaria de Internet y solo el 9.8 % de la población indígena tiene acceso a Internet en su casa” (Velasco *et al.*, s. f., p. 5). Esto quiere decir que la información ambiental debe ser generada y difundida por las autoridades a través de sus páginas de Internet, pero también a través de otros medios de comunicación —como la radio o la televisión— para volver la información realmente accesible a toda la población (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], 2021, p. 2).

Algunos ejemplos concretos de falta de accesibilidad son, por una parte, los programas y convocatorias para la reforestación y pago por servicios ambientales publicados en la página oficial de Internet de la Comisión Nacional Forestal [CONAFOR] (2020). La mayoría de las personas a las que se encuentran destinados tales programas viven en el campo y en zonas rurales, por lo que no cuentan con acceso a Internet (INEGI, 2021, p. 1) y, consecuentemente, la información no es del todo accesible. Por otra parte, se encuentra el Programa Vivienda Social, que contiene las reglas para la reubicación de familias afectadas por desastres naturales, como los provocados por el cambio climático. Sin embargo, dichos documentos, sus reglas de operación y anexos sólo se encuentran publicados en la página de Internet oficial de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y en el Diario Oficial de la Federación (DOF).¹⁴ No obstante, las víctimas que han perdido sus hogares o que están en riesgo de perderlos, como los de la Comunidad de El Bosque en Tabasco, no tienen conocimiento directo de este tipo de programas, a menos de que la sociedad civil se los presente (Greenpeace, 2020).

A pesar de lo anterior, es pertinente señalar que esta no es una tarea de las organizaciones civiles, sino que la accesibilidad de la información y, sobre todo, de estos programas para personas en situación de vulnerabilidad es una obligación del Estado, por lo que no basta con publicarla en Internet.

De ahí que, para aplicar de forma efectiva el Acuerdo de Escazú, se debe garantizar por diversos medios la información ambiental a todas las personas, particularmente a aquellas en situación de vulnerabilidad frente a las amenazas ambientales y para aquellos que son beneficiarios de servicios ambientales

¹⁴ Para más información véase: Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el DOF el 29 de diciembre de 2022.

y pueden verse afectados por el desarrollo de proyectos que dañen o pongan en riesgo al medio ambiente.

b. Actualización periódica

En este caso es importante concentrarse en lo dispuesto por el artículo 6.4 del Acuerdo de Escazú, que señala que “[c]ada Parte tomará medidas para establecer un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, y de materiales y residuos bajo su jurisdicción, el cual se establecerá progresivamente y se actualizará periódicamente”.

En este sentido, la periodicidad queda a discreción de los Estados parte, lo que representa una problemática para hacer efectivo el acceso a la información ambiental en temas que son de atención y medición urgentes como la crisis climática, de pérdida masiva de biodiversidad y de contaminación (PNUMA, 2021, p. 1). No obstante, esta cuestión podría ser aclarada mediante el *Amicus Cueriae* que resolverá la Corte IDH respecto de la Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile (Chile y Colombia, 2023, pp. 9 y 19), ya que una de las preguntas que realizaron fue:

¿Cuál es el alcance que deben dar los Estados a sus obligaciones convencionales frente a la emergencia climática, en lo que refiere a: [...] la producción de información y el acceso a información sobre los niveles de emisión de gases de efecto invernadero, contaminación de aire, deforestación y forzadores climáticos de vida corta, análisis sobre los sectores o actividades que contribuyen a las emisiones u otros.

En el caso del cambio climático, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), y el Acuerdo de París¹⁵ en relación con las Directrices de Bali,¹⁶ refieren que los Estados deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar (de acuerdo con sus posibilidades) inventarios nacionales de las emisiones de *gases de efecto invernadero* (GEI) y de la absorción por los sumideros de carbón, utilizando las metodologías y buenas prácticas aceptadas por el Panel Intergubernamental de Expertos de Cambio Climático (IPCC).

¹⁵ Artículos 4.1, inciso a), y 12.1, inciso a), de la CMNUCC; y el artículo 7o., inciso a), del Acuerdo de París.

¹⁶ Directrices 4 y 5.

Ahora bien, la CIJ ha reconocido en diversos casos la importancia de la vigilancia continua. En el caso *Trail Smelter* se ordenó al Estado contaminante “instalar estaciones de observación, el equipo necesario para dar información de las condiciones de los gases y registradores de dióxido de azufre, y que presentara informes periódicos que el Tribunal examinaría en una reunión futura” (Opinion disidente del vicepresidente Weeramantry, 1997, p. 111).

En el *Caso relativo al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría vs Eslovaquia)*, (Opini3n disidente del vicepresidente Weeramantry, 1997, pp. 111-112) la CIJ declar3 que deb3 establecerse un seguimiento continuo de las repercusiones medioambientales en los proyectos que puedan causar un da1o grave al ambiente. De hecho, de algunos tratados celebrados entre los Estados se desprende la supervisi3n y r3gimen de vigilancia medioambiental conjunta y continua. En otras palabras, la CIJ concluye que del derecho internacional se deriva la obligaci3n de establecer mecanismos de vigilancia y anticipaci3n continua.

La Corte IDH declar3 en su resoluci3n 03/2021 (2021, p. 20) que los Estados deben garantizar el derecho a la informaci3n p3blica y participaci3n ciudadana en materia ambiental. Para lo cual, tienen la obligaci3n de publicar, transparentar y regirse por el principio de m3xima publicidad de toda la informaci3n sobre emisiones de GEI.

En el caso de M3xico, el art3culo 74 de la Ley General de Cambio Clim3tico (LGCC) ordena que el Instituto Nacional de Ecolog3a y Cambio Clim3tico (INECC) debe elaborar un Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos (Inventario de GEI) con base en los siguientes periodos:

- I. La estimaci3n de las emisiones de la quema de combustibles f3siles se realizar3 anualmente;
- II. La estimaci3n de las emisiones, distintas a las de la quema de combustibles f3siles, con excepci3n de las relativas al cambio de uso de suelo, se realizar3 cada dos a1os, y
- III. La estimaci3n del total de las emisiones por las fuentes y las absorciones por los sumideros de todas las categor3as incluidas en el Inventario, se realizar3 cada cuatro a1os.

Del sitio oficial de internet del INECC se observa que desde 2020 M3xico no ha contabilizado ni publicado sus emisiones de GEI, incumpliendo con la legislaci3n y tratados, entre los que destaca la actualizaci3n peri3dica del Acuerdo de Escaz3.17

¹⁷ Para constatar esta informaci3n se puede desargar el documento en Excel directo de

Por lo tanto, aunque el Acuerdo de Escazú indique periodos de actualización generales, este debe interpretarse a la luz de otras normas y tratados, como en el caso del cambio climático, velando por la protección del derecho al medio ambiente sano, el acceso a la información y la urgencia para atender el problema ambiental.

c. Descentralización

El Acuerdo de Escazú ordena la descentralización de la información local o subnacional. Esto quiere decir que nuestro país, al ser una república conformada por 32 entidades federativas, debe realizar esfuerzos por focalizar y desarrollar sus sistemas de información ambiental.

No obstante, muchas veces —por cuestiones presupuestarias o simples omisiones— no se descentraliza la información. Un ejemplo es que la LGCC dispone que la federación y las entidades federativas deben contar con un atlas de riesgos “que consideren los escenarios de vulnerabilidad actual y futura ante el cambio climático, atendiendo de manera preferencial a la población más vulnerable y a las zonas de mayor riesgo, así como a las islas, zonas costeras y deltas de ríos”,¹⁸ y utilizar su información para tomar medidas de adaptación.

La federación, es decir, la SEMARNAT y el INECC, cuentan con el Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático, el cual es bastante completo y tiene divisiones por “actividades económicas”, “sistema natural”, “infraestructura” y “población”, aunado al hecho que cada rubro cuenta con subdivisiones, y en último apartado se mide la vulnerabilidad por municipio y riesgo, como inundaciones, deslaves, ciclones tropicales y dengue.¹⁹

Sin embargo, la legislación local también establece obligaciones concretas para la elaboración de un atlas de riesgos; sin embargo, de todas las entidades federativas ninguna cuenta con su mapa, al menos no actualizado. Por ejemplo, la Ley de Cambio Climático y Sustentabilidad de Tabasco dispone que las autoridades del Estado deben:

la página de internet de dicho instituto. INECC. Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero (INEGyCEI), <https://datos.gob.mx/busca/dataset/inventario-nacional-de-emisiones-de-gases-y-compuestos-de-efecto-invernadero-inegycei>

¹⁸ Artículos 3o., fracción III; 7o., fracción IV; 8o., fracción XIII; 29, fracción XI; y 30, fracciones I y II.

¹⁹ El Atlas cuenta con su propio sitio de internet oficial y la última actualización se hizo en 2022. Previo a ello, desde 2019, no había sido actualizado. Véase SEMARNAT e INECC. “Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático”, <https://atlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx/page/index.html#zoom=undefined&lat=23.5000&lon=-101.9000&layers=1>

I. Elaborar y publicar los Atlas de Riesgo que consideren los escenarios de Vulnerabilidad actual y futura ante el Cambio Climático, atendiendo de manera preferencial a la población más vulnerable y a las zonas de mayor Riesgo, así como las zonas costeras y deltas de ríos;

II. Utilizar la información contenida en los Atlas de Riesgo para la elaboración de los planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento territorial del Estado y municipios; así como para prevenir y atender el desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados por el Cambio Climático. (artículo 20, fracciones I y II)

Asimismo, el artículo 35, fracción LXXIV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco (LOPEET) ordena que las autoridades estatales, encargadas de publicar y actualizar el Atlas de Riesgo del Estado de Tabasco en materia de cambio climático, son la Secretaría de Cambio Climático, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas. No obstante, dichos sujetos obligados no han llevado a cabo lo anterior. De allí que en Tabasco existan diversas comunidades que se encuentran en zonas afectadas gravemente por la erosión costera, como las comunidades de “El Bosque” o “El Alacrán”, ya que no cuentan con la información ambiental para saber y exigir su reubicación (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU] *et al.*, 2022, p. 38).

III. Utilidad para la defensa ambiental y retos para la implementación efectiva

El acceso a la información ambiental tiene múltiples ventajas, (1) una de ellas es la obtención de la información de proyectos, acciones y omisiones para la defensa del derecho al medio ambiente sano. No obstante, (2) sin mecanismos e instituciones públicas autónomas que puedan fiscalizar a los sujetos obligados los derechos procesales y sustantivos ambientales, serán ineficaces.

1. Utilidad del acceso a la información en la experiencia del litigio estratégico y defensa ambiental

El derecho de acceso a la información es instrumental para las y los ciudadanos, y una de sus principales funciones es garantizar y acercar a las personas a la justicia ambiental. Recurrentemente los beneficiarios de servicios ambientales se enteran de la realización de proyectos que pueden dañar o que representan riesgos al ambiente una vez que dichos proyectos ya han sido iniciados,

sin que se hayan respetado los procesos de consulta y publicitación vecinal; o simplemente porque las herramientas de publicación de la información no son accesibles para la ciudadanía. De ahí que las solicitudes de acceso a la información se han convertido en uno de los medios más utilizados en la práctica para iniciar procedimientos jurídicos contra las acciones y las omisiones estatales. En este sentido, la Primera Sala de la SCJN, en el amparo en revisión 54/2021 (2022, pp. 138-144), declaró que los procesos de publicación mediante las gacetas ambientales no pueden ser considerados como mecanismos efectivos de acceso a la información hacia la ciudadanía frente a proyectos que amenazan el medio ambiente. Por el contrario, que es a partir del momento en que los ciudadanos manifiestan, bajo protesta de decir verdad, que tuvieron conocimiento del acto, que comienzan a correr los plazos para interponer acciones jurídicas. Y una forma de hacer constar lo anterior es a partir de la respuesta a una solicitud de acceso a la información.

En este sentido, ante los actos u omisiones de autoridades que amenazan o ponen en riesgo al ambiente, se pueden presentar solicitudes de acceso a la información ante los sujetos obligados para obtener dos cosas:

- 1) 1) Las pruebas para preparar un litigio o defensa, ya sea que los sujetos obligados contesten que no cuentan con la información o que la tienen de manera parcial, para que con ello establezca las bases de su acción jurídica; y
- 2) Ante la respuesta incompleta, errónea o falta de respuesta, se puede establecer el hecho base de la acción, la forma de impugnar las omisiones de las autoridades ante los tribunales, como el amparo o el juicio de nulidad.

En ambos casos, es crucial la aplicación del Acuerdo de Escazú, para garantizar el acceso a la información ambiental, y defender, en otras instancias, el derecho al medio ambiente sano.

Ahora bien, también es cierto que, frente a omisiones estatales, se puede invocar el principio de precaución y de inversión de la carga de la prueba hacia los agentes potencialmente responsables de los riesgos y daños ambientales, con base en el Acuerdo de Escazú y otros tratados. No obstante, contar con pruebas de que los sujetos obligados expresen que no cuentan con la información o que no la han generado, es de gran utilidad para acreditar la responsabilidad estatal y las omisiones de los desarrolladores de proyectos que normalmente son llamados a juicio como terceros interesados.

Asimismo, en los últimos años se ha observado la importancia práctica del acceso a la información y de los mecanismos de transparencia para las asocia-

ciones y defensores ambientales. Un ejemplo de lo anterior fue la publicación de oficios relativos a las manifestaciones de impacto ambiental en el amparo 54/2021 sobre el Sistema Arrecifal Veracruzano contra la expansión del Puerto de Veracruz. Las quejas lograron interponer sus acciones gracias a la publicación de oficio de las autorizaciones de impacto ambiental. En el proyecto del Tren Maya, la *Gaceta Ecológica* también ha jugado un papel medular para las y los defensores ambientales, así como para las personas que se benefician de los servicios ecosistémicos de la selva maya. Además, en diversos casos la ciudadanía en general y las personas afectadas por el paso de este proyecto de infraestructura han presentado solicitudes de acceso a la información para recabar pruebas y lograr suspensiones sobre la falta de requisitos legales para su planeación, construcción y operación (Montes, 2022).

En general, la aplicación del Acuerdo de Escazú es una forma de presionar a las autoridades para que la información ambiental sea accesible, disponible y actualizada para las personas en situaciones de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, incentiva que dichas personas conozcan los proyectos que les pueden afectar y con ello defiendan su derecho al medio ambiente sano.

Por lo tanto, el Acuerdo de Escazú viene a reafirmar el cumplimiento e implementación de los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública para enfrentar la emergencia planetaria.

2. Amenazas y prácticas contra la transparencia ambiental, violaciones a la democracia y al principio de progresividad

Con base en el Acuerdo de Escazú los Estados tienen dos tareas fundamentales. La primera es eliminar todas las barreras legislativas, normativas, interpretaciones y prácticas que impidan la implementación y cumplimiento efectivo del tratado.²⁰ Es importante mencionar que, de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, “[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”, además de que los Estados partes no pueden “invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.²¹ Ni siquiera cuando se trata de una norma de la Constitución, como en el *Caso García Rodríguez y otro vs. México* (2023, párr. 174), en el que la Corte IDH declaró al “artículo 319 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000 y 19

²⁰ En diversos casos la corte ha afirmado que los Estados deben eliminar las normas, legislación, prácticas e interpretaciones contrarias a la CADH, por lo que se citan algunos ejemplos: Corte IDH. *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*. Fondo, reparaciones y costas, párr. 113; y Corte IDH. *García Rodríguez y Otro vs. México*, párr. 143.

²¹ Artículo 27.

de la Constitución,” incompatibles con diversos artículos de la CADH. La segunda tarea es que los Estados deben adoptar “todas las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otra, en el marco de sus disposiciones internas, para garantizar la implementación” del Acuerdo de Escazú.²²

A. La desaparición del INAI, una violación al acceso a la información ambiental y al principio de no regresión

El Acuerdo de Escazú ordena que los Estados deben contar con

uno o más órganos o instituciones imparciales y con autonomía e independencia, con el objeto de promover la transparencia en el acceso a la información ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información.²³

Desde la reforma constitucional al artículo 6o., fracción VIII, del 29 de enero de 2016, México cuenta un organismo constitucionalmente autónomo—el INAI—, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica y de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. Además, dicho organismo tiene competencia para conocer de los recursos de revisión presentados por los particulares contra las autoridades federales, y también contra los organismos de transparencia de las entidades locales.

Este mecanismo cumple con los requisitos del Acuerdo de Escazú y va más allá, pues está integrado por un cuerpo colegiado, en el que cada miembro tiene una duración de siete años, siendo sustituidos de forma alternada y escalonada para asegurar que sus decisiones sean independientes del Poder Ejecutivo y Legislativo. Las resoluciones del INAI son vinculantes; y puede interponer acciones de inconstitucionalidad, entre otros requisitos que señala la Constitución y la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública (Ley 2.0).

No obstante, el presidente de la República mexicana, Andrés Manuel López Obrador, ha declarado en diversas ocasiones que el INAI es un organismo

²² Artículo 5o., inciso 3.

²³ Artículo 5.18.

“neoliberal” (Zavala, 2021) y “corrupto” (Flores, 2023), además de que representa una gran carga para el gasto público (Fernández, 2023).

En este sentido, es cierto que el organismo en cuestión no es perfecto; y si bien algunas de sus decisiones son cuestionables, es necesario mencionar que su existencia costó mucho tiempo y esfuerzo a la ciudadanía. También es preciso mencionar que este organismo, además de estar a la vanguardia a nivel interamericano para garantizar el derecho al acceso a la información pública, no representa una gran carga monetaria para el Estado, pues sólo se le destina el 0.75 % del PEF para los ramos autónomos; mientras que al Poder Judicial de la Federación se le destina 56 % y al Poder Legislativo 11.43%.²⁴ Esto se suma al hecho de que para la realización de los derechos humanos es fundamental poner a disposición todos los recursos presupuestarios, técnicos, administrativos y jurídicos que se requieran. Todos los derechos humanos son caros y, con base en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017(10a.) de la Primera Sala de la SCJN, las medidas de austeridad no deben ser arbitrarias, sino aprobar el *test* de proporcionalidad.

El presidente de la República volvió inoperante al organismo durante varios meses, ya que, con base en la LFTAIP,²⁵ para que las decisiones de este organismo sean válidas y obligatorias se requiere que al menos cinco comisionados emitan un voto a favor o en contra. Desde marzo de 2022 los comisionados Óscar Mauricio Guerra Ford y Rosendoevgueni Monterrey Chepov terminaron sus mandatos en el instituto, y Francisco Javier Acuña Llamas lo hizo en marzo de 2023. Durante todos esos meses, y hasta la fecha, ni el presidente ni el Senado han nombrado a los nuevos comisionados (Badillo, 2023). Sin embargo, la LGTAIP indica que seis meses antes de que terminen sus funciones el Senado debe comenzar el proceso para reemplazar al comisionado saliente, por lo que es posible que el INAI o los mismos peticionarios comiencen a presentar acciones jurídicas —como amparos— para hacer efectivo el derecho de acceso a la información.²⁶

Es normal que este organismo le sea incómodo al presidente y a las autoridades, pues la transparencia y mecanismos de fiscalización siempre son molestos para los sujetos obligados. Pero esto es parte de la división y equilibrio de poderes en las sociedades democráticas. De modo que la falta de nombramiento de autoridades independientes que garanticen el derecho humano de

²⁴ Para más información sobre gastos comparativos del INAI en comparación con otras dependencias véase: INAI. ¿Cuánto cuesta el INAI? https://micrositios.inai.org.mx/todasytodos/?page_id=353

²⁵ Artículo 33.

²⁶ Artículo 18.

acceso a la información puede ser un ataque directo contra la democracia y al principio de no regresión de los derechos humanos, reconocidos por la Constitución, el Acuerdo de Escazú y la CADH.

La Corte IDH, en el *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú* (2001, párrs. 73-75), resolvió que la falta de independencia de jueces y las irregularidades en los procedimientos para la remoción y nombramiento de estas autoridades, viola los principios constitucionales del Estado de derecho. En materia de acceso a la información y transparencia ambiental, el INAI realiza funciones cuasi-jurisdiccionales cuando substancia los recursos de revisión y emite resoluciones obligatorias para garantizar este derecho consagrado en la Constitución, en el Acuerdo de Escazú y en otros tratados; además de que es el máximo órgano de transparencia a nivel federal.

En la actualidad, gracias a la justicia constitucional, diversos jueces de distrito han ordenado sesionar al INAI con un número menor de comisionados (El Economista, 2023); mientras que la SCJN, en la controversia constitucional 280/2023, ordenó que el Senado nombrara a los comisionados faltantes.

B. La seguridad nacional: una cláusula de reserva excepcional transformada en una práctica general en asuntos ambientales

El derecho de acceso a la información en asuntos ambientales es un derecho con límites; el Acuerdo de Escazú,²⁷ la LGTAIP²⁸ y la LFTAIP²⁹ permiten reservar, de forma excepcional, la información, por periodos específicos, cuando la seguridad nacional está comprometida. Es decir, que los sujetos obligados pueden negar el acceso a la información al público por un periodo de tiempo debido a razones de seguridad nacional.

No obstante, a partir del “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional” (Acuerdo de Proyectos de Infraestructura), emitido en 2021 por el presidente de la República, se permitió ocultar la información en asuntos y proyectos ambientales, liderados por el gobierno, como práctica generalizada. El artículo primero del Acuerdo de Proyectos de Infraestructura declara que es:

²⁷ Artículo 5.6, inciso b).

²⁸ Artículos 4o. y 113, fracción I.

²⁹ Artículos 3o. y 110.

de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.

De esta forma, con base en las disposiciones anteriores —en relación con los artículos 4o., 104, fracción I, 113, fracción I, de la LGTAIP, y los artículos 3o., 110, fracción I y 117, fracción I de la LFTAIP— los sujetos obligados podían reservar la información cuando se tratara de proyectos de infraestructura, sin importar que se pusiera en riesgo o hubiera daños al medio ambiente.

Acorde con los principios de prevención y precaución, acceso a la información pública y máxima publicidad reconocidos en el Acuerdo de Escazú, así como los procedimientos de evaluación de impacto ambiental señalados en la LGEEPA, los proyectos y actividades, públicos y privados, que ponen en riesgo o dañan al medio ambiente deben presentar, de forma previa, una manifestación de impacto ambiental y contar con una autorización que comprenda todos los impactos directos, indirectos, acumulativos, residuales y sinérgicos de los proyectos antes de comenzar su ejecución.³⁰ Para lo cual, es necesario que la SEMARNAT publique en la *Gaceta Ecológica* las manifestaciones y autorizaciones correspondientes, con el fin de que las personas y ecosistemas en riesgo, puedan prevenir los daños ambientales graves, mediante su participación en la elaboración del proyecto o a través de la interposición de recursos judiciales y administrativos que protejan su derecho al medio ambiente sano.

En este sentido, el Pleno de la SCJN, en la controversia constitucional 217/2021, declaró inconstitucional el Acuerdo de Proyectos de Infraestructura, por ser contrario al principio de máxima publicidad, dificultar las obligaciones de transparencia y obstaculizar las facultades del INAI. Además de que el Acuerdo de Proyectos de Infraestructura creaba un régimen de autorizaciones previas contrarios a la Constitución y a la legislación ambiental. Sin embargo, a manera de afrenta, el mismo día que el máximo tribunal constitucional del país emitió esta sentencia, 18 de mayo de 2023, el presidente volvió a emitir un nuevo “Decreto por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecu-

³⁰ Estos últimos elementos fueron desarrollados por la Primera Sala, derivado a que el proyecto de expansión del puerto de Veracruz se encontraba fraccionado y tenía diversas MIAs, lo cual no es legal y viola el derecho al medio ambiente sano. SCJN. Primera Sala, AR 54/2021, artículos 26, 82, 110.

ción y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya [...], son de seguridad nacional y de interés público”.

Es común que el desarrollo de proyectos y actividades se lleve a cabo en zonas y comunidades con grandes recursos naturales, lo que muchas veces contrasta con la situación de pobreza y vulnerabilidad en la que viven las personas de esos lugares. De allí que la falta de acceso a la información y de comprensión de los proyectos se torne muy fácilmente en abusos de poder de personas públicas o privadas en detrimento de la población.

No obstante, durante varias décadas se ha observado que con el estandar de del interés público y del desarrollo, el Ejecutivo federal y otras autoridades han violado leyes ambientales, tratados, principios y derechos de comunidades o de la ciudadanía (Lagunes, 2016).

En 2022, la comisionada del INAI, Norma Julieta del Río Venegas, hizo uno llamado a Fonatur Tren Maya S.A. de C.V. y a las autoridades involucradas, a transparentar la información relacionada:

Todo proyecto de infraestructura pública, sobre todo si se trata de la envergadura del proyecto del Tren Maya, debe respaldarse con estudios de diversa índole para demostrar que sus beneficios sociales prevalecen sobre los efectos ambientales y sobre la vida de las poblaciones originarias que habitan en los territorios aledaños. Se debe probar que estos beneficios son sustentables y, sin esta evidencia, ningún proyecto de infraestructura pública puede iniciarse. (Dirección General de Comunicación Social y Difusión del INAI, 2022)

Por ello, la existencia del INAI y de organismos independientes y autónomos del Poder Ejecutivo y de los otros poderes garantiza la entrega de información ambiental y la aplicación de los principios de prevención y precaución para que las personas presenten acciones judiciales y administrativas con el fin de defender su derecho al medio ambiente sano.

IV. Conclusiones

El Acuerdo de Escazú es un instrumento que permite a los Estados de la región reconocer el derecho de acceso a la información pública en asuntos ambientales y esclarecer las obligaciones mínimas que tienen los sujetos obligados en materia de transparencia. Es decir, el Acuerdo es un instrumento adoptado para proteger el derecho al medio ambiente sano, brindando y re-

conociendo derechos ambientales procesales. En el caso concreto, el acceso a la información es un pilar para conocer los riesgos y daños ambientales que puede traer un proyecto y con base en ello, instaurar mecanismos de participación ciudadana y acceso a la justicia.

En este sentido, ya sea mediante solicitudes de acceso a la información o por ejercicio de transparencia activa, las autoridades están obligadas a generar, difundir y transparentar la información ambiental para enfrentar la crisis ambiental de forma accesible, disponible y a su actualización periódica, con base en las leyes nacionales y tratados internacionales.

Es cierto que las obligaciones de transparencia pueden molestar a los sujetos obligados. Sin embargo, esta garantía es un derecho que se ha conquistado y que no puede ser suspendido o suprimido porque una autoridad se sienta incómoda con la información que se puede revelar. De hecho, esos mecanismos de vigilancia fueron creados precisamente para ello, es decir, para limitar al poder.

En caso de que el INAI desaparezca o vuelva a ser inoperante se estaría violando la implementación y cumplimiento al Acuerdo de Escazú en materia de acceso a la información ambiental, ya que el gobierno federal ha demostrado prácticas sistemáticas para ocultar dicha información, alegando la seguridad nacional, ya sea por la operación de centrales eléctricas o la construcción de trenes y aeropuertos.

Estas prácticas constituyen violaciones al acceso a la información en asuntos ambientales y a los principios de prevención, precaución, progresividad y de no regresión reconocidos por los artículos 1o. y 4o. de la Constitución, el artículo 26 de la CADH, y los artículos 3, 5 y 6 del Acuerdo de Escazú. De esta forma, es necesario fortalecer a los órganos de transparencia; y, al mismo tiempo, recurrir a los comités o tribunales internacionales con el fin de condenar estas prácticas violatorias del derecho al acceso a la información en asuntos ambientales y obligar a los Estados a reparar los daños causados, así como a garantizar medidas de no repetición de los hechos.

V. Referencias

Amparo en revisión 307/2016. 14/11/2018.

Amparo en revisión 54/2021. 9/02/2022.

Banco Mundial. (2022). PNUD. <https://www.undp.org/sites/g/files/zs-kgke326/files/2022-09/undp-brlac-Digital-ES.pdf>

- Badillo, D. (2023, marzo 26). Sin tres comisionados, el INAI caería en inoperancia sustantiva. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Sin-tres-comisionados-el-Inai-caeria-en-inoperancia-sustantiva-20230324-0051.html#>
- Caso Comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina* (2020). Corte IDH. 6 de febrero.
- Caso García Rodríguez y otro vs. México* (2023). Corte IDH. 25 de enero.
- Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros vs. Trinidad y Tobago* (2002). Corte IDH. 21 de junio.
- Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú* (2001). Corte IDH. 31 de enero.
- Castillo, M., Roldán, N., y Ureste, M. (2017). *La estafa maestra; graduados en desaparecer dinero público*. Animal Político; Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad. <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>
- Chile y Colombia. (2023). Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_es.pdf
- Comisión Federal de Electricidad (CFE). (2021). Solicitud de acceso a la información: 330007722003255.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Resolución 03/2021.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). *Informe Brundtland o Nuestro Futuro Común*. ONU. https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Comisión Nacional de Área Naturales Protegidas (CONANP). (2022). *Solicitud de acceso a la información*: 330008322000580.
- Comisión Nacional de Área Naturales Protegidas (CONANP). (2022). *Respuesta a la solicitud de acceso a la información*: 330008322000583.
- Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). (2020). *El Gobierno de México apoya a dueños y poseedores de bosques, selvas, manglares, humedales y zonas áridas*. <https://www.gob.mx/conafor/acciones-y-programas/apoyos-conafor>
- Controversia Constitucional 217/2021, 18/05/2023.
- Controversia Constitucional 280/2023, 13/07/2023.
- Dirección General de Comunicación Social y Difusión del INAI. (2022). *Instruye INAI a Fonatur Tren Maya Informar sobre Estudio de Impacto Am-*

- biental Del Proyecto*. <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Nota%20INAI-022-22.pdf>
- El Economista. (2023, junio 6). Sesión pleno del Inai por orden judicial. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Sesion-pleno-del-Inai-por-orden-judicial-20230606-0012.html>
- Fernández, L. (2023, abril 14). AMLO arremetió contra el INAI y sus comisionados: Sería mejor que no existiera. *Infobae*. <https://www.infobae.com/mexico/2023/04/14/amlo-arremetio-contra-el-inai-y-sus-comisionados-seria-mejor-que-no-existiera/>
- Flores, N. (2023, enero 2). INAI, parapeto para simular que hay transparencia: AMLO. *Contra Línea*. <https://contralineacom.mx/interno/semana/inai-parapeto-para-simular-que-hay-transparencia-amlo/>
- FONATUR Tren Maya S.A. de C.V. Solicitud de acceso a la información: 330014222000375.
- Greenpeace. (2020, noviembre 7). Organizaciones se solidarizan con la comunidad de El Bosque en su exigencia de reubicación inmediata ante el inminente avance del agua de mar. <https://www.greenpeace.org/mexico/noticia/51508/organizaciones-se-solidarizan-con-la-comunidad-de-el-bosque-en-su-exigencia-de-reubicacion-inmediata-ante-el-inminente-avance-del-agua-de-mar/>
- Hernández Barrera, Y. (2022, agosto 16). Presupuesto y deforestación: por un futuro más allá de las cenizas. *SPR Informa*. <https://sprinforma.mx/noticia/presupuesto-y-deforestacion-por-un-futuro-mas-alla-de-las-cenizas>
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). (2020). *Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero (INEGyCEI)*. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/inventario-nacional-de-emisiones-de-gases-y-compuestos-de-efecto-invernadero-inegycei>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2021). En México Hay 84.1 Millones de Usuarios de Internet y 88.2 Millones de Usuarios de Teléfonos Celulares: Endutih 20201, Comunicado de Prensa núm. 352/21. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). (s. f.). ¿Cuánto cuesta el INAI? https://micrositios.inai.org.mx/todasytodos/?page_id=353
- INAI. Recurso RRA 10346/22. 17 de agosto de 2022.
- INAI. SO/003/2017. Criterio de Interpretación para sujetos obligados Reiterado. Vigente el 14 de julio de 2022.

- Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI). (s. f.) Transparencia. *Glosario de términos*. <https://www.itei.org.mx/v4/glosario>
- Lagunes R. (2016, octubre 1). Nuevo aeropuerto: despojo y ecocidio. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2016/10/01/opinion/014a1pol>
- Moncayo, G. (2022). Marco normativo, político e institucional del derecho de acceso a la información. En D. Barragán, V. Torres y C. de Miguel, *Desafíos regionales en el marco del Acuerdo de Escazú. Gestión de la información sobre biodiversidad en países megadiversos*. Santiago de Chile (pp. 19-21). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47769/1/S2100845_es.pdf
- Montes, R. (2022, junio 21). Ciudadanía ha hecho 4 mil 616 solicitudes de información del Tren Maya. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/ciudadania-4-mil-616-solicitudes-informacion-tren-maya>
- Oficina de las Naciones Unidas para los Desastres y la Reducción de Riesgos, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. (2015). https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Opinión consultiva OC-23/2017. Corte IDH. Del 15 de noviembre de 2017.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2021). Hacer las paces con la Naturaleza. https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34949/MPN_ESSP.pdf
- Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría vs Eslovaquia)*, Opinión disidente de vicepresidente Weeramantry. Corte Internacional de Justicia. 25/09/1997. <https://www.icj-cij.org/case/92>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) et al. (2022). Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático. <https://atlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx/page/index.html#zoom=undefined&lat=23.5000&lon=-101.9000&layers=1>
- Secretaría de Energía (SENER) (2022). Solicitud de Acceso a la Información: 330026122000797.
- Solicitud de Examen de la Situación de Conformidad con el Párrafo 63 del Fallo Dictado por la Corte, el 20 de diciembre de 1974, en el Caso de los Ensayos Nucleares (Nueva Zelanda Contra Francia)*, Opinión disidente del juez Weeramantry. Corte Internacional Justicia. 22/09/1995. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/97/097-19950922-ORD-01-05EN.pdf>

- Tesis: 2a. I/92 (8a.) (1992). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época. 2a. sala, p. 44.
- Tesis: P./J. 54/2008 (2008). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. T. XXVII, p. 743.
- Tesis: I.4o.A.42 A (10a.) (2013). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro XVIII, t. 3, p. 1897.
- Tesis: 1a./J. 87/2017 (10a.) (2017). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 47, t. I, p. 188.
- Tesis: 1a./J. 40/2021 (11a.) (2021). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Onceava Época. Libro 7, t. II, p. 1100.
- Velasco, P. et al. (s. f.). *El Acuerdo de Escazú frente a la legislación en México Un diagnóstico para la ciudadanía y su implementación*. CEMDA.
- World's Youth for Climate Justice et al. (2023). Legal Memorandum. https://static1.squarespace.com/static/5f063a0c8f53b604aed84729/t/645103706005026d3135d65b/1683030898880/Handbook_Legal_Memorandum_ES_UNOFFICIAL.pdf
- Zavala, J. (2021, enero 11). INAI: el miedo presidencial a ser exhibido. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/juan-ignacio-zavala/inai-el-miedo-presidencial-a-ser-exhibido/>

Cómo citar

Sistema IJ

Hernández Barrera, Yesu, “Transparencia y acceso a la información en el Acuerdo de Escazú: alcances y desafíos para la justicia ambiental en México”, *Estudios en derecho a la información*, México, vol. 9, núm. 18, julio-diciembre de 2024, pp. 235-263. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2024.18.18248>

APA

Hernández Barrera, Y. (2024). Transparencia y acceso a la información en el Acuerdo de Escazú: alcances y desafíos para la justicia ambiental en México. *Estudios en derecho a la información*, 9(18), 235-263. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2024.18.18248>