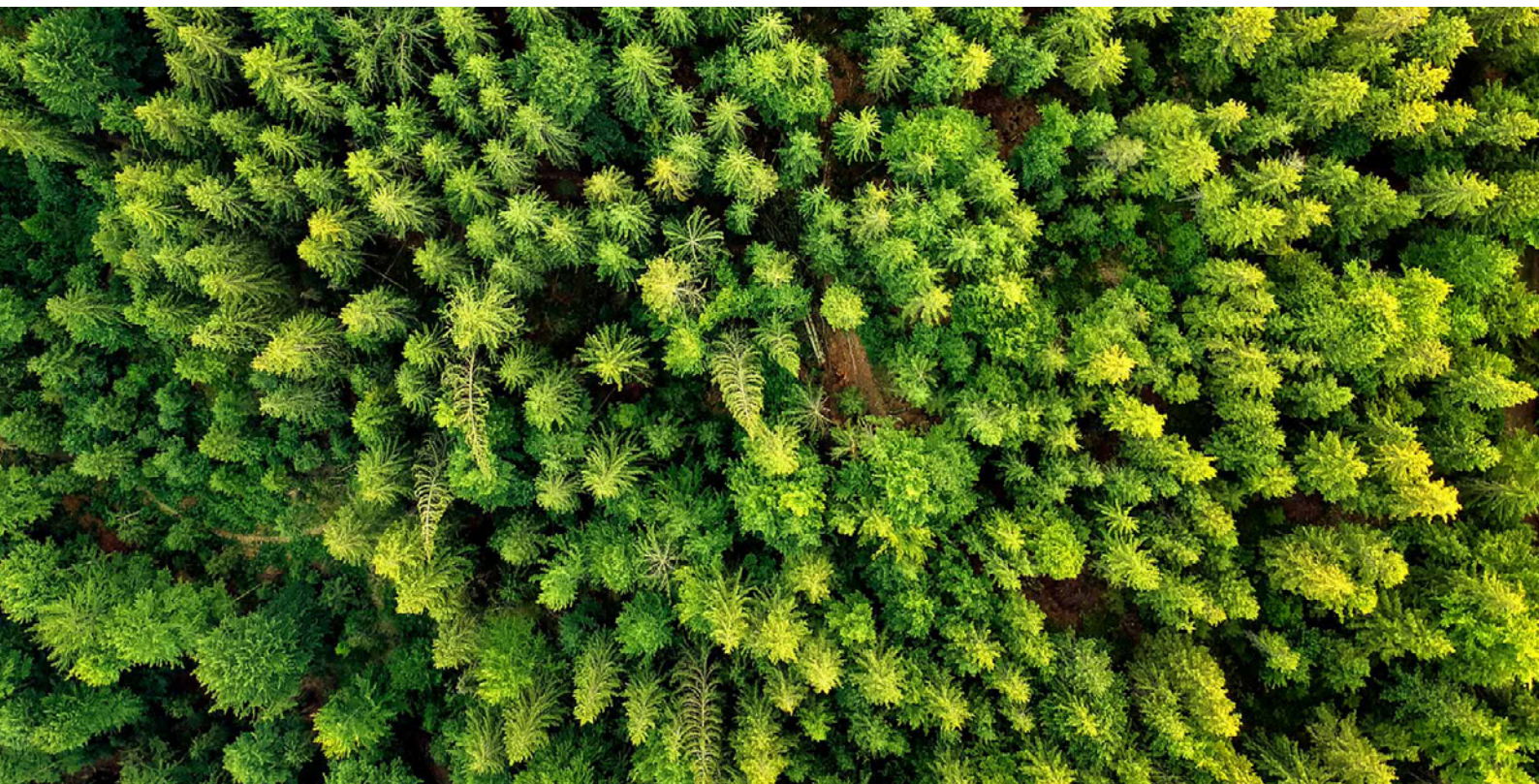
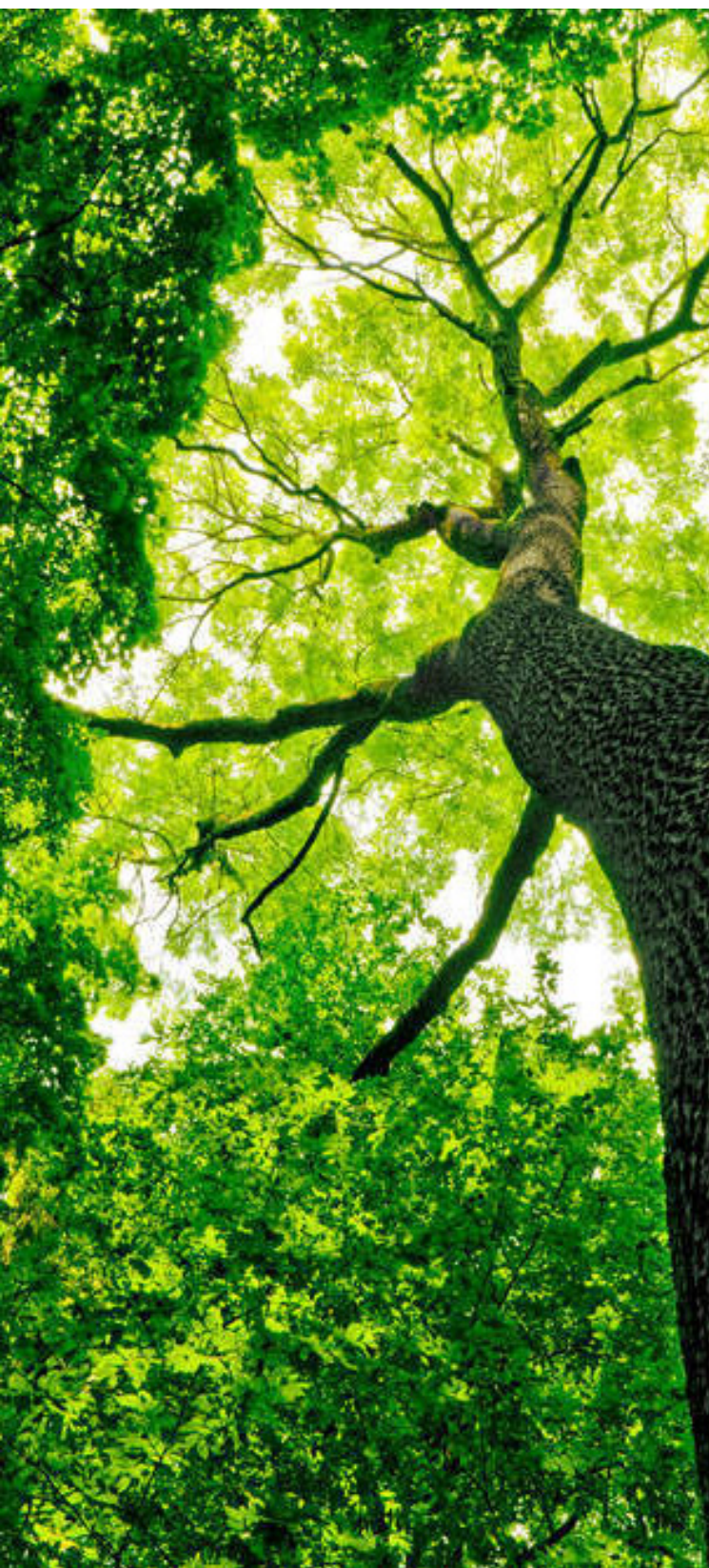




El Acuerdo de Escazú frente a la legislación en México

Un diagnóstico para la ciudadanía y su implementación



**Elaboración**

Anaid P. Velasco Ramírez
Juan Carlos Carrillo Fuentes
Carlos Asúnsolo Morales
Citlalli González Chacón
Viridiana Maldonado Galindo

Coordinación a cargo de

Anaid P. Velasco Ramírez

Revisado por

Gloria Olimpia Castillo Blanco
Tomás Severino Ortega



Contenido

4	Introducción
6	Principios del Acuerdo de Escazú
10	Aspectos transversales
10	Ley de Planeación
13	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
15	Ley General de Mejora Regulatoria
17	Derecho de Acceso a la Información
17	Acuerdo de Escazú
19	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
20	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
24	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
30	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
36	Derecho a la Participación Pública
37	Acuerdo de Escazú
40	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
41	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
54	Análisis sectorial del derecho a la participación pública
54	Sector Energético
54	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
56	Ley de Hidrocarburos
60	Ley de la Industria Eléctrica
61	Sector turístico
66	Sector minero
67	Recomendaciones
68	Derecho de Acceso a la justicia
68	Acceso a la justicia en asuntos ambientales (artículo 8)
69	Acuerdo de Escazú
71	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
73	Ley de Amparo, Reglamentaria de los
	Artículos 103 y 107 de la CPEUM
76	Código Federal de Procedimientos Civiles
77	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
79	Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo
81	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
82	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
84	Recomendaciones
86	Personas defensoras del medio ambiente y derecho a defender derechos humanos
89	Acuerdo de Escazú
90	Ley General de Víctimas
91	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
95	Bibliografía

Introducción

La entrada en vigor del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe¹ (conocido como Acuerdo de Escazú), el 22 abril de 2021, dando inicio a la vida institucional del Acuerdo, cuyo proceso de negociaciones se llevó a cabo entre los años 2012 y 2018. En dicho proceso, los países de América Latina se dieron a la tarea de crear un instrumento multilateral para enfrentar de manera integral asuntos ambientales y de derechos humanos en las regiones latinoamericana y caribeña. La ratificación del Acuerdo de Escazú por parte de México² marca también el inicio para hacer efectivo el cumplimiento de los 26 artículos que lo conforman, a través de la adecuación de las capacidades nacionales que generen las condiciones para ello.

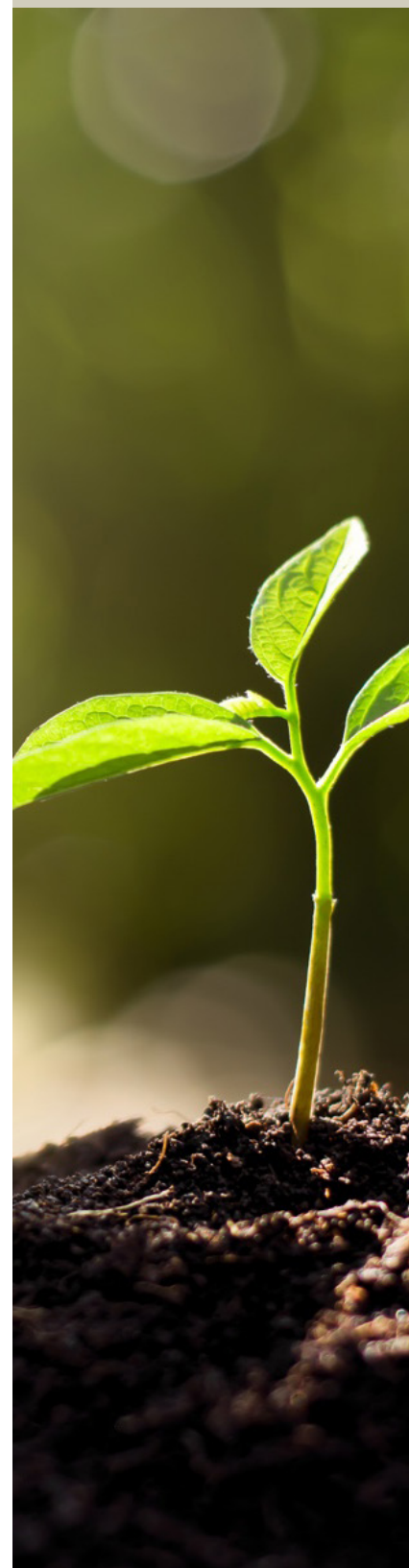
Una de esas condiciones es, sin duda, contar con un marco legal alineado a los estándares establecidos en el Acuerdo de Escazú, de forma que la aplicación efectiva del marco legal nacional no contravenga los alcances y contenidos de los diversos derechos humanos ambientales que el Acuerdo reconoce. La incongruencia entre el marco legal nacional y el texto del Acuerdo de Escazú solo podría ser resuelta en tribunales, limitando con ello la efectividad y eficacia de los objetivos del Acuerdo y con ello el cumplimiento de los derechos humanos ambientales que le dieron origen.

Así pues, este diagnóstico se inserta dentro de este contexto, como un esfuerzo de sociedad civil con miras a contribuir a la aplicación efectiva del Acuerdo de Escazú, a través de i) el análisis del marco legal vigente a la luz de los estándares de los derechos de acceso que el Acuerdo reconoce: el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales y, ii) de las recomendaciones derivadas de ese análisis para reformar el marco legal con el propósito de cumplir con el Acuerdo de Escazú. Asimismo, se hace un reconocimiento a la necesidad regional de garantizar el derecho a defender los derechos humanos ambientales sin poner en riesgo la vida y la integridad personal y es en función de ello que se analiza el marco legal con relación al apartado de personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales que contiene el Acuerdo.

Cabe mencionar que el derecho interno es el marco jurídico en el cual se garantiza el ejercicio efectivo de los derechos. Una vez que un Estado ratifica un tratado internacional, asume la obligación de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas y administrativas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos, en este caso, en el Acuerdo

1 Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

2 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2020



de Escazú. Como señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta obligación implica la adopción de medidas en dos sentidos: por un lado, la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que violen las garantías previstas en el tratado internacional; y por otro lado, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observación de dichas garantías. Para que los Estados cumplan dicha obligación es necesario realizar un ejercicio técnico de armonización legislativa que implica identificar las brechas y normas que son necesarias reformar o derogar para ajustar el marco jurídico a los estándares del Acuerdo de Escazú.

Puesto que el marco legal en México es vasto y que la materia ambiental es concurrente, esto es, de competencia de los tres órdenes de gobierno, este diagnóstico se limita al análisis de los instrumentos legales de alcance federal y general, relacionados con el Acuerdo, quedando pendiente los diversos análisis que se pudieran iniciar a nivel estatal y municipal. Asimismo, es importante mencionar que se incluye un apartado de leyes transversales bajo la lógica de que el fortalecimiento de capacidades institucionales de planeación, programación y presupuesto son indispensables para la aplicación del Acuerdo.

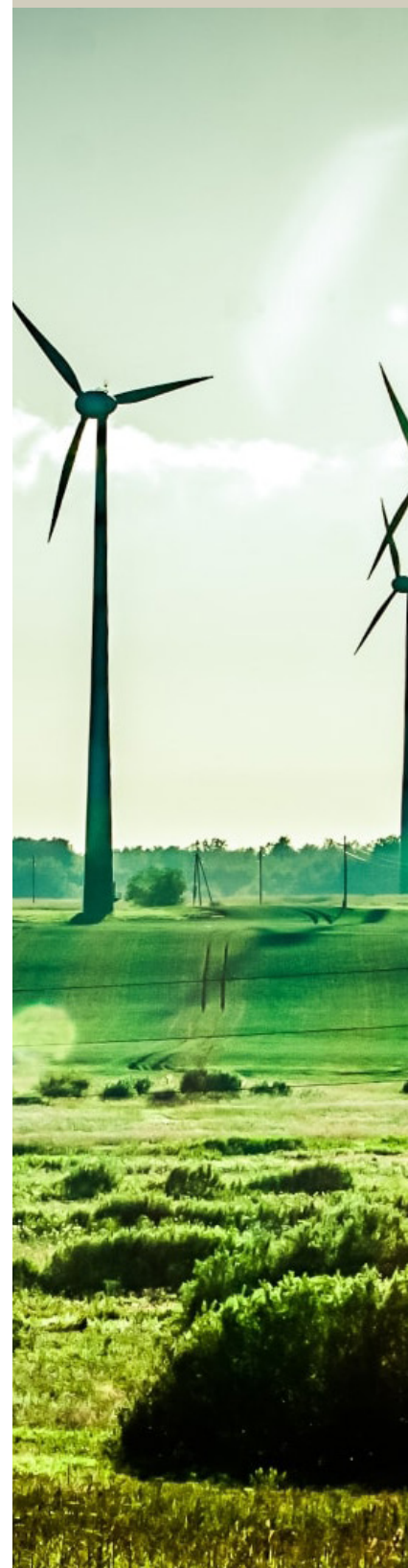
En el caso específico del derecho a la participación pública, se hace además el análisis de este derecho en tres sectores productivos: energía, turismo y minería, bajo la premisa de que muchos de los proyectos de estos sectores suelen ser megaproyectos cuyas dimensiones y grandes inversiones de capital propician la violación de derechos humanos territoriales y ambientales de las comunidades y poblaciones que habitan en las zonas en donde éstos se desarrollarán. Es por ello que se hace especial énfasis en los mecanismos y espacios de participación pública en estos sectores bajo los estándares del Acuerdo de Escazú.

Un aspecto crucial a tomar en cuenta durante la lectura de este diagnóstico es el de la brecha digital existente en México y que tiene gran impacto en el cumplimiento del derecho de acceso a la información y el derecho a la participación pública, ya que el marco legal parece desconocer tal brecha al incluir una gran cantidad de mecanismos de acceso a la información y de participación pública, únicamente bajo la modalidad digital, lo que limita el goce efectivo de estos derechos para amplios sectores de la población.

Al respecto, cabe mencionar que en México existen estados 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 Internet³ y solo el 9.8% de la población indígena tiene acceso a Internet en su casa⁴. Al mismo tiempo, Chiapas es uno de los estados con mayor riqueza natural en el país que junto a Oaxaca y Veracruz concentran una gran cantidad

3 Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2019, INEGI.

4 Encuesta Intercensal 2015, INEGI.



de especies⁵. Lo anterior, visibiliza una paradoja que ha quedado irresuelta por mucho tiempo, ya que es precisamente en las zonas de mayor riqueza natural en donde existen más condiciones de vulnerabilidad y marginación social y que bajo el marco legal vigente, la asimetría en el acceso a los diversos mecanismos de información y participación pública parece profundizarse al obviar aspectos como esa brecha digital.

Por último, es importante mencionar que al final de cada apartado, se emite una serie de recomendaciones con el propósito de contribuir a una agenda legislativa que permita la implementación efectiva del Acuerdo de Escazú a través de las modificaciones correspondientes en el marco legal vigente.

Principios del Acuerdo de Escazú

La implementación del Acuerdo de Escazú está guiada por una serie de principios los cuales constituyen una fuente del derecho, es decir, su aplicación es obligatoria para los Estados parte, tanto a nivel doméstico como en los asuntos entre naciones. Así, los principios que establece el Acuerdo de Escazú son: principio de igualdad y principio de no discriminación; principio de transparencia y principio de rendición de cuentas; principio de no regresión y principio de progresividad; principio de buena fe; principio preventivo; principio precautorio; principio de equidad intergeneracional; principio de máxima publicidad; principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales; principio de igualdad soberana de los Estados; y principio *pro persona*.

Algunos de estos principios provienen de los tratados internacionales de derechos humanos, otros tienen su fuente en la tradición del derecho internacional público mientras que un tercer grupo son principios propios del derecho internacional ambiental. Para efectos de este apartado, se hará énfasis en estos últimos con miras a mejorar la implementación de los mismos a nivel nacional.

Principio Preventivo. El principio preventivo o principio de prevención en el contexto internacional implica que los Estados deben usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción causen daños significativos al medio ambiente, ya sea dentro o fuera del territorio del Estado de origen. A nivel nacional, la prevención en materia ambiental se define como el conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente⁶ y se encuentra juridificado como uno de los principios de política ambiental contenidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).⁷

5 El Medio Ambiente en México, SEMARNAT, Disponible en: https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe_resumen14/04_biodiversidad/4_1.html

6 Artículo 3 fracción XXVI de la LGEEPA.

7 Artículo 15 de la LGEEPA.



La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha interpretado este principio⁸ y ha señalado que se define como el conjunto de medidas destinadas a evitar que el daño ambiental se verifique. De ahí que entre este principio y el deber de cuidar el medio ambiente, se advierte un punto de conexión y una relación estrecha, por lo que se considera que la prevención es el fundamento de tres de las concreciones prácticas que originan el deber de cuidar el medio ambiente:

- a) Contar con un sistema de evaluación de impacto ambiental y el deber de someter a éste los proyectos que ocasionan efectos significativamente adversos contra el medio ambiente.
- b) Crear normas de calidad y emisión ambientales y el deber de respetarlas.
- c) Contar con un régimen de responsabilidad ambiental y de sancionar las conductas que atenten contra él, así como de perseguir la reparación del entorno en los causantes de daños, y su respectivo correlativo de soportar las sanciones y el deber de reparar el daño causado.

Por otra parte, la misma Sala retomó lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al respecto. En ese sentido, reiteró que toda vez que frecuentemente no es posible restaurar la situación existente antes de la ocurrencia de un daño ambiental, la prevención debe ser la política principal respecto a la protección del medio ambiente. Por ello, se ha pronunciado en torno al ámbito de aplicación de la obligación de prevención, en el sentido de que si bien el principio de prevención se consagró en materia ambiental en el marco de las relaciones interestatales, lo cierto es que, atendiendo a la similitud de sus obligaciones con el deber general de prevenir violaciones de derechos humanos, la obligación de prevención se aplica para daños que puedan ocurrir dentro o fuera del territorio del Estado de origen. En cuanto al tipo de daño que se debe prevenir, la CIDH ha señalado que los Estados deben tomar medidas para prevenir el daño significativo al medio ambiente y que su existencia debe determinarse en cada caso concreto, con atención a las circunstancias particulares del mismo. Asimismo, ha considerado que la obligación de prevención en derecho ambiental significa que los Estados están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción, causen daños significativos al medio ambiente. Además de que no se pueden detallar todas las medidas a adoptar para cumplir con la obligación de prevención; sin embargo, se han precisado ciertas obligaciones mínimas que los Estados deben adoptar para prevenir violaciones de los derechos humanos como consecuencia de daños ambientales, dentro de las cuales se encuentran los deberes de: 1) regular; 2) supervisar y fiscalizar; 3) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; 4) establecer un plan de contingencia; y 5) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental.

8 Tesis: 1a./J. 12/2022 (11a.), Semanario Judicial de la Federación. Registro Digital:2024395, aprobada el 23 de marzo de 2022.



De dichas interpretaciones cabe destacar entonces que el reto, en el caso concreto de México, es perfeccionar aquellos instrumentos que en la práctica ayudan al cumplimiento de este principio, destacando por su importancia el procedimiento de evaluación de impacto ambiental cuyo análisis se hace más adelante a la luz de los estándares del Acuerdo de Escazú.

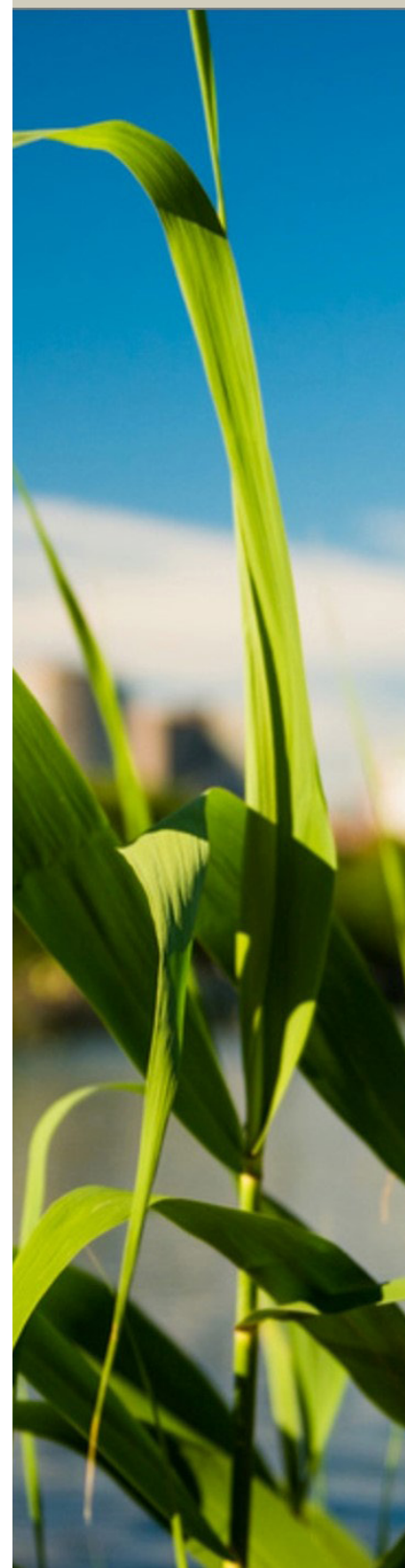
Principio Precautorio. El principio precautorio en materia ambiental tiene su origen en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁹ la cual señala que, con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

A nivel nacional, este principio sólo está regulado en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y ausente del resto de las leyes del sector ambiental, entre ellas la LGEEPA. No obstante, ello, el Poder Judicial de la Federación ha resuelto casos aplicando e interpretando este principio; al efecto ha establecido que cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. En este sentido, es posible distinguir entre el principio de prevención y el de precaución, pues el primero se fundamenta en el conocimiento acerca de que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras que el segundo opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. Esto es, la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención, existe certeza respecto del riesgo.¹⁰

Respecto a sus alcances, el Poder Judicial ha señalado que el principio de precaución opera como pauta interpretativa ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza y, en relación con la administración pública, implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente. De esta forma, dicho principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias al principio de legalidad o de seguridad jurídica, mientras que para el operador jurídico la precaución exige incorporar el carácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones. Finalmente, es importante mencionar que la información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos (el contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores

9 Principio 15 de la Declaración.

10 Tesis: 1a./J. 11/2022 (11a.), Semanario Judicial de la Federación. Registro digital: 2024374.



estadísticos, la contradicción de teorías, entre otros); no obstante, a la luz del principio de precaución, se reconoce la posibilidad de revertir la carga de la prueba es decir, en virtud de este principio, la persona juzgadora cuenta con dicha herramienta a efecto de allegarse de todos los elementos probatorios necesarios para identificar el riesgo o el daño al medio ambiente.¹¹

Así pues, se puede observar que existe un importante acervo jurisprudencial con relación a este principio, cuyos contenidos no se encuentran reflejados aún en el marco legal por lo que es imperante la modificación de la LGEEPA y la Ley de Amparo, por lo menos, con miras a incluir los avances que en la materia ha tenido el Poder Judicial y con ello facilitar la implementación del Acuerdo de Escazú.

Principio de Equidad Intergeneracional. Este principio tiene origen en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972¹² y es retomado veinte años después en la Declaración de Río.¹³ Su contenido cruza con conceptos como el de desarrollo sostenible y el de justicia intergeneracional en tanto que este principio implica que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. Los recursos naturales de la tierra como el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

A nivel nacional, la LGEEPA establece dentro de sus principios de política ambiental que la responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;¹⁴ asimismo, la definición de desarrollo sustentable dentro de esta ley contiene elementos de este principio al establecer que el desarrollo sustentable es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.¹⁵ Dicho de otra manera, es el desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro de satisfacer sus propias necesidades.

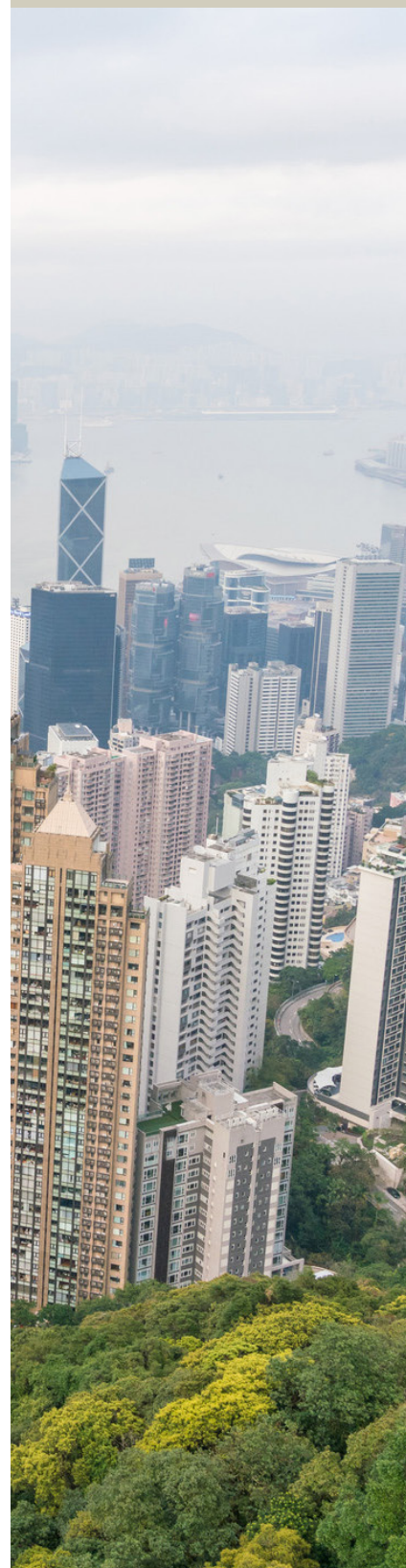
11 Tesis;1a./J. 10/2022 (11a.) ;J; Semanario Judicial de la Federación, Registro digital: 2024376.

12 Principios 1 y 2 de la Declaración.

13 Principio 3 de la Declaración.

14 Artículo 15 fracción V de la LGEEPA.

15 Artículo 3 fracción XI de la LGEEPA.



Más allá de este par de inclusiones, no hay mucho desarrollado alrededor de este principio ni tampoco el Poder Judicial ha generado jurisprudencia al respecto, sin embargo, sí se han resuelto juicios en defensa del derecho humano a un medio ambiente sano haciendo uso de este principio. Al respecto, se ha señalado que el principio de equidad intergeneracional implica la obligación de las personas que existen en el presente, de garantizar que *“la diversidad, las funciones ecológicas y la belleza estética del medio ambiente se mantengan o restauren para propiciar un acceso equitativo a sus beneficios a cada generación”*. “Ante la emergencia planetaria el principio de equidad intergeneracional adquiere especial relevancia pues en este momento, específicamente en la próxima década, es urgente que las generaciones del presente planteen un cambio radical en la protección medioambiental, pues de seguirse la trayectoria actual en los patrones de consumo y de economía será imposible cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se ha fijado la comunidad internacional como Agenda para el 2030, y consecuentemente, será imposible también dar cumplimiento al principio de equidad intergeneracional”.¹⁶

Aspectos transversales

Ley de Planeación

La Ley de Planeación (LP) fue publicada en 1983 y tiene dentro de sus objetivos establecer: a) las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo conforme el Artículo 26 constitucional, b) las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere la Ley, c) las bases para que el Ejecutivo Federal concierte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan y los programas derivados de este.¹⁷

La Planeación Nacional del Desarrollo se define como el medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género. Dicha Planeación se aterriza en un documento llamado Plan Nacional de Desarrollo (PND) el cual debe tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).¹⁸

16 SCJN, Primera Sala, Controversia Constitucional 212/2018, 29 de septiembre de 2021.

17 Artículo 1 fracciones I, V y VI de la LP.

18 Artículo 2 de la LP.



El PND, por lo tanto, contiene un diagnóstico general sobre la situación de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional, así como la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas; los ejes generales que agrupen los temas prioritarios identificados, así como los objetivos, indicadores y estrategias que permitan cumplir con lo anterior.¹⁹ Si bien la duración del PND no debe exceder el periodo constitucional del presidente de la República en turno, es decir, seis años, el plan debe contener previsiones y proyecciones de por lo menos veinte años.²⁰

Del PND se desprenden los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben ser elaborados para ayudar al cumplimiento de los objetivos del plan en turno, por lo tanto, su contenido debe ser congruente y estar alineado a lo establecido en el PND.²¹ De forma que las prioridades y objetivos de la Administración Pública Federal en turno, se plasman en el PND y de ahí, en cascada, se alinean los contenidos de los programas de las distintas secretarías, entre ellas, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y las otras secretarías cuyo quehacer tiene impacto en la conservación y aprovechamiento del medio ambiente, por ejemplo, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Economía, etc.

La importancia de este proceso de planeación, radica entonces en la definición de los temas que se consideran importantes para la Administración Pública en turno, y a partir de ahí, en la vinculación que existe entre el plan, los programas, la elaboración y asignación del presupuesto público necesario para dar cumplimiento a los objetivos de estos instrumentos; presupuesto que se conforma en gran medida de las contribuciones (impuestos, tasas, pago de derechos) que año con año se recaban en cumplimiento de las obligaciones tributarias de las personas que habitan en el país.

Si no es prioridad la conservación del medio ambiente o el cumplimiento de derechos humanos en una Administración Pública Federal en específico, difícilmente se verá reflejado en el PND que se elabore y, en consecuencia, los programas sectoriales, institucionales y demás derivados de dicho PND, poco o nada puede sumar a lo poco que establezca al PND en turno, y la asignación presupuestaria será difícil de justificar.

Es en función de lo anterior que la participación pública tiene un papel preponderante en este ciclo, pues a través de la participación se puede enriquecer la construcción de las políticas públicas para que estas estén alineadas a los intereses y necesidades de los distintos actores sociales. Por ello, desde el texto constitucional se mandata la creación de mecanismos de participación que recojan las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al

19 Artículo 21 Ter de la LP.

20 Artículo 21 de la LP.

21 Artículos 22 a 26 de la LP.



plan y los programas de desarrollo²² y es en este sentido que la LP se vincula con el Acuerdo de Escazú.

A mayor abundamiento, la LP habría de contener previsiones que hagan posible la participación pública a través de estándares que permitan el ejercicio efectivo de este derecho, por ejemplo, a través de la identificación del público directamente afectado por proyectos y actividades derivados de un programa sectorial que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promover acciones específicas para facilitar su participación²³ en la elaboración de dicho programa, antes de que sea publicado.

Si bien la LP no ha sido modificada desde 2018, y, por lo tanto, es anterior a la firma y ratificación del Acuerdo, existe una importante área de oportunidad para alinear su contenido con lo establecido en el Acuerdo. Al día de hoy, el texto vigente contempla la participación y consulta de los diversos grupos sociales haciendo énfasis en la consulta que debe hacerse a las comunidades indígenas bajo el supuesto de consultarles en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades, y en el caso de asuntos relacionados con el ámbito indígena, realizar una consulta previa para que éstas emitan la opinión correspondiente.²⁴ No existe una definición sobre qué se considera “asunto relacionado con el ámbito indígena” lo que deja abierta la posibilidad de interpretar e implementar subjetivamente dicha obligación.

Debido a la generalidad de estos mandatos, el mismo texto de la LP establece la obligación del Ejecutivo Federal para generar disposiciones reglamentarias que determinen la forma de elaborar y revisar los programas derivados del PND considerando la participación social, incluyendo la de los pueblos y comunidades indígenas, las cuales establecerán el procedimiento para, en su caso, realizar las adecuaciones correspondientes a éstos.²⁵ Puesto que esta obligación existe desde la última modificación de la LP publicada en febrero de 2018, no es posible evaluar dicha revisión sino hasta el término de este sexenio.

No obstante, vale la pena mencionar que al reenviar gran parte del cumplimiento de estos mandatos a disposiciones reglamentarias se deja a la potestad del Poder Ejecutivo en turno el establecimiento de las reglas de participación y evaluación, bajo el riesgo de que sean cambiadas cada vez que haya un cambio de Administración Pública Federal.

Es por ello que se sugiere la integración expresa en la LP de principios mínimos de participación pública en el proceso de planeación y programación, meca-

22 Artículo 26, apartado A.

23 Artículo 7, párrafo 16 del Acuerdo de Escazú.

24 Artículos 20 y 20 bis de la LP.

25 Artículo 31 de la LP.



nismos para llevarla a cabo, así como los requisitos mínimos que debe cumplir la información relevante y necesaria para ejercer una participación informada, responsable y con mayor impacto.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) es reglamentaria de los Artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la CPEUM en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Es decir, este es uno de los ordenamientos que regula la fase de presupuestación, una vez que se han establecido las prioridades y objetivos de la Administración Pública Federal en turno, conforme lo descrito en párrafos previos.

De manera específica, la ley prescribe que todas las actividades que forman parte de esta etapa deben realizarse bajo ciertos criterios y principios, entre ellos la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad de género.²⁶ Considerando esto, se puede afirmar que existe una estrecha relación entre el contenido de esta ley y el derecho de acceso a la información pública.

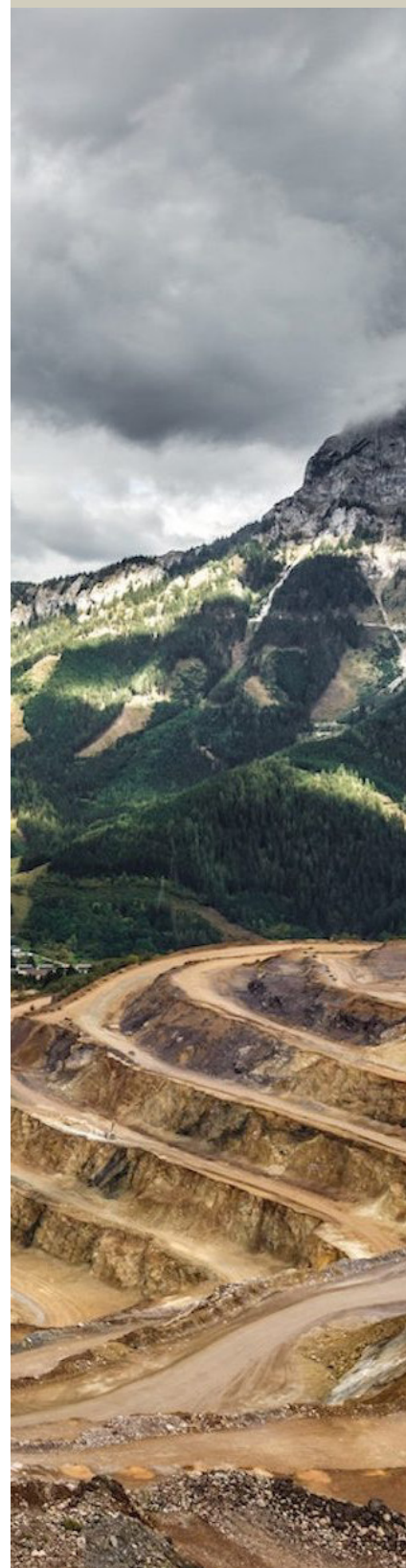
Si bien la LFPRH y su reglamento establecen la obligación de las dependencias y entidades²⁷ para publicar toda la información relativa a la aplicación y el ejercicio de los recursos presupuestarios,²⁸ la forma en que se ordena y difunde dicha información requiere de conocimiento muy especializado, desde la búsqueda de la información hasta la manera y las causas por las que se desagrega o no el gasto público son de difícil acceso y entendimiento para el público en general, lo que mina el acceso efectivo a la información ambiental en los términos que establece el Acuerdo de Escazú, particularmente la relacionada con la protección y la gestión ambientales.²⁹

26 Artículo 1 de la LFPRH.

27 Se entiende por *dependencias* a las Secretarías de Estado, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados; órganos reguladores coordinados en materia energética y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al Poder Judicial, Poder Legislativo, tribunales administrativos, entes autónomos, la Presidencia de la República. Son *entidades* los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales.

28 Artículo 12 de la LFPRH y 226 de su reglamento.

29 Artículo 2, inciso c) del Acuerdo de Escazú.



El cumplimiento de esta ley queda a cargo de la Auditoría Superior de la Federación,³⁰ organismo que tiene entre sus funciones examinar que no haya discrepancias entre los ingresos, los egresos y el cumplimiento de los objetivos de los diversos programas derivados del PND, entre ellos, los programas del sector ambiental o programas con impacto ambiental. Por lo tanto, el facilitar el acceso a la información presupuestaria del sector ambiental o de otros sectores cuyas acciones generan un impacto al medio ambiente, es fundamental para el cumplimiento del derecho humano a un medio ambiente sano. Ello permite a las personas determinar si las políticas de conservación y protección al medio ambiente son realmente una prioridad para el gobierno en turno y conocer, a través de análisis comparativos, si el cumplimiento del derecho humano a un medio ambiente sano se está dando de manera progresiva.

Un aspecto relevante de la presupuestación es que además de ser transparente, puede ser participativa; es decir, pueden existir mecanismos que permitan la participación de las personas para decidir de manera colectiva en qué se gasta algún porcentaje de ese presupuesto. A nivel federal no existe tal posibilidad, no obstante, ello, hay ejemplos en gobiernos estatales, por ejemplo, el caso de la Ciudad de México, en los que es posible decidir el destino que se da a las contribuciones fiscales.

A través del presupuesto participativo, una parte del presupuesto destinado a las Alcaldías se aplica en proyectos propuestos por la ciudadanía de una colonia o pueblo. Este presupuesto equivale al 3.25% del presupuesto anual de cada Alcaldía y se divide de manera igualitaria entre todas las colonias y pueblos que la integran. A través de la consulta ciudadana las personas deciden en qué obra o servicio desean que la Alcaldía invierta el presupuesto participativo que le toca a su colonia o pueblo.³¹

Para replicar este ejercicio a nivel federal, se sugiere la inclusión expresa dentro de la LFPRH de previsiones que obliguen al menos a las Secretarías de la Administración Pública Federal, a destinar un porcentaje de su presupuesto anual a ejercicios participativos efectivos por medio de los cuales las personas puedan decidir en qué proyectos o políticas públicas gastar dichos recursos públicos.

30 Artículo 1 de la LFPRH.

31 Artículos 116 y 117 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.



Ley General de Mejora Regulatoria

La Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) tiene por objeto establecer los principios y las bases a los que deben sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria.³² La mejora regulatoria es una política pública que consiste en la generación de normas claras, regulaciones, trámites y servicios simplificados, para procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles.³³

Dicho de otra manera, la mejora regulatoria es una política que procura que las regulaciones³⁴ que expidan las autoridades generen beneficios superiores a los costos y produzcan el máximo bienestar para la sociedad; facilitar a las personas el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, así como promover la participación de los sectores público, social, privado y académico en este proceso.³⁵ Por lo tanto, toda regulación del sector ambiental o toda regulación de cualquier otro sector, pero con impactos ambientales, pasa por el proceso de mejora regulatoria y debe cumplir con los principios y objetivos que contiene esta ley.

En consecuencia, este ordenamiento se vincula con el Acuerdo de Escazú a partir del derecho de acceso a la información pública y sobre todo del derecho de acceso a la participación pública, ambos necesarios para cumplir con los objetivos de la mejora regulatoria y con los derechos ambientales relacionados con esta. A mayor abundamiento, el proceso de mejora regulatoria a nivel federal está a cargo de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía (SE) con autonomía técnica y operativa, la cual tiene como objetivo promover la mejora de las regulaciones y la simplificación de trámites y servicios, así como la transparencia en la elaboración y aplicación de los mismos, procurando que éstos generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.³⁶

La CONAMER dictamina las propuestas de regulaciones de las distintas dependencias del sector público a través del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) que corresponda. El AIR es una herramienta que tiene por objeto garantizar que

32 Artículo 1 de la LGMR.

33 *cfr.* ¿Qué es la mejora regulatoria? Disponible en: <https://www.conamer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90>

34 Una regulación es cualquier normativa de carácter general cuya denominación puede ser Acuerdo, Circular, Código, Criterio, Decreto, Directiva, Disposición de carácter general, Disposición Técnica, Estatuto, Formato, Instructivo, Ley, Lineamiento, Manual, Metodología, Norma Oficial Mexicana, Regla, Reglamento, o cualquier otra denominación de naturaleza análoga que expida la Administración Pública Federal y sus respectivos homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías.

35 Artículo 8, fracciones I, X y XI de la LGMR.

36 Artículo 23 de la LGMR.



los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos y que éstas representen la mejor alternativa para atender una problemática específica. Su finalidad, por lo tanto, es garantizar que las regulaciones salvaguarden el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular, así como las condiciones institucionales de los sujetos obligados al cumplimiento de dicha regulación.³⁷

Dentro del AIR existen, por ley, etapas de consulta y participación abierta al público de forma que se puedan manifestar las preocupaciones o aportar insumos que ayuden a mejorar la regulación sujeta a evaluación. Para ello, la CONAMER hace público, desde que las reciban, las propuestas regulatorias, el AIR, los dictámenes que emitan, las respuestas a éstos y todas las opiniones y comentarios de los interesados que se recaben durante la consulta pública; los plazos de dichas consultas públicas no podrán ser menores a veinte días,³⁸ pudiendo por lo tanto, ser mayores.

No obstante que la ley contempla estos mecanismos de acceso a la información y participación pública, el alcance de los mismos es bastante limitado a la luz de los estándares del Acuerdo de Escazú. Así, por ejemplo, la difusión de la información y el espacio de consulta descritos se agota con subir al portal de CONAMER el expediente respectivo, sin garantizar que la información sea efectivamente difundida o que la consulta en el portal sea accesible a las partes afectadas por alguna propuesta de regulación. Asimismo, no hay mandato expreso sobre las condiciones propicias para que la participación pública en el proceso de la AIR se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.³⁹

En consecuencia, es ideal reformar este ordenamiento a efectos de incluir al menos los estándares relativos a la eficacia del medio de difusión con el que se comunica la información, así como la idoneidad de las condiciones con que se lleva a cabo la participación pública. Los alcances y objetivos de la LGMR ameritan una modificación en tal sentido, considerando que prácticamente todo acto de gobierno se materializa bajo la forma de una regulación sujeta al escrutinio del AIR.

37 Artículo 66 de la LGMR.

38 Artículo 73 de la LGMR.

39 Artículo 7, párrafo 10 del Acuerdo de Escazú.



Derecho de Acceso a la Información

Como la mayoría de las normas jurídicas, el derecho de acceso a la información ambiental es una norma imperativo-atributiva que reconoce un derecho y establece una obligación jurídica. Implica dos caras de una misma moneda, por un lado, implica el poder solicitar información pública, y al mismo tiempo, este derecho de acceso conlleva la obligación de las autoridades (y privados, en su caso) de brindar la información solicitada. Hay que considerar que toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.⁴⁰ Además, cuando nos referimos a la información pública ambiental, nos referimos a cualquier información escrita, visual, sonora, o en cualquier otro formato, sobre los elementos y recursos naturales, incluyendo riesgos y los posibles impactos adversos al medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales.⁴¹

El acceso a la información es un Derecho Humano, es decir, inherente a cualquier persona y sólo debe limitarse excepcionalmente, dado que contribuye a una mejor toma de decisiones por parte de las autoridades; es decir, cuando los diversos actores de la sociedad (incluyendo a las y los funcionarios públicos), cuentan con más y mejor información, oportuna, comprensible y confiable, pueden considerar las diversas opciones existentes y sus implicaciones, por lo cual también pueden elegir la mejor de ellas y así tomar una decisión responsable e informada. Además, el acceso a la información es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos como el derecho de acceso a la participación pública y el derecho de acceso a la justicia, especialmente en asuntos de gran complejidad técnica como los ambientales.

Acuerdo de Escazú

El Acuerdo de Escazú, en su artículo 2, establece las definiciones necesarias para su correcta implementación, dentro de las cuales es importante mencionar dos en el marco de este derecho. La definición de *información ambiental*, a partir del principio de máxima publicidad, incluye aquella que esté relacionada con riesgos ambientales y posibles impactos adversos asociados. Asimismo, la definición de *autoridad competente* que resulta obligada en temas de acceso a

40 CPEUM. Art. 6, Inciso A, fracción I.

41 Acuerdo de Escazú. Art. 2. Inciso c)



información, incluye las organizaciones privadas que reciban fondos o beneficios públicos de manera directa o indirecta, con lo cual adquieren las mismas obligaciones que el gobierno en aquellos proyectos y en la medida que reciban los recursos o beneficios mencionados.

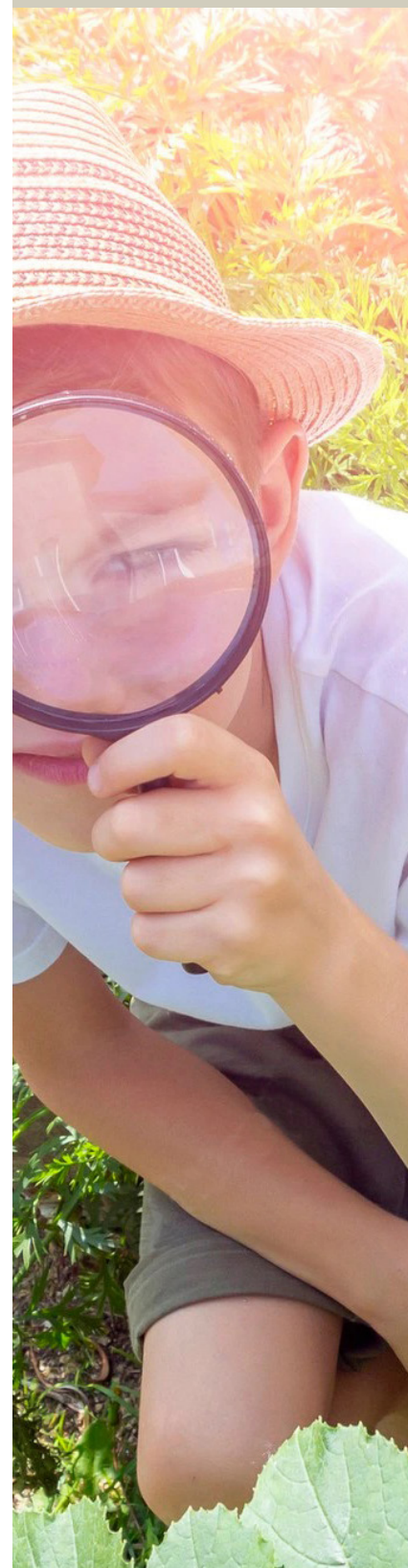
Es a través de los artículos 5 y 6 que el Acuerdo de Escazú establece el estándar del derecho de acceso a la información ambiental. Mediante estos dos artículos se reconoce el derecho que cualquier persona tiene para acceder a la información pública ambiental de manera gratuita, bajo el principio de máxima publicidad y sin la necesidad de justificación legal o de otra índole; y de manera complementaria, establece la obligación que asumen los Estados Parte del Acuerdo de otorgar la información solicitada, así como de generar y divulgar información ambiental.

Los cuatro casos excepcionales en que se puede negar la información solicitada, conforme a la legislación nacional, son claramente enumerados y establecidos de manera muy acotada: i) en caso de poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; ii) cuando afecte negativamente la seguridad nacional, pública o la defensa nacional; iii) en caso de que afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción; iv) cuando genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos.

Conforme al Acuerdo de Escazú, cualquier persona debe ser informada, sin obstáculo alguno, si la información que solicita se encuentra en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud. También se le debe informar que tiene la posibilidad de presentar una acción legal para impugnar y recurrir la decisión de no entregar la información solicitada. Para estos fines, los Estados Parte han asumido la obligación de contar con mecanismos de revisión independientes mediante uno o más órganos o instituciones imparciales y con autonomía e independencia, para promover la transparencia, fiscalizar el cumplimiento de las normas, y garantizar el derecho de acceso a la información.

Asimismo, señala la información pública mínima que los gobiernos deben generar y detalla cómo, cuándo y qué tipo de información debe recopilar. También establece la obligación de los Estados Parte de actualizar los sistemas de información ambientales y poner a disposición del público y difundir la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, que actualicen periódicamente dicha información.

Orientado hacia una efectiva implementación de los derechos de acceso, este tratado compromete a los Estados Parte a tomar las medidas necesarias para lograr la simplificación de los procedimientos para realizar solicitudes de información y la entrega de la misma, así como contar con asesoría y asistencia para realizar las peticiones o la traducción de documentos en idiomas no oficiales.



Es importante subrayar el énfasis que el Acuerdo hace en el tema de la pertinencia cultural para el efectivo ejercicio de los derechos de acceso, especialmente para los grupos en situación de vulnerabilidad; así, obliga a los Estados Parte a elaborar y difundir información, en formatos y canales de comunicación que sean adecuados para las condiciones sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.

En el marco legal nacional, el derecho de acceso a la información ambiental está regulado por varias leyes, que de hecho, ya consideran diversos aspectos de los derechos y obligaciones establecidas por el Acuerdo de Escazú, aunque de manera muy general. Así, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se sientan las bases generales y principios que posteriormente desarrolla la legislación secundaria y específica en materia ambiental y de acceso a la información, tal como se describe a continuación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

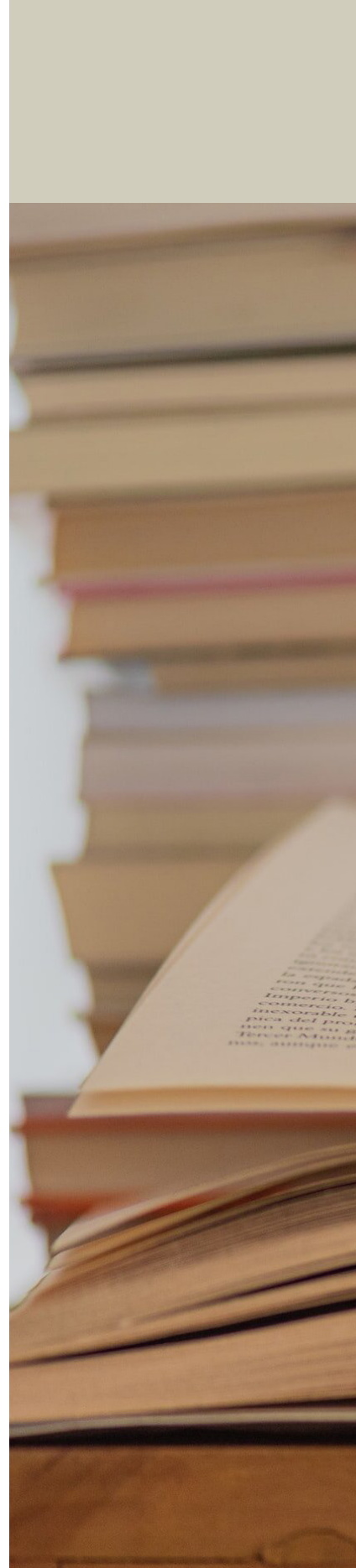
La Carta Magna de México dedica su Primer Capítulo al reconocimiento expreso de los Derechos Humanos y sus Garantías, dentro de los cuales se encuentran el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar;⁴² también reconoce el derecho de libre acceso a la información plural y oportuna, mismo que debe ser garantizado por el Estado.⁴³

Desde el mismo texto constitucional se establecen los principios y bases que rigen tanto el ejercicio del derecho de acceso a la información, como el desempeño de la Federación y las entidades federativas, que son detallados en la legislación secundaria aplicable. En este sentido, el texto constitucional señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad o persona (física, moral o sindicato) que reciba y ejerza recursos públicos, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional; también que la información de la vida privada y los datos personales debe ser protegida, con las excepciones que fija la Ley y que no se requiere acreditar interés o justificación para acceder gratuitamente a la información pública; que se deben establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos; además, establece el principio de máxima publicidad y la obligación de publicación del ejercicio de los recursos públicos.⁴⁴ Sin embargo, las causas de excepción para acceder a la información no se contemplan en el texto constitucional, sino mediante la legislación reglamentaria que se analizará más adelante.

42 CPEUM. Art. 4°.

43 CPEUM. Art. 6°.

44 CPEUM. Art. 6°, fracciones I a VII.



Dentro de las bases constitucionales que establece el artículo 6°, se encuentra la obligación del Gobierno Federal de contar con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, además con plena autonomía técnica, que es, en este caso el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Como organismo garante del derecho de acceso a la información, el INAI, bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad, tiene la competencia legal para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal. Aunado a esto, toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.⁴⁵

Las bases constitucionales comentadas brindan fundamento legal sólido y alineado con el Acuerdo de Escazú, lo cual permite el desarrollo de legislación secundaria que garantice el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental cumpliendo con los más altos estándares internacionales.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 1988 y reformada sustancialmente en 1996, cuando fue agregado el Título Quinto Participación Social e Información Ambiental, con un capítulo específico: Derecho a la Información Ambiental, siendo así la primera ley en México que abordó el tema.

La LGEEPA establece una serie de obligaciones con relación a la *información pública de oficio*; es decir, aquella que debe ser publicada y difundida desde que se genera y sin que exista solicitud de nadie. Es por ello que, mediante sus artículos, la LGEEPA obliga a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a desarrollar el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SINIARN) con información de los inventarios de recursos naturales, de la calidad del aire, del agua y del suelo, así como del ordenamiento ecológico del territorio. El objetivo del SINIARN es registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental y por Ley, debe estar disponible para su consulta.⁴⁶ Es importante señalar que actualmente el sitio

45 CPEUM. Art. 6°, fracción VIII.

46 LGEEPA. Art. 159 BIS.



web dedicado al SINIARN,⁴⁷ no difunde de manera proactiva su información y su contenido se limita a un breve resumen del tipo de información existente en un conjunto de bases de datos, en vez de ser un conjunto de componentes interrelacionados que trabajan juntos para recopilar, procesar, almacenar y difundir información para apoyar la toma de decisiones. El sistema tampoco apoya la coordinación, el control, análisis y visualización de la SEMARNAT.

La LGEEPA señala que, mediante la Gaceta editada por la SEMARNAT, se publicarán las disposiciones jurídicas, normas oficiales mexicanas, decretos, reglamentos, acuerdos y demás actos administrativos, así como información de interés general en materia ambiental.⁴⁸ Sin embargo, esto no ocurre en la práctica, dado que en la Gaceta únicamente se publican los proyectos que están en evaluación⁴⁹ y excepcionalmente convocatorias a consultas públicas de los proyectos bajo el procedimiento de EIA,⁵⁰ incumpliendo con la obligación de publicar el resto de documentos indicados por la propia legislación.

La SEMARNAT, como cabeza del sector ambiental, también tiene la obligación de elaborar y publicar bianualmente un informe detallado de la situación general existente en el país en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.⁵¹ Cabe mencionar que, para cumplir con esta disposición, en 2020 se publicó la más reciente versión del Informe de la Situación del Medio Ambiente en México.⁵²

En el informe de 2020, la mayoría de los datos corresponden a 2017 y en algunos temas a 2018, y si bien el propio documento reconoce que contar con información que permita conocer con claridad tanto la situación del ambiente y de los recursos naturales del país, es la base para formular estrategias y políticas de gobierno para armonizar el desarrollo económico y social con la conservación y aprovechamiento sostenible, la información ha sido publicada de manera sumamente tardía (a la mitad del periodo de la administración en turno), una vez que todos los proyectos prioritarios para el desarrollo del país ya fueron planeados, establecidos y están siendo implementados sin las consideraciones correspondientes.

Si bien los aspectos procedimentales para acceder a la información pública, ahora son regulados por las leyes específicas en la ley que se comentan ense-

47 Al momento de realizar esta investigación, la actualización de la página era de diciembre de 2021. Ver: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>

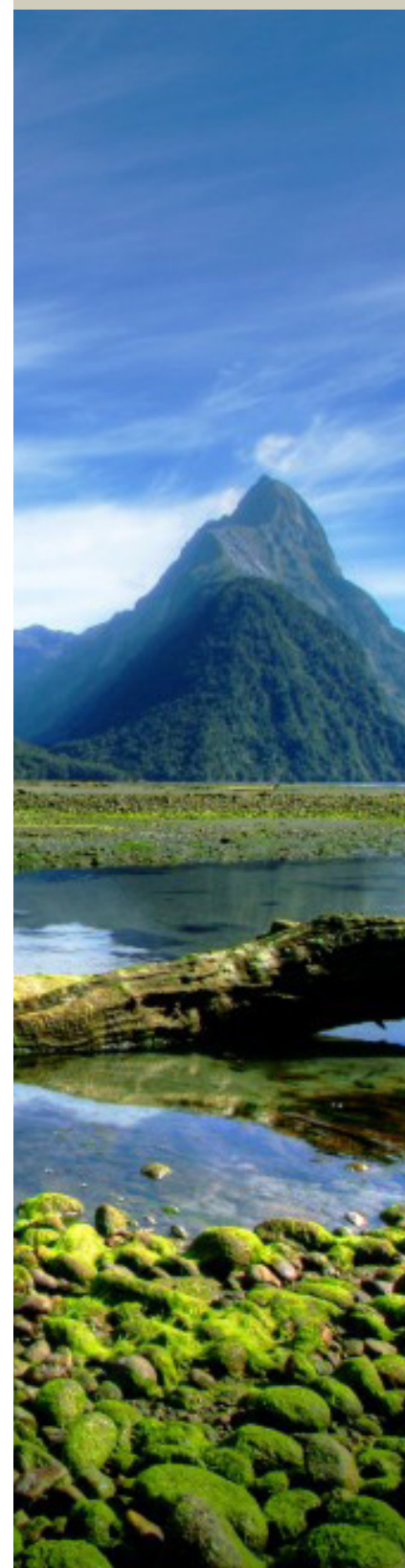
48 LGEEPA. Art. 159 BIS 2.

49 Como ejemplo se puede referir: http://sinat.semarnat.gob.mx/Gacetas/archivos2019/gaceta_61-19.pdf

50 Como ejemplo se puede referir: http://sinat.semarnat.gob.mx/Gacetas/archivos2019/gaceta_62-19.pdf

51 LGEEPA. Art. 159 BIS 1.

52 Disponible en: <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe18/index.html>



guida, es importante subrayar que la LGEEPA tiene una amplia concepción de lo que es información ambiental, al establecer que *se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos*.⁵³

Cabe señalar que hay varios artículos en la LGEEPA que se relacionan con el derecho de acceso a la información en los términos planteados por el Acuerdo de Escazú, en particular en temas como los Principios de Política Ambiental, Asentamientos Humanos, Actividades Altamente Riesgosas, Prevención y Control de la Contaminación, Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminante (RETC); el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SINIARN); el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP); y el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA). Así, por ejemplo, considerando el Acuerdo de Escazú y las disposiciones de la LGEEPA, el Estado mexicano debería promover el acceso a la información ambiental bajo el Principio de Precaución, interconectándolo con temas de asentamientos humanos irregulares y los riesgos en la salud de las personas que ahí viven (muchas de ellas en situación de vulnerabilidad) derivados de las posibles actividades riesgosas y/o causantes de problemas de contaminación al agua, suelo o aire. Este tipo de información aún no es generada por las autoridades ambientales en el país.

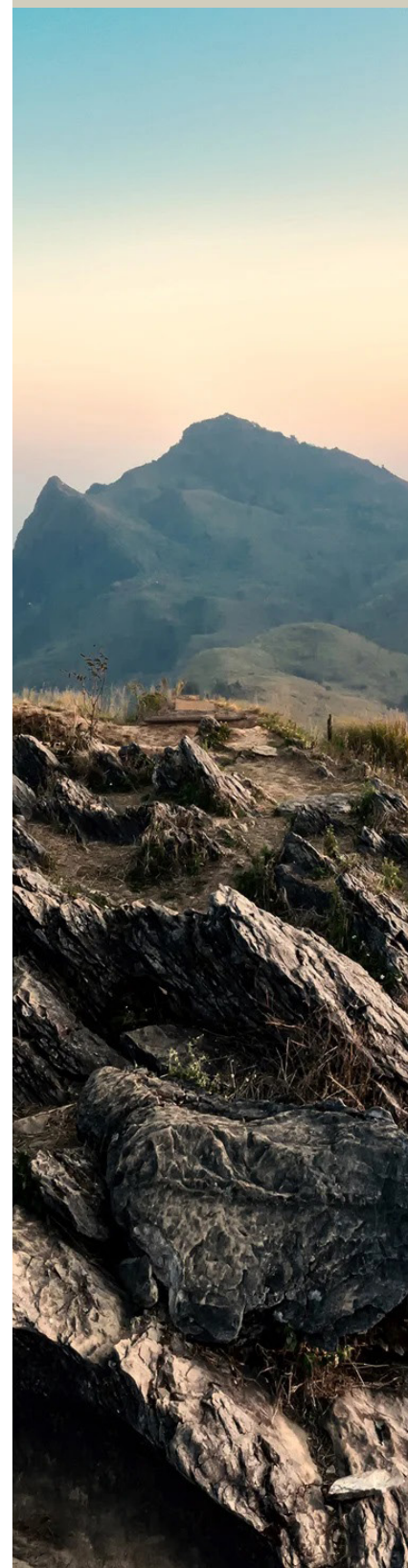
También con relación al acceso a la información ambiental en los términos planteados por el Acuerdo de Escazú, sobresale que, en los PEIA, las autoridades solo brindan información básica sobre el proyecto, sin otorgar los anexos de las manifestaciones de impacto ambiental, ni información complementaria. Esta práctica, limita la información y por lo tanto el grado de análisis y profundidad en la participación social que se puede realizar.

De hecho, existen fuertes retos y obstáculos a los que se enfrentan las personas en su intento por acceder a la información ambiental, partiendo de la complejidad para encontrar la información de su interés en los portales web de las autoridades, puesto que generalmente no hay información sustantiva en las misma, hasta la dificultad para comprender el lenguaje técnico que se maneja en la mayoría de los documentos con información ambiental, pasando por una inadecuada difusión, fuera de tiempo y sin tomar en consideración las particularidades del territorio.

Cabe destacar que el Estado mexicano, al igual que todos los que forman parte del Acuerdo de Escazú, tiene el compromiso de tomar todas las medidas necesarias para su implementación.⁵⁴ En este orden de ideas, se deben realizar diversas reformas al marco legal mexicano, en particular, la LGEEPA debe ser

53 LGEEPA. Art. 159 BIS 3.

54 Acuerdo de Escazú. Art. 4.



actualizada para que el concepto de información ambiental adquiriera un carácter preventivo e incluya información relacionada *con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales.*⁵⁵

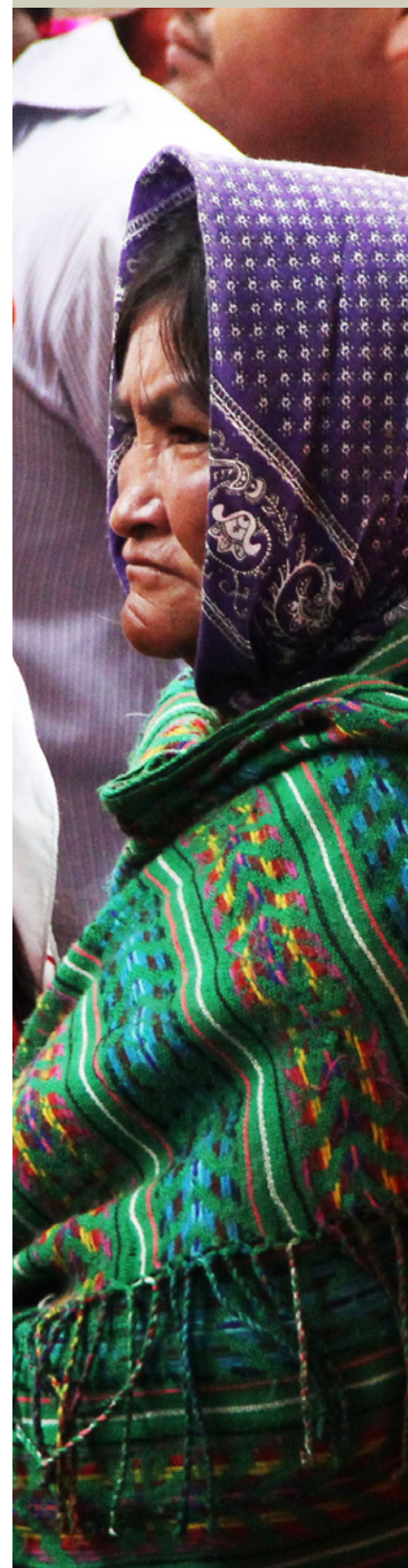
Asimismo, se tienen que actualizar las disposiciones relacionadas con la generación y difusión de los sistemas de información ambiental, para que estos sean simplificados, fácilmente comprensibles y culturalmente apropiados, por ejemplo usando versiones resumidas en lenguas indígenas, al menos, aquellos señalados expresamente en el Acuerdo de Escazú, es decir: textos de tratados y acuerdos internacionales, leyes, reglamentos y actos administrativos; los informes sobre el estado del medio ambiente; las entidades públicas con competencia en materia ambiental; el listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización; información sobre el uso y la conservación de los recursos naturales y servicios ecosistémicos; informes, estudios e información científicos, técnicos o tecnológicos en asuntos ambientales elaborados por instituciones académicas y de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras; fuentes relativas a cambio climático; información de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental, y las licencias o permisos ambientales; un listado estimado de residuos por tipo; e información respecto de sanciones administrativas en asuntos ambientales.⁵⁶

La LGEEPA también debe ser revisada y actualizada para garantizar que las personas reciban información mínima, estratégica, suficiente y de manera comprensible para poder participar en procesos de formulación de políticas públicas y de toma de decisiones, como se comenta en el capítulo correspondiente del presente documento. De igual manera, el resto de leyes ambientales debe ser analizado y reformado para alinearse a los estándares que el Acuerdo de Escazú establece con relación al derecho de acceso a la información, esto implica el análisis exhaustivo de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y los instrumentos como el Registro Nacional de Emisiones (RENE), el Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC). Así también la Ley de Aguas Nacionales y el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del Agua (SINA) y el Registro Público de Derechos de Agua (REPD). Lo mismo ocurre con la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA), y sus respectivos reglamentos.

Un aspecto sumamente importante a considerar es que la mayor parte de impactos significativos, amenazas al medio ambiente y posibles riesgos a la salud, provienen de proyectos fuera del sector ambiental, generalmente enfocados

55 Acuerdo de Escazú. Art. 2.

56 Acuerdo de Escazú. Art. 6.



al desarrollo económico, social o para la generación de infraestructura, por lo cual existen varias leyes que deben ser revisadas y actualizadas, entre ellas: la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU); la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS); la Ley Agraria (LA); la Ley Minera (LM); la Ley de la Industria Eléctrica (LIE); la Ley General de Turismo (LGT); la Ley de Planeación (LP); la Ley de Hidrocarburos (LH); y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Como fue señalado, la LGEEPA establece el concepto de información ambiental, mientras que el procedimiento de acceso es regulado por la legislación especial en materia de transparencia y acceso a la información, es decir la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y las 32 leyes de las entidades federativas en la materia.

La LGTAIP establece los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información pública, es decir, aquella en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.⁵⁷ Es decir, todos ellos resultan sujetos obligados en términos de la LGTAIP,⁵⁸ deben contar con Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento, y proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial.⁵⁹

La LGTAIP, en su carácter de Ley General, distribuye facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno y establece las pautas generales que son complementadas por la Ley Federal y las leyes de las entidades federativas en la materia, cada cual desde su ámbito de competencia. En consistencia con la Constitución, reconoce de manera expresa *el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información*⁶⁰ y aclara que no se puede reservar información relacionada con violaciones graves a derechos humanos.⁶¹

57 LGTAIP. Art. 1. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.

58 LGTAIP. Art. 23. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.

59 LGTAIP. Art. 24. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.

60 LGTAIP. Art. 121-140. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.

61 LGTAIP. Art. 5. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.



Esta Ley General también regula los medios de impugnación y procedimientos para las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; al igual que los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.⁶² De igual manera detalla de manera homogénea el procedimiento de acceso a la información para todos los sujetos obligados por la legislación mexicana.⁶³

Asimismo, el funcionamiento de los órganos garantes del derecho de acceso a la información en las 32 entidades federativas, más el INAI, de competencia nacional, es regulado mediante los principios de *certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia*,⁶⁴ así como una serie de disposiciones que establece la LGTAIP para su funcionamiento.⁶⁵ Dichos organismos garantes tienen la función de vigilar el cumplimiento de los sujetos obligados por la ley a entregar la información solicitada; además, son quienes resuelven los recursos legales de revisión que las personas presentan cuando una institución no cumple con su obligación de entregar información pública en su posesión.

En este sentido, el Acuerdo de Escazú reconoce expresamente la importancia de contar con y fortalecer los organismos autónomos para garantizar el acceso a la información; por lo cual llama fuertemente la atención la serie de declaraciones por parte de la Presidencia de México que amenazan con desaparecer al INAI y continuar con los recortes presupuestarios debilitan a la institución y dificultan su operación.⁶⁶

La mayoría de la información *pública de oficio* se establece por las 68 fracciones con obligaciones comunes en materia de transparencia para todas las entidades de la administración pública que establece la LGTAIP y que deben ser retomadas por las leyes Federales y estatales.⁶⁷

Vale la pena subrayar que, a diferencia del Acuerdo de Escazú, que busca facilitar el acceso a la información para lograr una efectiva participación en la toma de decisiones ambientales, todas las obligaciones de transparencia que establece la LGTAIP tienen un enfoque de transparencia administrativa y presupuestaria, por ejemplo, transparentar de oficio: el marco normativo; la estructura orgánica de las autoridades; el directorio de los servidores públicos; los

62 LGTAIP. Art. 2. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.

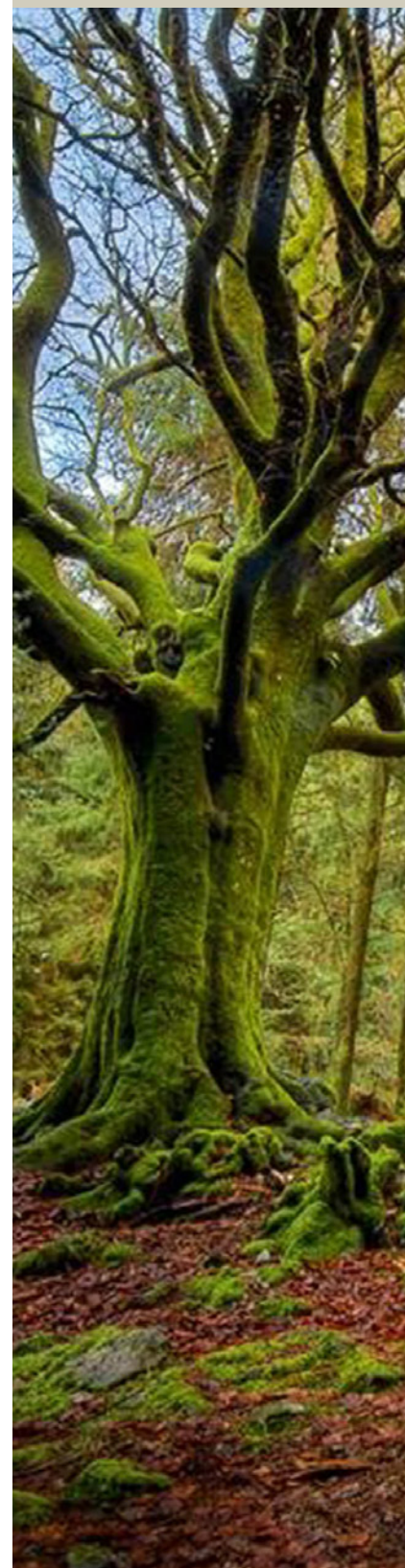
63 LGTAIP. Art. 2. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.

64 LGTAIP. Art. 8. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.

65 LGTAIP. Art. 37-42. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.

66 Infobae (8 de enero de 2021) AMLO insistió en desaparecer el INAI: son “tapaderas”, “organismos alcahuetes” y “caros”. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/08/amlo-insistio-en-desaparecer-el-inai-son-tapaderas-organismos-alcahuetes-y-caros/> (consultado el 18 de febrero de 2022).

67 LGTAIP. Art. 70. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.



contratos firmados y concesiones otorgadas; indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social; la información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos; información financiera sobre el presupuesto asignado; donaciones hechas por terceros en dinero o en especie, entre otras. De igual manera, señala las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad, así como en materia energética son señaladas por la LGTAIP.⁶⁸

Es a partir de la LGTAIP que el marco legal mexicano considera *información reservada* aquella que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; la que pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; las que obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes; entre los trece motivos por los cuales se puede reservar y la información puede mantenerse como reservada hasta por un periodo de cinco años (a partir de la fecha en que se clasifica el documento).⁶⁹ Asimismo, esta Ley considera *información confidencial* la que contiene datos personales de un individuo que sea identificada o identificable.⁷⁰ Mientras que el Acuerdo de Escazú señala únicamente cuatro motivos excepcionales por los cuales se puede negar el acceso a la información.⁷¹ Estos temas puntuales, entre otros, deben ser analizados con profundidad a fin de lograr una adecuada alineación con los estándares previstos por el Acuerdo de Escazú como es el respeto a los derechos humanos.

Acuerdo de Escazú

El acceso a la información podrá denegarse de conformidad con la legislación nacional.

En los casos en que una Parte no posea un régimen de excepciones establecido en la legislación nacional, podrá aplicar las siguientes excepciones:

- a) Cuando hacer pública la información pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
- b) cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- c) cuando hacer pública la información afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción; o

68 LGTAIP. Art. 80-83. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.

69 LGTAIP. Art. 101 y 113. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.

70 LGTAIP. Art. 116. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.

71 Acuerdo de Escazú. Art. 5.

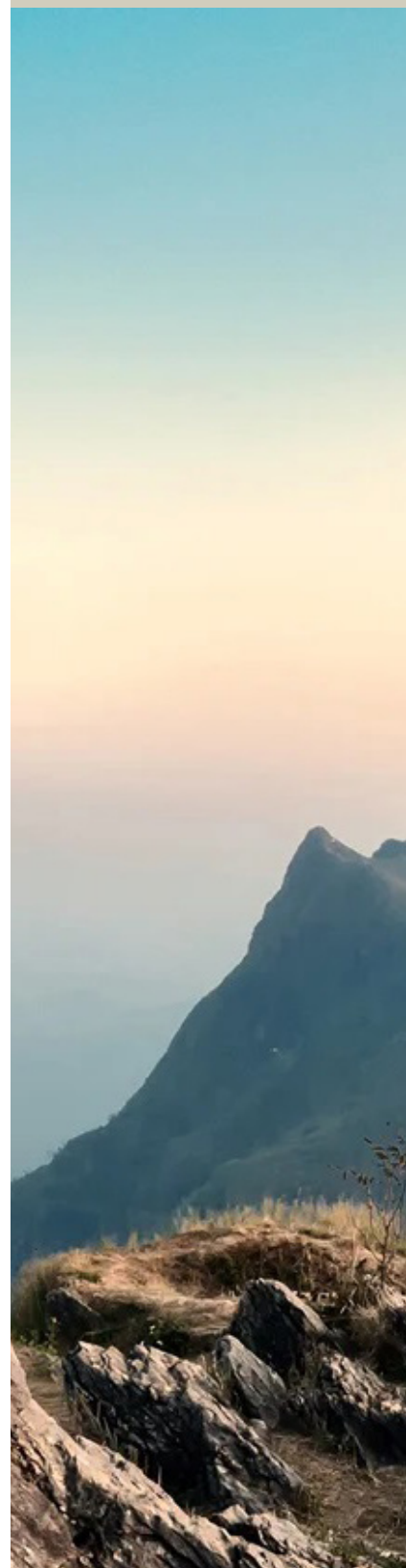


- d) cuando hacer pública la información genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos.

Marco Nacional (LFTAIP y LGTAIP)

La legislación en México señala la información puede clasificarse como reservada cuando su publicación pueda:

- Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable.
- Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales.
- Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional.
- Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.
- Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.
- Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones.
- Obstruya la prevención o persecución de los delitos.
- La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.
- Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa.
- Afecte los derechos del debido proceso.
- Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado.



- Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público.
- Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

Es información **confidencial**:

- La que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable.
- Los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.
- Aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Modificaciones requeridas

Para alinear la legislación nacional con lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú y facilitar así su debida implementación, el marco legal tiene que reducir el régimen de excepciones para poder negar el acceso a la información ambiental.

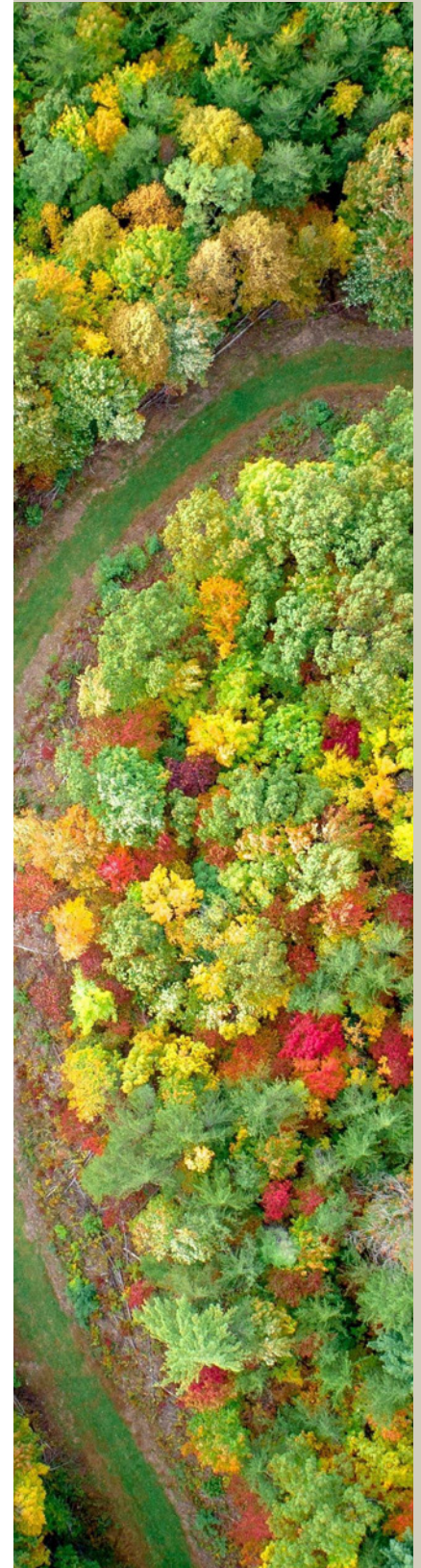
Es decir, se deben reducir las causas a situaciones en que se ponga en riesgo un valor aun más importante como la vida de las personas, la seguridad nacional, el estado de derecho o bien la protección del medio ambiente.

Considerando el Acuerdo de Escazú, ninguno de los temas financieros, comerciales, industriales, así como los procesos deliberativos administrativos o judiciales, debería ser motivo para negar el acceso a la información ambiental.

Los datos personales son confidenciales en la legislación mexicana, pero no existe conflicto con el Acuerdo de Escazú, pues ese tipo de datos no son considerados información ambiental.

La organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, son regulados por la LGTAIP por su alcance a los tres órdenes de Gobierno.⁷² La legislación aclara

⁷² LGTAIP. Art. 27 – 36. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.



que las personas pueden solicitar información directamente, para lo cual se requiere de una solicitud de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (de acceso vía Internet)⁷³ o en las unidades de transparencia mediante escrito libre. Por ley, la información se debe entregar sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples y las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío dependiendo de las circunstancias socioeconómicas de quien solicita la información. Sin embargo, como se ha comentado previamente, el acceso a una computadora y a internet es una limitante para muchos sectores de la población.

Hay estudios que señalan una mejoría en el funcionamiento de los mecanismos de acceso a la información y de la disponibilidad de información por parte de los sujetos obligados, como el informe de Métrica 2019 de Gobierno Abierto, que reporta el 86% de las solicitudes contestadas; a pesar de estos resultados, no se perciben cambios importantes sobre la calidad y velocidad de las respuestas, pues se brindará tras un tiempo largo y con contenido poco claro e incompleto.⁷⁴ En términos prácticos, los mecanismos existentes para acceder a la información ambiental resultan tanto ineficaces, como ineficientes.

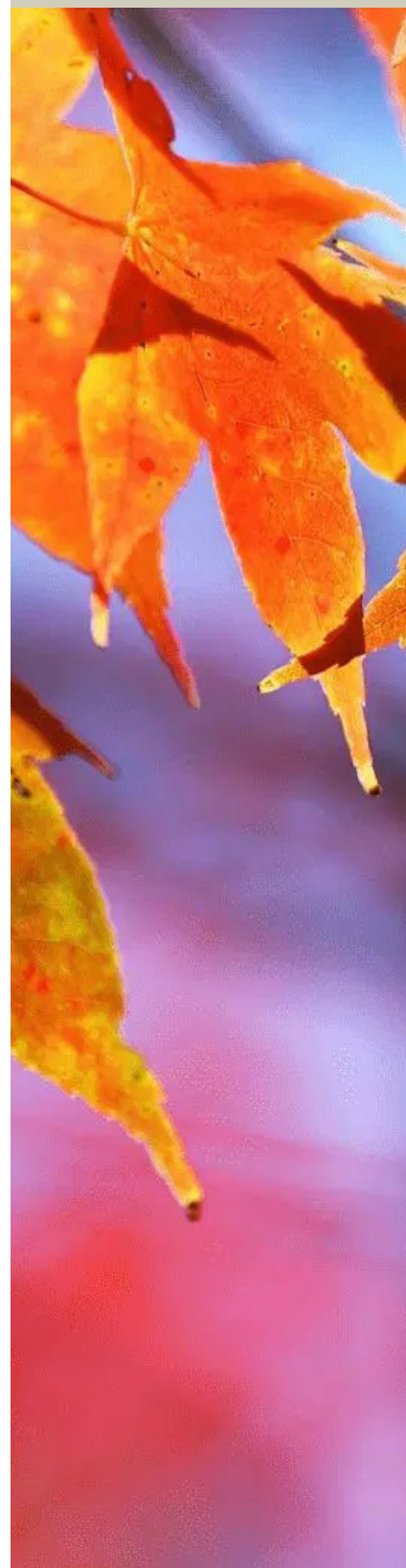
Con respecto al punto previo, es menester señalar que cada día es más común que las instituciones que forman parte de la Administración Pública Federal hagan una interpretación inadecuada de las causa de excepción y omitan cumplir con el principio de máxima publicidad reconocido expresamente tanto en la legislación mexicana como en el Acuerdo de Escazú o bien utilicen pequeños vacíos para negar la entrega de la información solicitada y continuar con la implementación de proyecto sin más retrasos. En este orden de ideas, resalta la importancia de una correcta implementación de la Ley para evitar malas prácticas, como la sistemática negativa de brindar información sobre los proyectos de inversión y construcción de infraestructura.

En aras de una transparencia proactiva la LGTAIP compromete a los sujetos obligados a difundir la información en los medios y formatos que más convenga al público al que se dirige.⁷⁵ Sin embargo, es importante subrayar que la plataforma gubernamental www.gob.mx que administra todos los sitios web de la administración pública federal, hace caso omiso de esta obligación y presenta información sin considerar aspectos como la pertinencia cultural, el idioma, lenguaje técnico, etc; además de ello, se necesita mucha experiencia en la navegación y búsqueda de información para encontrar el dato que es de interés. Las páginas de las dependencias federales se caracterizan por la falta de sustancia en la escasa información que presentan, no hay acceso a documentos relevantes. Es muy claro que todavía existe una gran brecha digital con

73 Disponible en: <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio>

74 Métrica de Gobierno Abierto 2019. <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/metricadegobiernoabierto2019/> (consultado el 10 de agosto de 2021)

75 LGTAIP. Art. 57. D.O.F. de 4 de mayo del 2015. México.



las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, personas mayores, quienes afrontan especiales dificultades para acceder a información digital de forma sencilla, comprensible y culturalmente adecuada.

El uso exclusivo del idioma español también resulta una barrera muy importante, especialmente para las comunidades rurales e indígenas que usan otras lenguas nacionales; esto, aunado al desconocimiento para usar herramientas tecnológicas y virtualidad de la información, así como la distancia para llegar a algún lugar con computadora.

La LGTAIP contiene tres artículos sobre la transparencia proactiva⁷⁶ que deberían vincularse en la práctica con el Art. 6.1 del Acuerdo de Escazú que establece la garantía de que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición y difundan información ambiental relevante para sus funciones de manera sistémica, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, además de la actualización, la desagregación y la descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local. Se debe profundizar los esfuerzos para implementar los Lineamientos de Transparencia Proactiva del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y su vinculación con las leyes estatales de transparencia.

En este orden de ideas, la LGTAIP debe ser actualizada para incorporar una serie de consideraciones para facilitar el acceso a la información del público en general, pero especialmente de grupos como mujeres, juventudes, personas de la tercera edad, grupos indígenas, gente con debilidad visual o cualquier otra condición atípica y personas que no saben leer o escribir, ni usar computadoras y más bien usar medios alternativos como las radios comunitarias. Hay que recordar que el Acuerdo de Escazú hace un continuo énfasis en facilitar el acceso a la información (participación y justicia) ambiental por parte de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, considerando sus condiciones y especificidades.⁷⁷

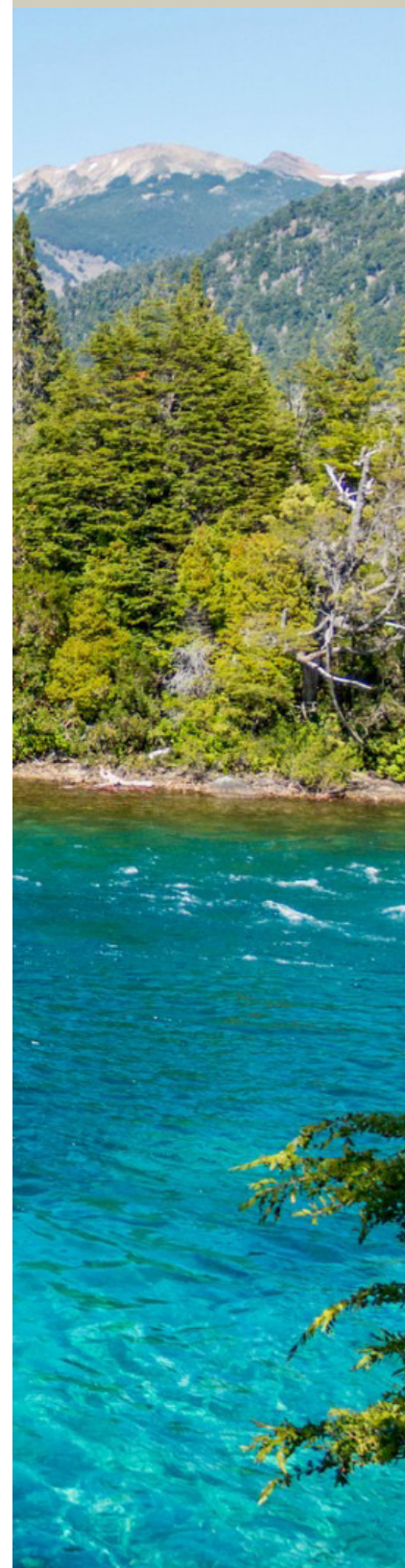
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

La LFTAIP retoma los principios y lineamientos que establece la Ley General para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, pero los detalla para las materias que son de competencia exclusivamente Federal.

Así, por ejemplo, conforme al marco legal general, existe una serie de información que debe ser pública y estar disponible siempre en registros y/o sitios

⁷⁶ LGTAIP, artículos 56, 57 y 58.

⁷⁷ Acuerdo de Escazú. Art. 5.



de internet de los sujetos obligados, y en el ámbito Federal, la LFTAIP regula la estructura y funcionamiento del INAI;⁷⁸ además de remitir al cumplimiento de las obligaciones generales de transparencia establecidas en la Ley General en la materia.⁷⁹

La LFTAIP, además establece una serie de obligaciones específicas para el Poder Ejecutivo Federal en materia de medio ambiente y recursos naturales, varias de las cuales son cumplidas pero no a cabalidad como se resume en la siguiente tabla como son transparentar:⁸⁰

Información	Accesible en
a) El listado de áreas naturales protegidas, que contenga categoría, superficie, región y entidades federativas que las comprenden;	http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/listanp/ (en mantenimiento)
b) El listado de especies mexicanas en riesgo, por grupo taxonómico;	http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424575&fecha=05/02/2016#:~:text=Esta%20Norma%20establece%20los%20requisitos,o%20con%20fines%20de%20investigaci%C3%B3n.
c) El listado de vegetación natural, por entidad federativa, por ecosistema y por superficie;	No se encontró información pública fácilmente accesible en internet.
d) El listado estimado de residuos, por tipo, por volumen, por entidad federativa y por año;	https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe18/tema/cap7.html (incompleta)
e) La disponibilidad media anual de aguas superficiales y subterráneas por región hidrológica;	https://sigagis.conagua.gob.mx/gas1/sections/Disponibilidad_Acuiferos.html (desactualizado) https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600849&fecha=21/09/2020 (desactualizado).

78 LFTAIP. Art. 17-52 Quinquies.

79 LFTAIP. Arts. 68-

80 LFTAIP. Art. 69, fracción VII.

Información	Accesible en
f) El Inventario nacional de plantas municipales de potabilización y tratamiento de aguas residuales;	https://www.gob.mx/conagua/documentos/inventario-de-plantas-municipales-de-potabilizacion-y-de-tratamiento-de-aguas-residuales-en-operacion (desactualizado).
g) El listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización;	https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe18/tema/cap7.html (incompleta)
h) Los tipos de vegetación forestal y de suelos, su localización, formaciones y clases, con tendencias y proyecciones que permitan clasificar y delimitar el estado actual de la deforestación y degradación, así como las zonas de conservación, protección, restauración y producción forestal, en relación con las cuencas hidrológicas-forestales, las regiones ecológicas, las áreas forestales permanentes y las áreas naturales protegidas;	https://idefor.cnf.gob.mx/uploaded/documents/01_Informe_de_resultados_INFyS_2004-2009.pdf (incompleto)
i) La dinámica de cambio de la vegetación forestal del país, que permita conocer y evaluar las tasas de deforestación y las tasas de degradación y disturbio, registrando sus causas principales;	http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/1/7768Documento%20tecnico%202020%20Deforestacion%20Bruta%20Final.pdf (incompleto)
j) Los criterios e indicadores de sustentabilidad, deforestación y degradación de los ecosistemas forestales;	https://snif.cnf.gob.mx/ (incompleto)
k) El listado de plantaciones comerciales forestales, que contenga su ubicación, superficie, tipo de especie forestal, nivel de producción y su estatus;	https://snif.cnf.gob.mx/produccion_y_productividad/ (incompleto)



Información	Accesible en
l) Las manifestaciones y resoluciones en materia de impacto ambiental;	http://sinat.semarnat.gob.mx/Gaceta/anosgaceta (incompleto)
m) Información estadística sobre los árboles históricos y notables del país;	http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D3_R_BIODI-V04_08a&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce
n) Información estadística sobre infracciones, identificando la causa que haya motivado la infracción, el precepto legal infringido y la descripción de la infracción, y	No se encontró información pública fácilmente accesible en internet.
o) El índice de participación ciudadana, que contenga la categoría, ponderación, unidad de medida y año	https://www.inegi.org.mx/temas/participacion/ (incompleto) http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/transparencia/IPC/IPC_Informe_2016.pdf (incompleto y desactualizado)

A pesar de los importantes avances a nivel formal que brinda la legislación en el ámbito Federal, nuevamente se puede apreciar que la lógica de transparencia se enfoca en los aspectos administrativos y económicos, mientras que el espíritu del Acuerdo de Escazú es facilitar el derecho de acceso a la información para garantizar una efectiva participación en la toma de decisiones en asuntos ambientales (y en su caso acceso a la justicia), especialmente de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

De hecho, la legislación mexicana, deja en las personas solicitantes la obligación de dar seguimiento a su solicitud de información, contrario a la proactividad que el Acuerdo de Escazú requiere del Estado para la entrega de información ambiental. Además, tanto la LGTAIP como la LFTAIP abre la posibilidad de que los sujetos obligados declaren información o el documento que se les solicite como “inexistente”,⁸¹ esta opción, en algunas ocasiones es utilizada indebidamente.

81 LGTAIP). Art.19; y LFTAIP. Art. 141, fracción II.



Al igual que la legislación general en la materia, la LFTAIP debe ser actualizada tomando en consideración la serie de aspectos comentados, especialmente aquellos orientados a facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los grupos y personas en situación de vulnerabilidad.

Como en muchas ocasiones ocurre, el mayor obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la información no se encuentra en el marco legal, sino en la voluntad y el desempeño de las autoridades de la administración pública en sus tres órdenes de Gobierno. En la práctica, como se ha mencionado previamente, es común que los apartados sobre aspectos ambientales del proyecto no sean entregados o se dictamine que son reservados. Dicha práctica de opacidad es una clara barrera para acceder a la información y el efectivo ejercicio de los otros derechos de acceso.

Basta mencionar como ejemplo, el *“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”*, publicado el 22 de noviembre de 2021 en la edición vespertina del DOF,⁸² es una clara muestra de lo señalado en el párrafo previo. Este acuerdo declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México, con lo cual reserva automáticamente la información relacionada; además, instruye a las dependencias de la Administración Pública Federal a otorgar autorizaciones provisionales (por 12 meses), así como dar los permisos o las licencias necesarias para iniciar los proyectos en un plazo máximo de cinco días hábiles, al cabo de los cuales, si no se emite dicha autorización, ésta se considera resuelta en sentido positivo.

Dicho Acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo de México contraviene el Acuerdo de Escazú puesto que violenta el derecho de las personas a ejercer sus derechos de acceso a la información y a la participación en la toma de decisiones respecto de los proyectos que puedan impactar las comunidades y ecosistemas donde habitan. También es contrario a la Constitución y legislación nacional aplicables, misma que señala expresamente que *los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada* (art. 108. LGTAIP).

82 Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación (22 de noviembre de 2021) *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*.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021 (consultado el 2 de enero de 2022).



Además, el acuerdo que se comenta impide que las personas defensoras de los derechos humanos ambientales puedan realizar sus actividades de manera segura como ordena el artículo 9 del Acuerdo de Escazú. Cabe señalar que, a mayo de 2022, se han presentado 17 demandas de amparo ante el mencionado acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo de México, al menos uno de ellos con suspensión provisional.⁸³

Recomendaciones

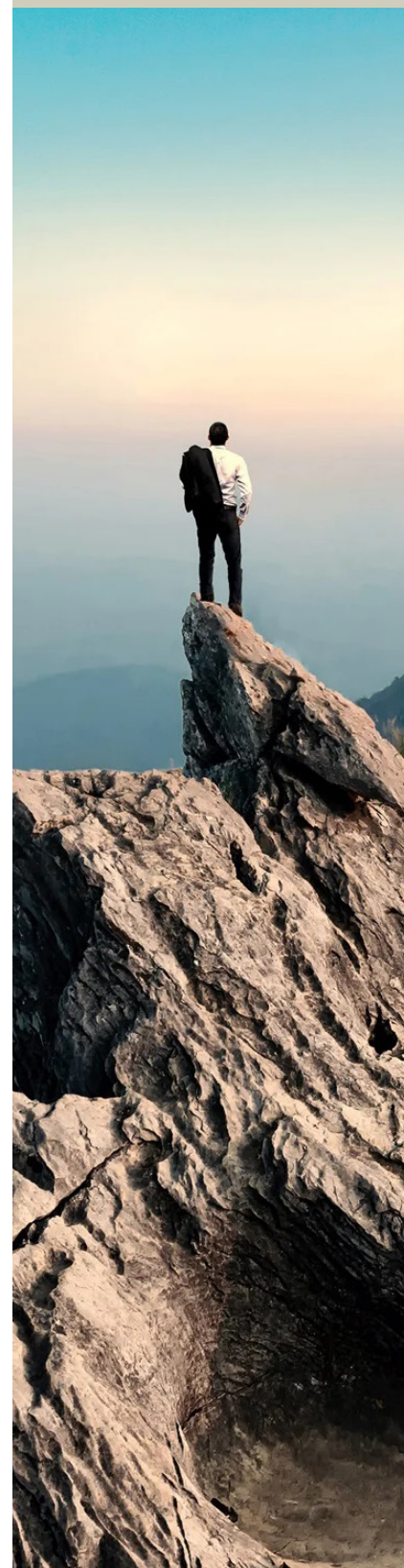
Tomando en consideración lo expuesto en el presente apartado, se debe trabajar en los principales temas identificados. Con relación a la LGEEPA se recomienda:

- Actualizar el concepto de información ambiental establecido en la LGEEPA para que incluya información relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos al medio ambiente y la salud.
- Garantizar que la generación y difusión de los sistemas de información ambiental, sea en formatos y con lenguaje sencillo, fácilmente comprensibles y culturalmente apropiados.
- Asegurar que las personas reciban la información, estratégica, suficiente y de manera comprensible para poder participar en procesos de toma de decisiones, haciendo uso de los medios de comunicación apropiados sobre todo para las comunidades indígenas y rurales.

Con relación a la legislación en materia de Transparencia y Acceso a la Información, se recomienda:

- Simplificar y hacer más accesibles los procedimientos para solicitar información y la entrega de la misma (por ejemplo: contar con asesoría y asistencia para realizar las peticiones y obtener respuesta o bien, la traducción de documentos en idiomas no oficiales).
- Actualizar el régimen de excepción y las causales para negar la entrega de información de manera muy concreta y claramente delimitada; al mismo tiempo, considerar la afectación negativa a la protección del medio ambiente como una causa para negar el acceso a la información pública.
- Actualizar, y en su caso, desarrollar e implementar sistemas de alerta temprana utilizando los mecanismos de comunicación que sean adecuados y oportunos para las condiciones socioculturales; también difundir la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país y en formatos comprensibles.

83 Somoselmedio (11 de enero de 2022). *Pese a estrategia de imposición CNI gana amparo contra el decreto de AMLO*. <https://www.somoselmedio.com/2022/01/11/cni-gana-amparo-contra-decreto-amlo/> (consultado el 22 de enero de 2022).



Reconocer expresamente la obligación de difundir información sobre las sanciones impuestas; así como de las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones de bienes, servicios o recursos públicos; y los derechos de los consumidores y usuarios de contar con información oficial, pertinente y clara sobre efectos ambientales y en la salud, de productos y servicios.

Señalar de manera expresa la obligación de promover el acceso a la información ambiental en manos de entidades privadas sobre posibles riesgos y efectos en la salud y el medio ambiente.

Promover el uso de medios alternativos de comunicación.

Fortalecer las capacidades de las personas para usar los mecanismos y plataformas de acceso a la información.

Derecho a la Participación Pública

El derecho a la participación pública es un derecho humano reconocido en diversos tratados internacionales⁸⁴ y fue definido, en un primer momento, como el derecho que tiene toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.⁸⁵

Es un derecho humano, de naturaleza individual y colectiva, cuyo alcance se ha ampliado ya que además implica el derecho para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos.⁸⁶

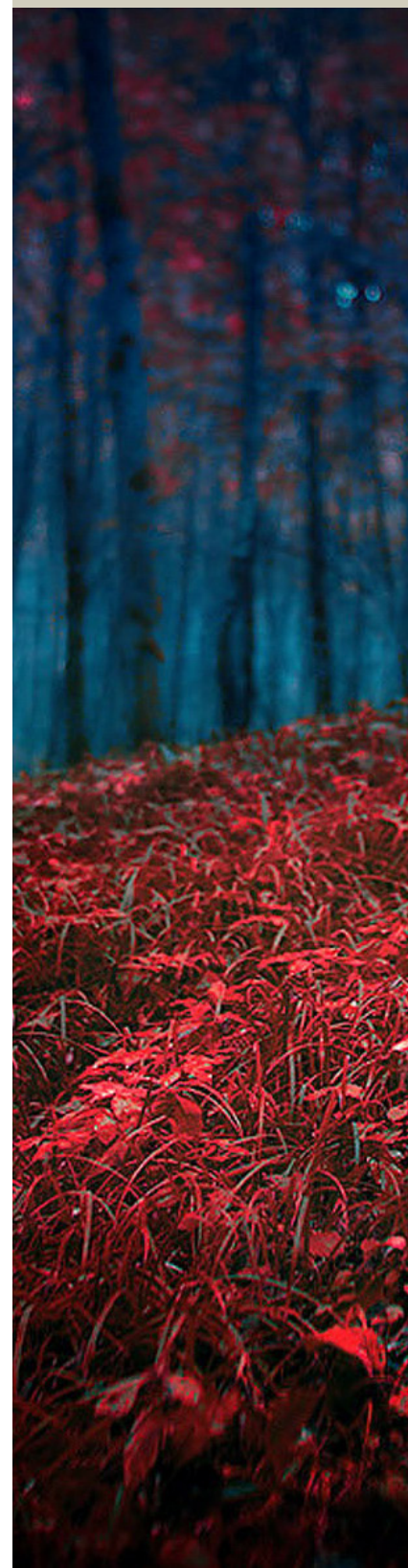
Existen instrumentos en materia de derechos humanos que fijan los estándares de lo que debe contener y entenderse sobre el derecho a la participación de las personas en una sociedad democrática. Así, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General número 2587 señala las formas en las personas pueden participar en los asuntos públicos:

84 Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

85 Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

86 Artículo 3 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

87 Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>



asambleas populares, debates y diálogos con sus representantes; además, en la participación de las personas deben garantizarse diversos derechos humanos como la libertad de expresión, reunión, asociación y acceso a la información.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha indicado que la participación política puede incluir “el influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”. Este derecho se puede ejercer mediante “referendos, plebiscitos o consultas”. Lo anterior para garantizar una participación efectiva por parte del Estado para la cual debe generar “las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.⁸⁸

En materia ambiental, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁸⁹ establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todas las personas ciudadanas interesadas, en el nivel que corresponda.

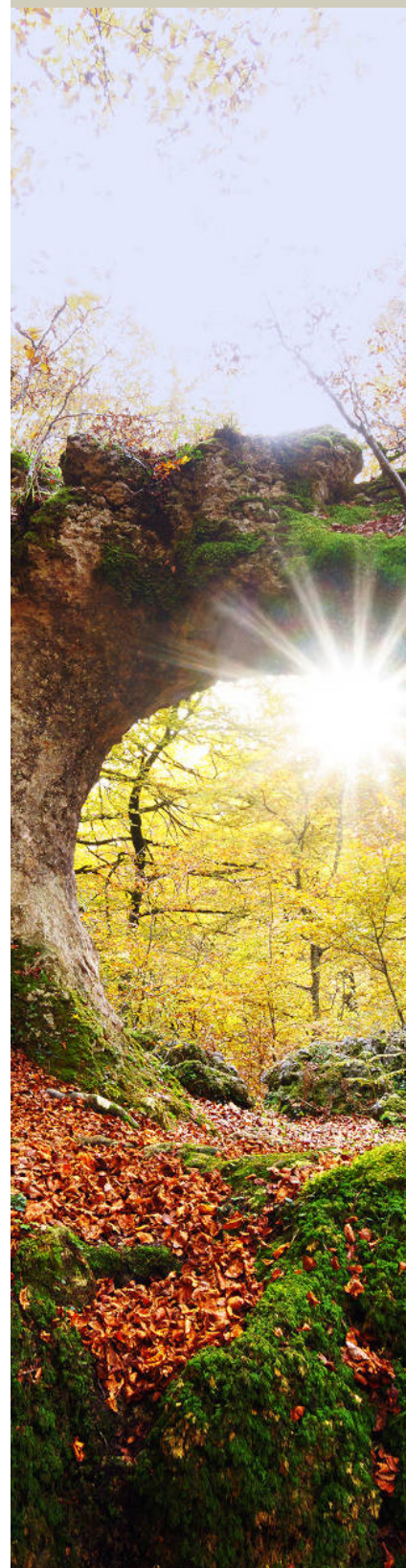
De manera que permitir que las personas puedan participar en la toma de decisiones en asuntos ambientales en sus países, garantiza a su vez, el derecho a un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones presentes y futuras. Garantizar el derecho a la participación en las cuestiones ambientales busca profundizar las democracias, generar confianza en las decisiones que se adopten, así como prevenir conflictos socioambientales.

Acuerdo de Escazú

El derecho de acceso a la participación pública está tutelado en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú. De conformidad con este artículo, los Estados Parte deben implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales. Para ello, deben haber mecanismos de participación del público en:

⁸⁸ CIDH, “El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas”, 2011, párr. 25, p. 10

⁸⁹ <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

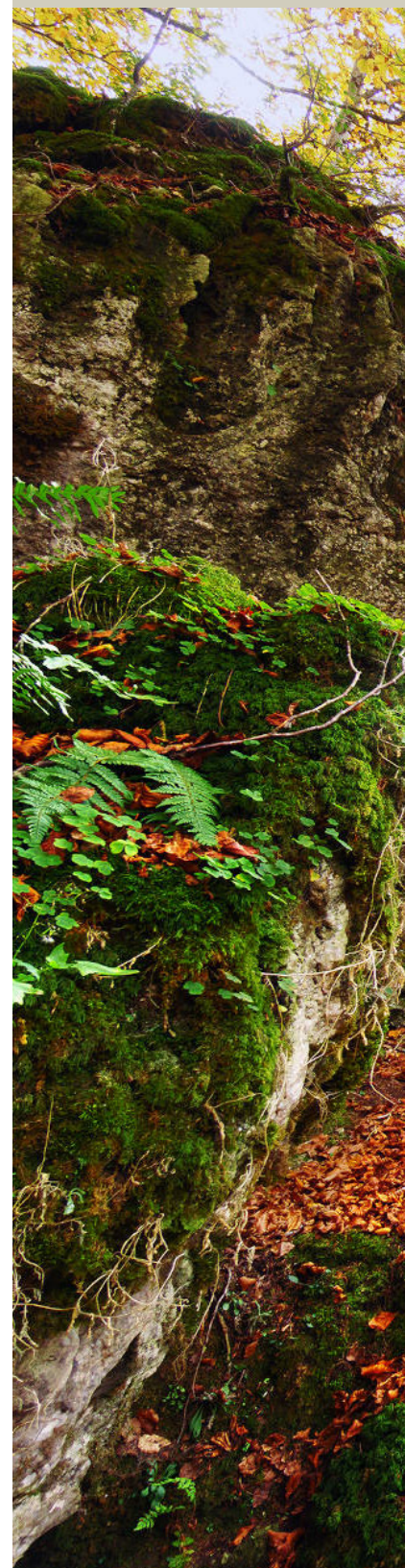


i) Toma de decisiones ii) Revisiones iii) Reexaminaciones iv) Actualizaciones v) Foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. vi) Instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.	relativos a	a) Proyectos y actividades y otros procesos de autorizaciones ambientales que puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente incluyendo cuando puedan afectar la salud. b) Asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.
--	-------------	--

Por cuanto hace a los procesos de toma de decisiones ambientales de proyectos y actividades y otros procesos de autorizaciones ambientales que puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, el Acuerdo señala que se hará pública al menos la siguiente información: a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesta; b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos; d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible; e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate; f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

De acuerdo a este artículo, la participación se debe asegurar desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones con el propósito de que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. El procedimiento de participación debe contar con plazos razonables que den tiempo suficiente para informar al público para que este participe en forma efectiva.

De manera que el Acuerdo retoma el vínculo indisoluble entre acceso a la información y el derecho a la participación, sin el primero difícilmente se podrá



lograr el segundo. En ese sentido, el derecho de acceso a la información tiene características propias al tratarse de la información necesaria para ejercer el derecho de acceso a la participación pública conforme el Acuerdo.

En ese orden de ideas, el Acuerdo prescribe que la información debe ser comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, entre ellos, medios escritos, electrónicos u orales además de los tradicionales, y la información debe referir: a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y cuando corresponda, en lenguaje no técnico, b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas, c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y finalización, los mecanismos previstos para la participación, lugares y fechas de consulta o audiencia pública, d) las autoridades públicas involucradas a las que se les puede requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate y los procedimientos para solicitar información.

Por cuanto hace al alcance de los resultados de los procesos de participación, el Acuerdo establece que antes de adoptar una decisión, la autoridad que corresponda tomará debidamente en cuenta las observaciones que haya recibido y, una vez adoptada la decisión, el público debe ser oportunamente informado de ella así como de los motivos y fundamentos que la sustentan y el modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones.

Un aspecto notorio del Acuerdo es que este mandata a los Estados parte establecer las condiciones propicias para que la participación pública se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público. Asimismo, las autoridades deben realizar esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Si el público directamente habla mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad debe velar porque se facilite la comprensión de la información y la participación. Importante considerar también que se garantice y asegure la participación de todos los integrantes de la comunidad, evitar la exclusión por ejemplo de las mujeres, argumentando razones de usos y costumbres.

Finalmente, cada Parte debe alentar el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores así como promover la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de diferentes visiones y saberes. Es en función de todos estos estándares que a continuación se realiza el análisis del marco legal vigente en los términos descritos en la introducción de este diagnóstico.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

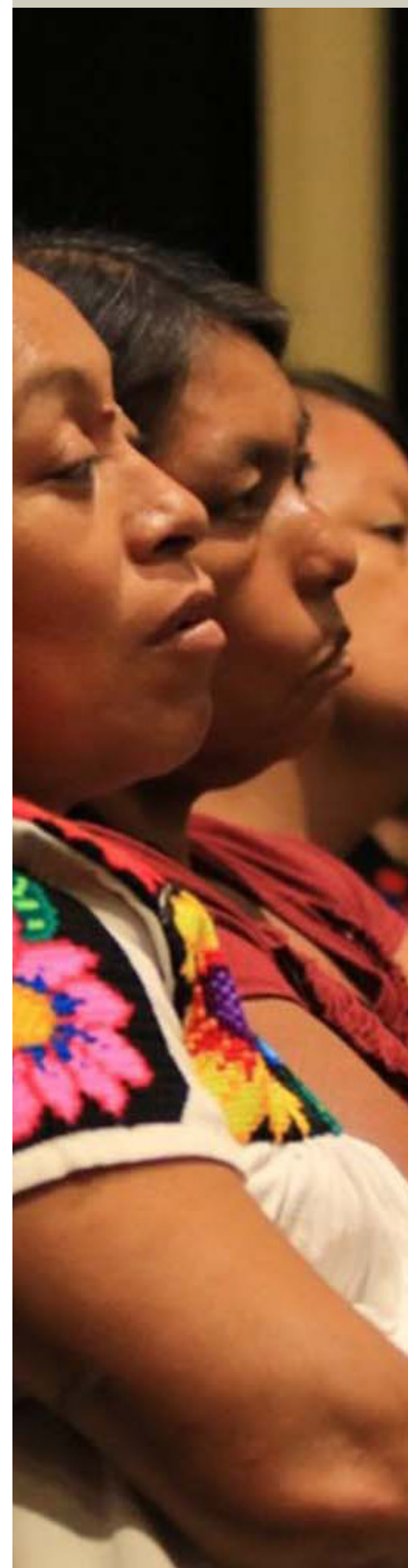
En la CPEUM se reconoce el derecho a la participación pública en diversos artículos, sin embargo, en este apartado sólo se hará énfasis en aquellos relacionados con el alcance y contenido de este derecho en los términos del Acuerdo de Escazú. En el Artículo 2, relativo a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades equiparables, se establece de manera expresa que el desarrollo regional de las comunidades indígenas cuyo propósito sea fortalecer las economías locales y mejorar sus condiciones de vida debe ser impulsado por las autoridades con la participación de las comunidades. Si bien este mandato no parece tener una relación directa con asuntos de naturaleza ambiental cabe recordar que los proyectos de desarrollo suelen ir acompañados de modificación del medio ambiente y los respectivos impactos en este, de manera que la implementación efectiva de este mandato constitucional es relevante en el contexto del Acuerdo de Escazú.

En ese mismo sentido, el Artículo 2 prescribe que las autoridades deben propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo mediante su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria, mandato alineado con los estándares establecidos en el Acuerdo de Escazú, al menos en el texto constitucional, quedando pendiente su efectiva implementación.

Por otro lado, el Artículo 4, párrafo sexto, en el reconocimiento del derecho humano al agua se establece la participación de la ciudadanía como uno de los mecanismos para hacer efectivo este derecho, mandato que no se replica en lo relativo al derecho humano a un medio ambiente sano, reconocido en el mismo numeral. Con ello, existe un área de oportunidad para incorporar en este artículo los derechos de acceso del Principio 10 y vincularlos de manera expresa con el derecho humano a un medio ambiente sano.⁹⁰

No obstante esta omisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha generado criterios respecto a la importancia y alcance de este derecho en asuntos ambientales. De manera específica, la SCJN ha establecido de manera textual que la relación que existe entre la participación ciudadana, el derecho de acceso a la justicia y la defensa del medio ambiente al señalar

90 Al respecto, en la LXIV Legislatura se presentó una iniciativa con el propósito de modificar el artículo 4 para quedar como sigue: *Todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano. Corresponde al Estado y a la sociedad, conservar, restaurar, desarrollar sosteniblemente y proteger la biodiversidad, los ecosistemas y el equilibrio ecológico. La ley establecerá mecanismos de participación social, prevención, control y acceso a la justicia, así como sanciones y responsabilidades por actos u omisiones que causen daño, contaminación o deterioro ambiental.*



que a la luz del principio de participación ciudadana y el correlativo de iniciativa pública, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación de la ciudadanía en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para ese efecto, por lo que los juzgadores tienen la obligación de hacer una interpretación amplia en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental.⁹¹

Por su parte, en el Artículo 26 constitucional se contempla la participación de las personas ciudadanas mediante diversos mecanismos para incorporar sus aspiraciones y demandas al Plan Nacional de Desarrollo y los programas en la materia que realice el Estado. Sin embargo, el alcance de esta participación no es del todo efectiva en tanto que no hay mandato constitucional ni en la ley reglamentaria que obligue a las autoridades a fundamentar y motivar las razones por las cuáles no son consideradas las aportaciones derivadas de las consultas. Además de ello, la consulta suele hacerse a través de medios electrónicos y de foros regionales que se realizan en las principales ciudades de cada entidad federativa, lo que limita la participación de las personas que habitan en zonas rurales que suelen estar en condiciones de vulnerabilidad, cuando precisamente el estándar del Acuerdo de Escazú prescribe que las autoridades públicas deben realizar esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Como se ha señalado, la participación pública forma parte de los derechos de acceso del Principio 10 de la Declaración de Río y por lo tanto deviene natural que la ley sectorial en la materia en México -la LGEEPA- retome dicho derecho. No obstante ello, la eficacia de este derecho y los estándares para su cumplimiento no necesariamente están alineados a lo contenido en el Acuerdo de Escazú como a continuación se describe.

Antes de entrar en materia, es importante mencionar que el garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente⁹² es uno de los objetivos expuestos de la ley. En esa misma línea de pensamiento, la participación se considera como uno de los principios de política ambiental, y en particular la participación de las mujeres se considera esencial para alcanzar el desarrollo sustentable.⁹³ Al tratarse de un principio, se entiende

91 Tesis: PC.II.A. J/18 A (10a.)Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo II, página 131

92 Artículo 1, fracción VII de la LGEEPA.

93 Artículo 15, fracción XV de la LGEEPA.



que su aplicación es obligatoria en todo acto de autoridad, desde la formulación y conducción de la política ambiental hasta la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos contemplados en la LGEEPA.

Asimismo, existe la obligación expresa de los tres órdenes de gobierno para promover la participación de la sociedad en materia ambiental⁹⁴ así como un apartado específico dentro de la ley, el Título Quinto, Capítulo I,⁹⁵ dedicado a la participación dentro del sector ambiental al tiempo de existir espacios institucionales propios, así como etapas de participación en los diversos instrumentos y procedimientos ambientales y que a continuación se analizan.

Mecanismos de participación en los instrumentos ambientales

Planeación Ambiental. La planeación ambiental alude a la incorporación de la política ambiental y el ordenamiento ecológico en la planeación nacional del desarrollo;⁹⁶ la planeación nacional de desarrollo ha sido previamente analizada en el apartado de la LP. Cabe sin embargo mencionar que teóricamente, dentro del PND de cada Administración Pública Federal, habrían de existir lineamientos de política ambiental de cumplimiento obligatorio para todas las dependencias del sector público, además de la política ambiental que la propia SEMARNAT elabora bajo la forma de programa sectorial. La práctica, sin embargo, dista de que se cumpla esta disposición pues se considera que la política ambiental es únicamente aquella sectorizada a la SEMARNAT, dejando fuera los impactos y las consecuencias que las políticas económicas y sociales tienen en el medio ambiente.

La LGEEPA no prevé mecanismos específicos de participación para este instrumento y por lo tanto, su instrumentación se remite a lo señalado en la LP con las ventajas y desventajas que esto conlleva. A la luz del Acuerdo de Escazú, es oportuno llevar a cabo la modificación de este instrumento de manera que se incorporen los mandatos del artículo 7 desde la LGEEPA y se garantice, al menos, la participación incluyente, oportuna y significativa en la política ambiental que debe formar parte de la planeación nacional del desarrollo.

Ordenamiento Ecológico del Territorio. El Ordenamiento Ecológico del Territorio es un instrumento de política ambiental cuyo objetivo es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.⁹⁷

94 Artículos 5, fracción XVI; 7, fracción XV.

95 Artículos 157 a 159 de la LGEEPA.

96 Artículo 17 de la LGEEPA.

97 Artículo 3, fracción XXIV de la LGEEPA.



La LGEEPA contempla 4 tipos de ordenamiento ecológico en función del área territorial que comprenden: ordenamiento ecológico general del territorio; los ordenamientos regionales, que pueden ubicarse dentro de un mismo estado o abarcar varios estados; los ordenamientos locales que son los municipales y los ordenamientos marinos.⁹⁸ Existe un quinto tipo de ordenamiento, que de manera expresa no está contemplando en la ley ni en su reglamento en la materia, el ordenamiento ecológico comunitario que en la práctica es impulsado por la SEMARNAT y que es, quizá, el que cumple de mejor manera con los estándares de participación pública en tanto que es un ordenamiento impulsado y formulado desde las comunidades locales y habitantes de un territorio para decidir qué hacer y qué no hacer en el mismo y la autoridad se limita a dar el visto bueno sobre la propuesta final.

Por cuanto hace a los 4 tipos de ordenamiento ecológico que sí están contemplados en el marco legal, existen mecanismos de participación pública en las distintas fases del procedimiento. De inicio, a fin de coordinar las acciones y procedimientos para la elaboración, seguimiento y evaluación del ordenamiento ecológico, se integra un Comité con participación de los tres órdenes de gobierno y participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores público, privado y social.⁹⁹ Las reglas del funcionamiento de cada Comité no son estandarizadas en tanto que el reglamento establece que cada Comité debe elaborar su reglamento interior, en el cual se establecerán los mecanismos y procedimientos para su funcionamiento.¹⁰⁰

Dentro de las ventajas de no tener reglas de funcionamiento estandarizadas está la adaptabilidad y regionalización que cada Comité puede tener, conforme el contexto, usos, costumbres y necesidades locales. Una gran desventaja, sin embargo, es que cada Comité puede limitar el porcentaje de representatividad y el voto de los integrantes minando con ello el ejercicio efectivo de la participación pública; ni la LGEEPA ni su reglamento en la materia establecen requisitos para garantizar un porcentaje mínimo de representación social o mecanismos de toma de decisiones indispensables para hacer efectiva la participación pública en estos Comités; es por lo tanto fundamental reformar la LGEEPA y su reglamento en ese sentido además de integrar acciones positivas que permitan cerrar las brechas de desigualdad en la representatividad y la toma de decisiones.

Al respecto cabe mencionar que las condiciones de desigualdad en las que muchas veces participan los distintos integrantes de los Comités facilitan la modificación de los ordenamientos conforme algunos intereses en tanto que algunos de ellos gozan de mayor influencia en las decisiones del Comité dada su posición política, económica y/o social.

98 Artículo 19 Bis de la LGEEPA.

99 Artículo 68 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico.

100 Artículo 72 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico.



Un segundo espacio de participación pública dentro del proceso de ordenamiento ecológico territorial se actualiza al momento de llevar a cabo la consulta pública que permite conocer la propuesta de ordenamiento ecológico de que se trate¹⁰¹ de forma que las personas interesadas puedan manifestar sus opiniones respecto a la propuesta publicada. La consulta se lleva a cabo bajo los siguientes estándares:¹⁰²

- Se debe publicar un aviso en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en los diarios de mayor circulación nacional y en medios remotos o locales de comunicación electrónica, que señale el periodo y los lugares donde se pondrá a disposición del público la propuesta de programa de ordenamiento ecológico general.
- Se pone a disposición del público durante 60 días hábiles en medios remotos o locales de comunicación electrónica, en las oficinas centrales, estatales y regionales de la SEMARNAT y en las oficinas de sus órganos desconcentrados.
- Se establecen los espacios y los medios donde el público podrá manifestar sus observaciones.
- Se emiten los lineamientos conforme a los cuales se desarrollará el proceso de consulta pública, así como para la presentación, análisis y registro de las observaciones y propuestas que se reciban en la bitácora ambiental; y
- Se analizan las observaciones que se presenten durante el proceso de consulta pública, a efecto de que se consideren en el programa, y en caso de ser desechadas, argumentar las razones técnicas o jurídicas.

De lo anterior se puede afirmar que la participación dentro del ordenamiento ecológico es una de las que más se acerca a los requisitos del Acuerdo de Escazú, quedando pendiente la adecuación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público así como la identificación de personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación de los distintos ordenamientos. Se debe garantizar de manera expresa la participación de las mujeres, toda vez que, como ya se refirió, en muchos lugares, por usos y costumbres aún son excluidas de la toma de decisiones, o por la carga de cuidados que generalmente conllevan, ven limitada su participación.

Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la SEMARNAT establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que

101 Artículos 20 BIS 5, fracción VII de la LGEEPA y 27, 28, 47 y 53 de su reglamento en la materia.

102 Artículos 27, 47 y 53 del reglamento de la LGEEPA en la materia.



puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.¹⁰³

Su importancia radica no sólo en la gestión del impacto de las obras y actividades del ser humano en el medio ambiente -de ahí su estrecha relación con el principio precautorio- también es el único instrumento vigente a nivel federal considerado y utilizado por el Estado mexicano para el desarrollo de consultas cuando la ciudadanía pueda ser afectada directamente por una decisión administrativa.

No obstante lo anterior, los mecanismos de participación y consulta previstos en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (PEIA), conforme la LGEEPA y su reglamento en la materia, han sido de sobra diagnosticados encontrando en ellos serias deficiencias que limitan su efectividad. Dichas limitaciones son magnificadas si se hace un examen de estos mecanismos bajo los estándares del Acuerdo de Escazú.

Así por ejemplo, la decisión de implementar o no un proceso de consulta pública y de reunión pública de información en el marco del PEIA bajo solicitud de una persona interesada, queda a discreción de la SEMARNAT,¹⁰⁴ para lo cual una persona de la comunidad debe solicitar dicha consulta en un lapso de diez días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto. Además, el procedimiento actual para acceder a la información sobre los proyectos e iniciar el proceso de consulta pública dificulta la posibilidad de que cualquier ciudadano manifieste su interés en abrir este proceso. Esto se debe a que la obligación de poner a disposición del público una manifestación de impacto ambiental (MIA)¹⁰⁵ se cumple en el momento en que la SEMARNAT publica la misma en la Gaceta Ecológica,¹⁰⁶ y si la SEMARNAT decide no subirla a dicha Gaceta, queda sin contenido el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación.

Cabe al respecto señalar que esta gaceta no es un medio masivo de difusión, sino que se trata de una revista de alcance interno, publicada solamente en lengua española y que sólo puede consultarse por medio electrónico o acudiendo a las oficinas de la SEMARNAT,¹⁰⁷ las cuales, la mayor parte de las veces, se encuentran muy alejadas de las comunidades afectadas. Asimismo, la MIA no siempre se sube de manera completa, ya que muchas veces los anexos o

103 Artículo 28 de la LGEEPA.

104 Artículos 34 de la LGEEPA, 40 y 41 de su reglamento en la materia.

105 La manifestación de impacto ambiental se define como el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

106 Artículo 37 del reglamento en la materia.

107 Artículo 39 del reglamento en la materia.



la información adicional a la misma, quedan fuera de esta publicación lo que limita conocer a profundidad el proyecto y por lo tanto limita el derecho a la participación.

Todo ello dificulta el acceso a información previa y de manera oportuna a la población afectada, que le permita ejercer su derecho a la participación pública como lo mandata el Acuerdo.

Por otro lado, la consulta pública en el PEIA no contempla la evaluación de aspectos de carácter social o de salud en la comunidad afectada, ni los perjuicios indirectos a comunidades cercanas y a los demás ecosistemas. Igualmente, no permite una participación real en la definición de las condiciones de implementación del megaproyecto o los beneficios que éste generará para la comunidad. Además, aunque establece un mecanismo de incorporación de las opiniones vertidas por las personas consultadas, éstas no gozan de carácter vinculante: su valor depende de la discrecionalidad de la autoridad. En múltiples casos las observaciones de los afectados son desechadas a partir de una decisión no motivada o fundada.

Otra barrera importante para la efectiva participación bajo el marco del PEIA es que ocurre muy tarde, es decir, una vez que los proyectos ya han sido planeados, diseñados e incluso ya han recibido otros permisos, autorizaciones y licencias relacionados con el mismo proyecto lo cual puede generar un sesgo en la autoridad para autorizar la obra o actividad de que se trate. Así por ejemplo, para la realización de la actividad minera, el interesado en la misma obtiene primero una concesión para llevar a cabo la exploración y explotación sobre los lotes mineros respectivos y posteriormente se tramita la autorización de impacto ambiental en la fase de explotación.

En contraste, el Acuerdo de Escazú señala que los Estados que forman parte del Acuerdo, tienen la obligación de asegurar la participación del público de manera oportuna, es decir, desde etapas iniciales a fin de tener tiempo suficiente para informarle y para que participe de manera efectiva. En el mismo artículo se reconoce que las decisiones de la autoridad deben informar los motivos y fundamentos que sustentan la decisión, así como del modo en que se tuvieron en cuenta las observaciones del proceso de participación.

Otro punto importante a resaltar es el relacionado con la información que se debe difundir dentro de este procedimiento; la siguiente tabla da cuenta del marco legal vigente y de los requisitos conforme el Acuerdo de Escazú.



Acuerdo de Escazú	Marco legal del PEIA (LGEEPA y su reglamento en la materia)
La descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto.	La descripción del proyecto y descripción del sistema ambiental y señalamiento de la problemática ambiental detectada en el área de influencia del proyecto.
La descripción de los impactos ambientales incluyendo impactos acumulativos.	La descripción de los impactos acumulativos solo es obligatorio en el caso de los proyectos que deban presentar una MIA regional y solo se describen los relacionados con ese proyecto sin considerar los de los ya existentes. En el caso de una MIA particular basta con la identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales. ¹⁰⁸
La descripción de las medidas previstas para minimizar impactos.	Medidas preventivas y de mitigación de los impactos ambientales.
Los informes y dictámenes públicos vinculados al proyecto o actividad de que se trate.	
La descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible.	
Las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.	En los casos de autorizaciones condicionadas, la Semarnat señalará las condiciones y requerimientos que deban observarse tanto en la etapa previa al inicio de la obra o actividad, como en sus etapas de construcción, operación y abandono.

Como se puede observar, la modificación del PEIA a la luz del Acuerdo de Escazú es fundamental de forma que este instrumento cumpla efectivamente con el propósito para el que fue creado, y en última instancia, para contribuir al cumplimiento de los derechos ambientales. Al respecto, la SCJN ha enfatizado

108 Artículos 12 y 13 del reglamento en la materia.



que el Estado debe garantizar los derechos de consulta pública y participación en todas las fases de planeación e implementación de un proyecto o actividad que pueda afectar el derecho humano a un medio ambiente sano, con el objeto de dar efectividad a la intención expresa del Constituyente Permanente al reformar el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que el derecho fundamental a un medio ambiente sano no se limita a ser una norma programática, sino que cuenta con plena eficacia legal, es decir, que se traduce en un mandato concreto para la autoridad, consistente en garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, lo cual acontece cuando se asegura la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente.¹⁰⁹

Normas Oficiales Mexicanas en materia Ambiental. Las normas oficiales mexicanas (NOM), en lo general, son regulaciones técnicas de observancia obligatoria que establecen reglas, denominación, especificaciones o características aplicables a un bien, producto, proceso o servicio.¹¹⁰

En materia ambiental, las NOM tienen como objetivo:¹¹¹ i) Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, ii) Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente; iii) Estimular o inducir a los agentes económicos para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al desarrollo sustentable; iv) Otorgar certidumbre a largo plazo a la inversión e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de la afectación ambiental que ocasionen, y v) Fomentar actividades productivas en un marco de eficiencia y sustentabilidad.

El proceso de normalización está regulado por la Ley de Infraestructura de la Calidad (LIC) en cuyo contenido se contemplan espacios de participación pública para la elaboración y modificación de las NOM; dado el alcance y contenido de las NOM en materia ambiental, su relevancia es notoria al ser uno de los instrumentos que ayudan al cumplimiento de derecho humano a un medio ambiente sano a partir de una aproximación técnico-científica.

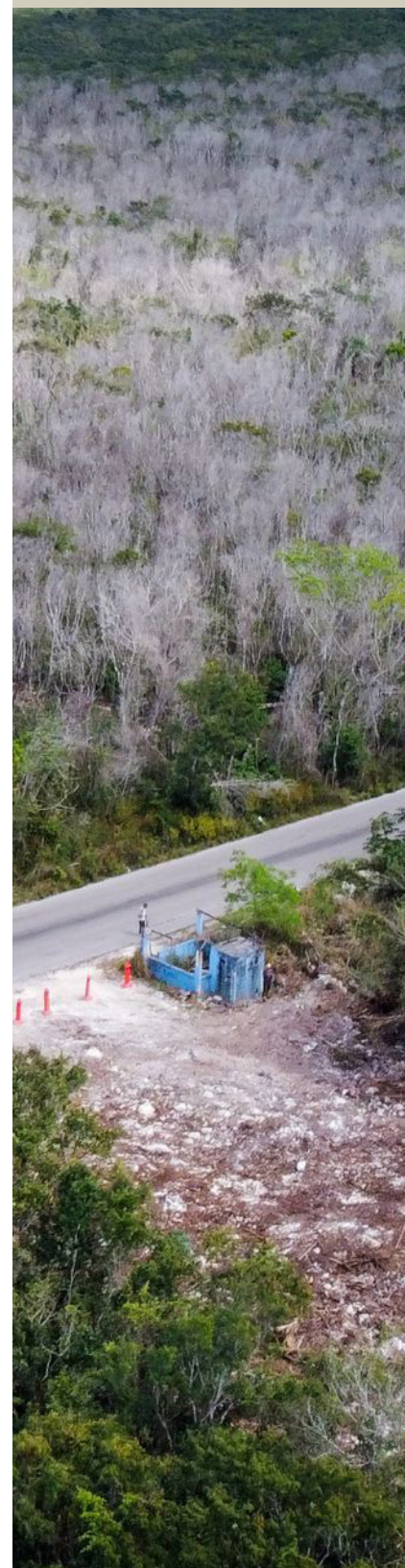
Al respecto, la SCJN ha vinculado el principio precautorio, uno de los principios que rigen la aplicación del Acuerdo de Escazú,¹¹² con la participación pública en el procedimiento de creación y modificación de las NOM. A mayor abundamiento, la SCJN ha señalado textualmente que el procedimiento ordinario de modificación (y creación) de las NOM se orienta hacia la existencia de un plu-

109 Tesis: 2a. XVI/2020 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 78, Septiembre de 2020, Tomo I, página 631

110 Artículo 4, fracción XVI de la Ley de Infraestructura de la Calidad.

111 Artículo 36 de la LGEEPA.

112 Artículo 3, inciso f) del Acuerdo de Escazú.



ralismo valorativo de carácter técnico-científico, e inclusive social, en la determinación del modo en que debe regularse una determinada actividad o materia en el Estado mexicano. En ese sentido, el principio de precaución ambiental, aplicado a ese procedimiento exige que la ponderación sobre la subsistencia del daño o riesgo de daño al ambiente que implique expedir una norma oficial, deba realizarse de la forma más informada posible y a través de la intervención y valoración de profesionales especializados en la materia; de centros de investigación científica o tecnológica, así como de los colegios de profesionales que formen parte de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización respectivos. Ello es así, porque la valoración basada en el principio de precaución se compromete con una evaluación científica lo más completa posible y, si fuera viable, identificando, en cada fase, el grado de certidumbre científica que exprese la gravedad del impacto o un peligro o daño al medio ambiente o sobre la salud de la población, incluida su persistencia, reversibilidad y demás efectos colaterales. En ese proceso valorativo, la participación ciudadana se vuelve indispensable, en tanto permite efectuar un análisis más completo del impacto que puede ocasionar la realización de un proyecto o actividad determinada. En suma, la conjunción de la participación ciudadana y la aplicación del principio de precaución ambiental tiene el potencial de permitir y promover procesos de toma de decisiones democráticos, informados e inclusivos, en los que diferentes voces sean escuchadas y consideradas, tratándose de los riesgos que conllevaría, para el medio ambiente, la creación o la modificación de una NOM.¹¹³

Ahora bien, los mecanismos de participación que existen en la ley de la materia, lejos están de cumplir con los estándares del Acuerdo de Escazú. Los Comités Consultivos Nacionales de Normalización son órganos colegiados multisectoriales encargados de la elaboración de las NOM, de su promoción, así como de la difusión de su cumplimiento.¹¹⁴ Conforme a la ley dichos comités deberían estar integrados de manera equilibrada por dependencias, cámaras empresariales y confederaciones, organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes; centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores, entre otros, conforme a las reglas de operación de cada comité.¹¹⁵

Al remitir a reglas de operación la integración y funcionamiento de cada comité, se pierde la oportunidad de establecer requisitos mínimos que garanticen la inclusión, representatividad y participación activa de miembros de las sociedad civil o comunidades dentro de estos comités. Con ello, cada dependencia es libre de establecer las reglas de operación, y por lo tanto, de participación dentro de estos espacios.

113 Tesis: 2a. VII/2020 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 76, Marzo de 2020, Tomo I, página 561

114 Artículo 25 de la LIC

115 Artículo 29 de la LIC.



Otro espacio de participación es el relacionado con la consulta pública del anteproyecto de norma de que se trate. Para ello, se publica en el DOF un aviso del proyecto de la NOM que contenga un extracto de éste, mismo que estará disponible en su totalidad en la Plataforma Tecnológica Integral de Infraestructura de la Calidad para su consulta pública.¹¹⁶ Dicha Plataforma no existe al día de hoy pues la propia ley condiciona su existencia a la entrada en vigor del reglamento de la ley, reglamento que tampoco se ha publicado.

De manera expresa la ley establece que la Secretaría de Economía deberá realizar los ajustes pertinentes en materia de normalización, estandarización, evaluación de la conformidad y metrología, así como emitir los lineamientos que regularán el acceso a la Plataforma Tecnológica Integral de Infraestructura de la Calidad por parte de los interesados, y los formatos electrónicos que deberán utilizarse para esos efectos, dentro de los 180 días naturales siguientes a partir de la entrada en vigor del Reglamento de la presente Ley.¹¹⁷ Tal reglamento tendría que haber sido publicado doce meses después de la entrada en vigor de la ley, es decir en 2021.¹¹⁸

Por lo que, en síntesis, los mecanismos de participación dentro del proceso de normalización no son sólo inadecuados, sino que uno de ellos no ha sido siquiera instrumentado, generando una omisión que redundará en el incumplimiento de varios derechos humanos, entre ellos, derechos humanos ambientales. Asimismo, de la lectura del texto reproducido se puede afirmar que el acceso a la consulta de los anteproyectos de NOM será muy restringido, no sólo porque es únicamente vía digital sino también porque el acceso a la Plataforma estará regulado bajo lineamientos específicos cuyo alcance y contenido se desconocen.

Áreas Naturales Protegidas. Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas.¹¹⁹

Los espacios de participación en las ANP existen desde la justificación para la creación de las mismas, hasta su administración y manejo. Así, el establecimiento de un ANP comienza con los estudios previos justificativos que debe realizar la SEMARNAT quien puede solicitar la colaboración de organizaciones públicas o privadas, universidades, instituciones de investigación o cualquier persona física o moral con experiencia y capacidad técnica en la materia.¹²⁰ Una vez terminados los estudios previos, debe publicarse en el DOF un aviso a

116 Artículo 35, fracción V de la LIC.

117 Artículo Séptimo Transitorio de la LIC.

118 Artículo Tercero Transitorio de la LIC.

119 Artículo 44 de la LGEEPA.

120 Artículos 58 de la LGEEPA y 45 del Reglamento de la LGEEPA en la materia.



través del cual se indique que comienza la consulta pública de los mismos, por un periodo de 30 días, en las oficinas de la SEMARNAT y sus delegaciones.¹²¹

Este mecanismo de participación, similar al del PEIA, limita la participación efectiva de las personas interesadas o afectadas por el establecimiento del ANP de que se trate en tanto que las oficinas de la SEMARNAT y de sus delegaciones suelen estar alejadas de las zonas rurales y sitios. El aviso referido es insuficiente para fungir como notificación a las comunidades que puedan ver limitado el ejercicio de sus derechos territoriales por efecto del ANP de que se trate. Si bien los estudios previos justificativos también se ponen a disposición del público en el portal electrónico de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas,¹²² la brecha digital de las zonas rurales complica la participación efectiva. Al respecto, cabe mencionar que de las 184 ANP federales que existen al día de hoy, al menos 80 se localizan en tierras, territorios o recursos de uso tradicional por pueblos indígenas,¹²³ lo que implica que el acceso a la participación efectiva de este sector, desde los estudios justificativos de un ANP encuentra serios obstáculos.

A los estudios previos justificativos sigue la declaratoria para el establecimiento del ANP y la elaboración del Programa de Manejo, instrumento de aplicación obligatoria importante para la buena gobernanza y administración en el cual se detallan las actividades que pueden llevarse a cabo dentro de cada zona de la ANP. La SEMARNAT es la dependencia responsable de formular el programa de cada ANP dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria en el DOF dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, organizaciones sociales, públicas o privadas y demás personas interesadas.¹²⁴

Respecto de la participación y consulta de los pueblos indígenas en la adopción de planes o programas relacionados con las tierras y recursos asociados con ellos, es evidente que el ejercicio de sus derechos se verifica a través de la participación en los procesos de planeación, gestión y administración de las áreas protegidas; de lo cual da constancia la publicación del respectivo programa de manejo en el que se atiendan las disposiciones, directrices o protocolos de la materia. No obstante, la importancia del programa de manejo, tanto para el cumplimiento de los objetivos de las ANP, como para la buena gobernanza, existe un importante retraso en su elaboración.

121 Artículo 47 del Reglamento de la LGEEPA en la materia.

122 <https://www.conanp.gob.mx/acciones/consulta/>

123 Recomendación General 26/2016 Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_026.pdf

124 Artículos 65 de la LGEEPA y 73 del reglamento en la materia.



Al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)¹²⁵ ha señalado que la ausencia de dichas reglamentaciones, aunado a la falta de observancia de los derechos de participación, conlleva regularmente a problemas asociados a la incomprensión de las necesidades de los respectivos pueblos y comunidades, o la percepción de las medidas de protección ambiental como una imposición. En otros casos, la ausencia de participación en los procesos de establecimiento de las áreas naturales, o la inatención a los correspondientes contextos culturales, redundan en limitaciones o privaciones al derecho de los pueblos indígenas al uso y disfrute de sus tierras y recursos naturales; como consecuencia de la adopción unilateral por el Estado, de regulaciones, limitaciones, condiciones y restricciones a dicho uso y disfrute para conservar la naturaleza.

Es evidente que en el caso de las ANP que se sitúan en tierras y territorios habitados o tradicionalmente utilizados por pueblos o comunidades indígenas, es necesario incorporar la participación de dichos grupos en los procesos de planificación, gestión y administración de los recursos naturales existentes en dichos territorios. La observancia del derecho de participación y consulta en la discusión, formulación y elaboración de los programas de manejo es crucial para el cumplimiento de las obligaciones generales relativas a la observancia de los derechos de los pueblos indígenas, en correlación con sus derechos humanos al medio ambiente sano al igual que preservación y protección del mismo, propiedad, participación en la vida cultural y protección de manifestaciones culturales, como también al desarrollo en el marco de su libre determinación y autonomía.

Es en virtud de los anteriores razonamientos, que la alineación de los mecanismos de participación contemplados en la creación y administración de las ANP a los estándares del Acuerdo de Escazú es no solo importante sino indispensable para el cumplimiento de los derechos humanos de las comunidades que habitan en esas zonas.

Además de los anteriores mecanismos, existe un mecanismo institucional de participación pública creado *ad hoc* para las ANP, el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, cuyo objetivo es fungir como órgano de consulta y apoyo de la SEMARNAT en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia¹²⁶. Para su integración, la participación está abierta a instituciones académicas y centros de investigación relacionados con la materia de áreas naturales protegidas, organizaciones no gubernamentales con reconocida experiencia en las tareas de protección y conservación de áreas naturales protegidas, organizaciones de carácter social y privado vinculadas con el manejo de recursos naturales así como, agrupaciones de productores y

¹²⁵ Recomendación General 26/2016.

¹²⁶ Artículo 16 del Reglamento en la materia.



empresarios,¹²⁷ dejando un vacío importante en cuanto a la representatividad de grupos y comunidades indígenas pues en todo caso, para poder ser consejeros, tendrían que representar a una organización legalmente constituida.

Asimismo, para el manejo y administración de las ANP, la SEMARNAT podrá constituir Consejos Asesores, que tendrán por objeto asesorar y apoyar a los directores de las áreas protegidas¹²⁸ con representación de instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios y poseedores y, en general, todas aquellas personas vinculadas con el uso, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales del ANP de que se trate. Sin embargo, el marco legal es omiso en cuanto a reglas y requisitos mínimos de representatividad y participación, tal como sucede en el caso de los Comités de Ordenamiento Ecológico por lo que le son aplicables las recomendaciones previas.

Mecanismos/espacios de participación institucionalizados

En el caso de los espacios de participación institucionalizados, la LGEEPA contempla la creación de Consejos Ciudadanos para el Desarrollo Sustentable, los cuales son el mecanismo institucional para promover la participación social, tienen funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y pueden emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes. Su organización y funcionamiento se sujetará a los acuerdos que para el efecto expida la SEMARNAT¹²⁹ dejando con ello, al arbitrio de la autoridad las reglas con la cuales se llevará a cabo la participación dentro de estos. Al no existir en la LGEEPA requisitos mínimos sobre cuotas de representación, formas de participación, procesos de toma de decisiones, pertinencia social, cultural y de género, se considera que este espacio es sumamente limitado a la luz de los estándares del Acuerdo de Escazú.

En 2018 la SEMARNAT publicó el *Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo Nacional del Sector Ambiental* con el objetivo de actualizar la estructura y operación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable y hacer más eficiente la comunicación entre la dependencia y los miembros de los consejos; pero no se cuenta con ningún tipo información pública disponible sobre alguna sesión de trabajo recientes o sus resultados.

Aquí hubiera sido interesante referir que los Consejos Consultivos existieron hasta 2012 y otros sólo se constituyeron de nombre, pero en la realidad nunca sesionaron...sólo que implicaría ampliar la investigación

127 Artículo 10 del Reglamento en la materia.

128 Artículo 17 del Reglamento en la materia.

129 Artículo 159 de la LGEEPA.



Análisis sectorial del derecho a la participación pública

Una vez analizados los mecanismos de participación pública contenidos en los instrumentos y espacios de política ambiental contenidos en la ley marco del sector ambiental, a continuación, se analiza lo correspondiente en el marco legal de tres sectores productivos en México: energía, turismo y minería.

Al respecto, cabe mencionar que el Acuerdo de Escazú establece que el derecho a la participación pública es extensiva a la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente, es decir, no se limita a contar con mecanismos de participación dentro del sector ambiental, sino que incluye a otros sectores cuyas políticas tengan efectos en el medio ambiente.

Cada uno de los sectores que se analizan presentan particularidades propias ya que el marco legal que las regula responde a bases constitucionales diversas lo cual genera, en las leyes secundarias, un tratamiento diferenciado de cada uno de estos sectores. No obstante ello, los tres sectores elegidos tienen en común el gran impacto que generan, tanto en el medio ambiente como en los derechos humanos relacionados con éste y es en razón de ello que se extiende el análisis del derecho a la participación pública al marco legal aplicable a cada uno de ellos.

Sector Energético

Si bien el marco legal que regula las actividades del sector energético es amplio, para efectos de este apartado se hará el análisis de las disposiciones constitucionales y de las leyes que establecen los procedimientos y requisitos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, renovables y no renovables, para la satisfacción de la demanda nacional de energía.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sector energético -comprendido por los hidrocarburos y el sector eléctrico- es conforme al Artículo 28 constitucional uno de los sectores considerados como área estratégica; las áreas estratégicas son actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, es decir, son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio di-



recto, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado.¹³⁰

Debido a esta categorización, el marco constitucional concede a estas áreas algunas concesiones y prerrogativas de forma que su realización se vea favorecida incluso en contravención de algunos estándares de cumplimiento de derechos humanos. Así por ejemplo, el acceso preferente al uso y disfrute de los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas, que establece el Artículo 2, encuentra un límite constitucional cuando se trate de los recursos naturales que corresponden a las áreas estratégicas.

Asimismo, dicho carácter estratégico justificó que en la reforma constitucional energética de 2013, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica se consideren de interés social y orden público, por lo que tienen preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.¹³¹ Las leyes especiales, esto es, la Ley de Hidrocarburos (LH) y la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), son las que prevén los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se debe cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva, dejando sin mucho margen de negociación a los propietarios de la tierra quienes no tienen derecho a negarse ante dicha ocupación o afectación, poniendo en riesgo el cumplimiento de derechos humanos como lo es el derecho a la propiedad. En esa misma línea de pensamiento, por virtud de dicha reforma, algunas actividades del sector energético se abrieron a la participación privada.

En el caso de los hidrocarburos, el Artículo 27 se modificó de manera que las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos se pueden realizar mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares. Un aspecto importante es que desde el texto constitucional se estableció el cumplimiento de obligaciones de máxima transparencia en dichos contratos, de manera que la legislación secundaria habría de garantizar que los contratos cuenten con cláusulas de transparencia, que posibiliten que cualquier interesado los pueda consultar así como la divulgación de las contraprestaciones, contribuciones y pagos previs-

130 Dictamen de Primera Lectura, Iniciativa del Ejecutivo sobre adiciones y modificaciones a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Disponible en https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/100%20-%2003%20FEB%201983.pdf, página 21.

131 Octavo Transitorio, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_212_20dic13.pdf



tos en los contratos.¹³² No obstante ello, no se establecieron mecanismos de participación pública durante los procesos para el otorgamiento de los contratos ni asignaciones.

Por cuanto hace el sector eléctrico, el Artículo 28 se modificó para reservar al Estado (Federación) exclusivamente la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, de forma que la generación y la comercialización de energía eléctrica puede ser llevada a cabo por otros actores estatales y no estatales. La modificación de este Artículo tampoco prevé la inclusión de mecanismos de participación específicos para el sector eléctrico y es más bien la legislación secundaria la que incluye algunos como se analiza más adelante.

Ley de Hidrocarburos

La Ley de Hidrocarburos (LH) es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto de la CPEUM en materia de hidrocarburos; se consideran hidrocarburos el petróleo, el gas natural, condensados, líquidos del gas natural e hidratos de metano.¹³³

El objeto de la ley es regular las siguientes actividades en territorio nacional: i) El reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos; ii) El tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo; iii) El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural y de petrolíferos;¹³⁴ iv) El transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos.¹³⁵

132 Noveno Transitorio DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_212_20dic13.pdf

133 Artículo 4, fracción XX.

134 Productos que se obtienen de la refinación del petróleo o del procesamiento del gas natural y que derivan directamente de hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y gas licuado de petróleo, entre otros, distintos de los petroquímicos.

135 Aquellos líquidos o gases que se obtienen del procesamiento del gas natural o de la refinación del petróleo y su transformación, que se utilizan habitualmente como materia prima para la industria.



Mecanismos de participación en los procedimientos administrativos

La LH y su reglamento, por lo tanto, establecen los procedimientos y requisitos para la celebración de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos y para la obtención de los permisos administrativos en el caso de las otras actividades de la cadena productiva del sector. Respecto a los primeros, los procedimientos para la celebración de contratos, estos se otorgan a través de un proceso de licitación pública por conducto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), en cuya preparación, desarrollo y fallo no se contempla mecanismo alguno de participación pública.¹³⁶ Por cuanto hace a los permisos, tampoco existen mecanismos ante la Secretaría de Energía (Sener) o la Comisión Reguladora de Energía (CRE) que permitan la participación pública durante los procedimientos administrativos para su obtención.

Al respecto, cabe mencionar que las actividades del sector hidrocarburos generan grandes impactos sociales y ambientales,¹³⁷ por lo que, en alineación con los estándares del Acuerdo de Escazú, tendrían que existir mecanismos de participación pública durante las licitaciones y el otorgamiento de permisos de forma que las personas puedan opinar sobre la relevancia o no de estas actividades, las condiciones en las que se contrata, entre otros aspectos. No es suficiente con el procedimiento de consulta libre, previa e informada que la LH y su reglamento prevén,¹³⁸ pues dicho procedimiento sólo es aplicable en los casos en los que existan comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de hidrocarburos, sin existir un derecho o procedimiento paralelo para la ciudadanía.

La consulta indígena es un derecho reconocido en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, firmado y ratificado por México desde 1990 y por lo tanto de aplicación obligatoria desde esos momentos. No obstante, muchos años pasaron sin hacer efectiva su implementación y fue hasta los últimos 15 años que comenzó a visibilizarse este derecho.

Derivado de la aplicación incipiente de este derecho es que el marco legal energético incluyó de manera expresa este derecho cuya aplicación es un requisito para la implementación de proyectos energéticos y eléctricos, dentro de estos, los proyectos de generación de energía renovable. Cabe señalar que, a pesar de estar incluido en la legislación sectorial en materia energética, el derecho a la consulta indígena no se rige solamente por esta normativa, sino que está normado por los estándares internacionales aplicables en la materia y que se mencionaron anteriormente.

136 Artículos 11 a 26 de la LH y 33 a 45 de su reglamento.

137 Entre ellos, cambio de uso de suelo, desplazamiento de comunidades, desplazamiento de especies de vida silvestre, perturbación de ecosistemas, desmonte por construcción de rutas de acceso, contaminación de agua, suelo y aire por accidentes, derrames y explosiones, generación de residuos peligrosos.

138 Artículo 120 de la LH y 85 a 87 de su reglamento.



Así pues, el derecho a la consulta previa es el derecho que tienen las personas que forman parte de un pueblo indígena para ser informados, deliberar y decidir sobre el destino de sus pueblos, de sus bienes naturales, territorios y cultura ante la posibilidad de la realización de un proyecto, la discusión, aprobación y la implementación de una ley o de una medida administrativa (concesión de agua, permisos de electricidad, autorización ambiental) que les pueda afectar en el uso y disfrute de estos recursos y con ello, afectar el desarrollo de la vida misma de los pueblos.

En particular, la LH establece que la SENER es la responsable de los procedimientos de consulta relativos a los proyectos de la industria eléctrica que se desarrollen en comunidades y pueblos indígenas, para la cual deben coordinarse con la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.¹³⁹ En el caso de proyectos desarrollados por las empresas productivas del Estado, éstas llevarán a cabo los procedimientos de consulta contando con el visto bueno de la SENER.

Los procedimientos de consulta deben llevarse a cabo libres de coacción, proporcionando información, vasta, veraz y culturalmente pertinente a los pueblos y comunidades indígenas asociados al proyecto. El Reglamento de la LH establece que la consulta se debe realizar a las comunidades y pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados, con el fin de alcanzar un acuerdo u obtener el consentimiento libre e informado.¹⁴⁰ Lo anterior significa que el Estado está obligado en todo el proceso de participación indígena a buscar el acuerdo o el consentimiento del pueblo indígena. El derecho al consentimiento, por lo tanto, es un derecho específico de los pueblos indígenas; en el caso de proyectos desarrollados por las empresas productivas del Estado, éstas llevarán a cabo los procedimientos de consulta contando con el visto bueno de la SENER.

En la práctica, el derecho a la consulta lejos de ser un instrumento efectivo para la defensa de los derechos ambientales y territoriales de los pueblos y comunidades indígenas se ha convertido en una simulación y un mero requisito administrativo para validar los proyectos.

La LH y su reglamento son omisos por cuanto hace a la Evaluación de Impacto Social (EVIS) a cargo de los interesados en obtener un permiso o una autorización para desarrollar proyectos de hidrocarburos,¹⁴¹ y al Estudio de Impacto Social que debe realizar la Sener previo al otorgamiento de una asignación o de la publicación de una convocatoria para la licitación de un contrato para la exploración y extracción,¹⁴² pues no se prevén fases o mecanismos de participa-

139 Artículo 85 del reglamento.

140 Artículo 86 del reglamento.

141 Artículo 121 de la LH y 79 a 84 de su reglamento

142 Artículo 119 de la LH y 78 de su reglamento.



ción pública dentro de éstos. Es más bien una regulación administrativa la que mandata la participación voluntaria de las mujeres y los hombres integrantes de las comunidades que se ubican en el área del proyecto o de actores de interés, siendo estos las personas, comunidades, grupos, organizaciones, instituciones, autoridades y cualquier otro que pueda tener influencia en el diseño, implementación y sostenibilidad del proyecto.¹⁴³

Dicha participación voluntaria tiene dos vertientes:¹⁴⁴ i) en la identificación, caracterización, predicción y valoración de los posibles impactos sociales del proyecto, así como en las medidas para mitigarlos, prevenirlos y ampliarlos, y ii) en los mecanismos de participación activa y equitativa de las mujeres y los hombres integrantes de las comunidades que se encuentran en el área del proyecto y que deben ser contenidos en el Plan de Gestión Social.¹⁴⁵

Cabe al respecto señalar que, si bien esta regulación contiene lineamientos alineados a los estándares del Acuerdo de Escazú, dicha regulación fue publicada en junio de 2018, cuatro años después de la publicación de la LH y su reglamento dejando un vacío importante durante ese tiempo en la implementación de la EVIS. Es decir, pasaron cuatro años sin lineamientos homologados para su realización ni tampoco claridad respecto a los procedimientos, mecanismos y principios que tendrían que ser observados, dentro de éstos, la participación pública.

Finalmente, al tratarse de una regulación administrativa fácilmente puede ser modificada ya que no está sujeta al proceso legislativo, y con ello, su permanencia y vigencia en el tiempo depende de la voluntad de las prioridades que el gobierno en turno tenga. Es por ello que se recomienda la modificación de la LH y la LIE para incluir en el apartado respectivo a este instrumento la obligación de mantener un enfoque participativo durante la EVIS.

Mecanismos / espacios de participación institucionalizados

Dentro de la LH existe un solo espacio de participación institucionalizado, el Consejo Consultivo para el Fomento de la Industria de Hidrocarburos Nacional cuya función es apoyar en la definición de políticas, criterios y metodologías para el diagnóstico de la oferta de productos, bienes y servicios; la promoción de la industria de hidrocarburos nacional; la formación de cadenas productivas

143 Artículo 3 de las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01/06/2018

144 Artículo 4 de las Disposiciones Administrativas.

145 Es el sistema, estrategia o programa que incluye el conjunto de medidas de ampliación de impactos positivos y de medidas de prevención y mitigación de impactos negativos; las acciones y recursos humanos y financieros que implementará el Promovente en materia de comunicación, participación, atención de quejas, inversión social, y otras acciones que permitan promover la sustentabilidad del Proyecto y respetar los derechos humanos.



regionales y nacionales, y el desarrollo del talento de los recursos humanos, la innovación y la tecnología en la industria de hidrocarburos.¹⁴⁶

Dicho Consejo está conformado por la Secretaría de Economía, con representantes de la Sener, la CNH, la CRE, académicos y representantes del sector privado o de la industria, incluyendo al menos tres representantes de las cámaras u organizaciones empresariales que cuenten con presencia a nivel nacional; estos últimos actores no gubernamentales tienen voz pero no voto dentro del Consejo y no se contempla la participación de actores de la sociedad civil ni comunidades,¹⁴⁷ lo cual hace nugatorio (deja sin efecto) el derecho de participación pública dentro de este mecanismo.

Ley de la Industria Eléctrica

La Ley de la Industria Eléctrica (LIE) es reglamentaria de los Artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la CPEUM y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Su finalidad es promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.¹⁴⁸

Debido a lo anterior, la ley es aplicable tanto al aprovechamiento de fuentes renovables como no renovables de energía cuyo destino sea la generación de electricidad, y por lo tanto, sus disposiciones son aplicables en ambos casos. Al igual que en la LH, la LIE no contempla mecanismos de participación pública en los procedimientos administrativos para la celebración de contratos entre el Estado y los particulares que quieran participar en alguna fase del suministro eléctrico,¹⁴⁹ ni en el otorgamiento de los permisos necesarios para ello.

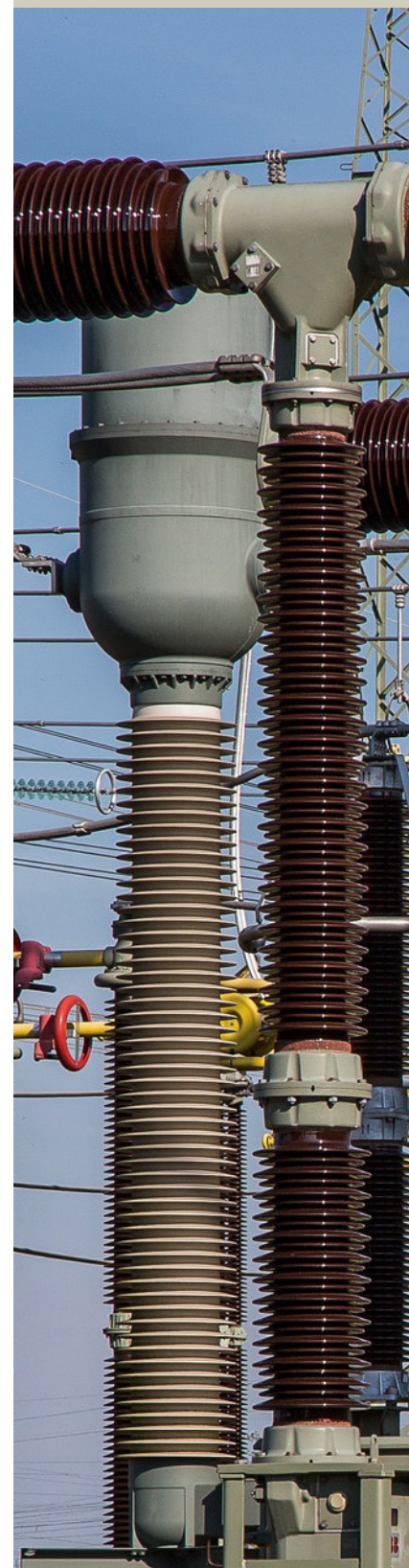
Asimismo, la LIE mandata la elaboración de una EVIS a los interesados en obtener permisos y autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica, dicha EVIS debe contener la identificación, caracterización, predicción

146 Artículo 125, fracción I, inciso e) de la LH.

147 Artículos 88 y 89 del reglamento.

148 Artículo 1 de la LIE.

149 La LIE define al suministro eléctrico como el conjunto de productos y servicios requeridos para satisfacer la demanda y consumo de energía eléctrica de los usuarios finales. El suministro de electricidad, siguiendo un criterio de funcionalidad, se ha dividido en varias actividades que se regulan de manera distinta. Así pues, el suministro eléctrico típicamente comprende la generación, la transmisión, la distribución y la comercialización de energía, actividades que se complementan en el caso de México, con las actividades de planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como con la operación del mercado eléctrico mayorista.



y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes.¹⁵⁰ Es importante mencionar que a la EVIS del sector eléctrico le son aplicables las Disposiciones administrativas que han sido descritas en el apartado de la LH por lo que no se repite en este análisis y que también incluye el derecho a la consulta, libre, previa e informada en los mismos términos que la LH.

Mecanismos/ espacios de participación institucionalizados

La LIE establece la creación de un consejo consultivo, el Consejo Consultivo para el Fomento a la Industria Eléctrica Nacional, encabezado por la Secretaría de Economía, con representantes de la SENER, la CRE, académicos y representantes del sector privado o de la industria; al igual que en el Consejo del Sector Hidrocarburos, éstos últimos participan con voz pero sin votos y no se contempla la participación de sociedad civil o comunidades.¹⁵¹

Dicho consejo tiene como objetivo apoyar en la definición de políticas, criterios y metodologías para el diagnóstico de la oferta de productos, bienes y servicios; la promoción de la industria nacional; la formación de cadenas productivas regionales y nacionales, y el desarrollo del talento de los recursos humanos, la innovación y la tecnología.¹⁵²

Sector turístico

El sector turístico se rige principalmente bajo los preceptos de la Ley General de Turismo (LGT) y su reglamento. La Ley tiene dentro de sus objetivos establecer las bases para la política, planeación y programación de la actividad turística, bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad y desarrollo equilibrado, así como determinar los mecanismos para la conservación, mejoramiento, protección, promoción, y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el patrimonio natural, cultural, y el equilibrio ecológico.¹⁵³ Al tratarse de una ley general y el turismo una materia concurrente, su aplicación es responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, quedando la Secretaría de Turismo (SECTUR) a cargo del nivel federal.

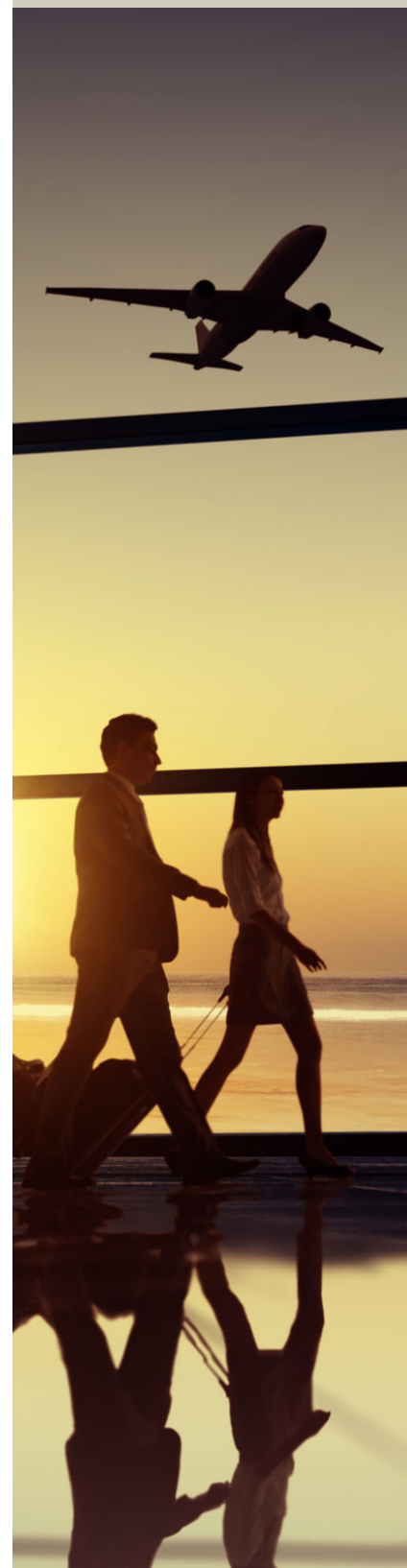
Cabe mencionar que un mecanismo muy importante para la implementación de políticas y proyectos de infraestructura turística es el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) cuyas reglas de operación y regulaciones de funcionamiento deben adecuarse a los estándares del Acuerdo en tanto que su actividad tiene incidencia e impacto directo en territorios y por lo tanto, en el goce efectivo de los derechos ambientales asociados a estos.

150 Artículo 120 de la LIE. y 86 a 88 de su reglamento.

151 Artículo 90 fracción I inciso e) de la LIE y 122 y 123 de su reglamento.

152 Artículo 90 fracción I inciso e) de la LIE y 126 de su reglamento.

153 Artículo 2 fracciones II y III de la LGT.



Mecanismos de participación en los instrumentos de política turística

Programa Sectorial de Turismo. El instrumento rector de la política turística es el Programa Sectorial de Turismo, instrumento alineado a las metas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en turno, conforme lo prescrito en la Ley de Planeación. El Programa puede contener entre otros elementos metodológicos de la planificación, un diagnóstico y un pronóstico de la situación del turismo en el país, el ordenamiento turístico del territorio, y las políticas, objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo de esta actividad.¹⁵⁴ De manera específica, el Programa Sectorial debe tener como objetivo, entre otros, fomentar el desarrollo sustentable de los Destinos Turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras de la afluencia turística, mediante el fortalecimiento de la contribución del Turismo a la conservación del patrimonio nacional y a su uso sustentable.¹⁵⁵

No obstante, las implicaciones sociales y ambientales que tiene un instrumento como este, ni la Ley ni el Reglamento en la materia contemplan mecanismos de participación para la elaboración del Programa, por lo tanto, la participación se rige bajo los lineamientos del artículo 26 constitucional y la LP con los estándares que han sido previamente analizados en este documento y que lejos están de cumplir con el estándar prescrito por el Acuerdo de Escazú

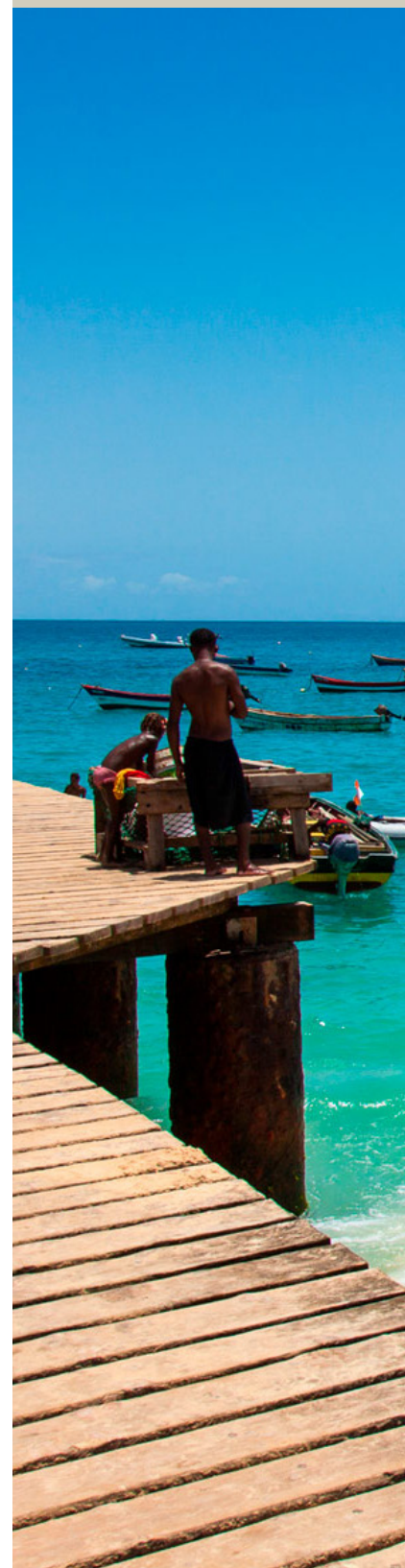
Asimismo, es importante mencionar que al tratarse de un Programa que se emite bajo la forma de un Decreto, este debe pasar por el procedimiento de mejora regulatoria llevado a cabo ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER). Puesto que es una regulación que no genera trámites ni costos de cumplimiento para los particulares, su aprobación queda exenta de la manifestación de impacto regulatorio (MIR)¹⁵⁶ y aunque existe un periodo de consulta pública del Decreto, al no generar costos de cumplimiento, la consulta suele ser breve dejando vacío el derecho de acceso a la participación pública en este procedimiento.

Así por ejemplo, en el caso del Programa Sectorial de Turismo 2020-2024, el mismo día que se ingresó el anteproyecto del Programa, se acordó la exención de la MIR lo que prácticamente dejó sin efectos al único comentario que se

154 Artículo 22 de la LGT.

155 Artículo 23, fracción V del Reglamento de la LGT.

156 La Manifestación de Impacto Regulatorio es una herramienta que permite analizar sistemáticamente los objetivos e impactos potenciales de las regulaciones, a fin de asegurar que sus beneficios sean superiores a sus costos.



recibió sobre el texto.¹⁵⁷ Al respecto, si bien la CONAMER hizo llegar a la Secretaría de Turismo (SECTUR) el comentario recibido, no se documentó respuesta alguna de la autoridad motivando las razones por las cuales no se consideró el mismo ni se cambió el texto sujeto a consulta.

Ordenamiento Turístico del Territorio. Dentro de los instrumentos que la ley prevé para cumplir con sus objetivos destaca por sus impactos en el cumplimiento de derechos ambientales, el **ordenamiento turístico del territorio**, cuya finalidad es conocer e inducir el uso de suelos y las actividades productivas con el propósito de lograr el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos,¹⁵⁸ alineado con el marco legal en materia de medio ambiente y asentamientos humanos.¹⁵⁹

Es en razón de lo anterior que dentro del ordenamiento se deben incluir criterios ecológicos, la combinación deseable que debe existir entre el desarrollo urbano, las condiciones ambientales y los recursos turísticos así como el impacto turístico de nuevos desarrollos urbanos, asentamientos humanos, obras de infraestructura y demás actividades, entre otros.¹⁶⁰

Al igual en la materia ambiental, existen varios tipos de ordenamiento atendiendo al alcance y ámbito de aplicación de cada uno de ellos; así, la LGT contempla el ordenamiento general, los ordenamientos regionales y los ordenamientos locales. Por cuanto hace al Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, (POTGT) su elaboración está prevista se haga con la participación de las dependencias federales y de las autoridades locales y municipales en el ámbito de sus atribuciones¹⁶¹ y queda a cargo de la SECTUR el promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas¹⁶² sin ahondar en la forma en que se debe materializar dicha participación y el Reglamento es prácticamente omiso.

157 El único comentario recibido fue a propósito del Tren Maya en el que se establece de manera textual “ *La Acción Puntual 2.1.5 del objetivo prioritario 2, que sujeta al proyecto del Tren Maya a criterios de sostenibilidad, resulta insuficiente, por lo que se propone que se suprima esa ambigüedad para que se sujete ese proyecto a la presentación de la manifestación de impacto ambiental, su difusión a la ciudadanía, así como la sujeción del proyecto a la utilización de energías renovables, en vez de combustibles fósiles para su funcionamiento.*” Disponible en <https://cofemersimir.gob.mx/expedientes/24512>

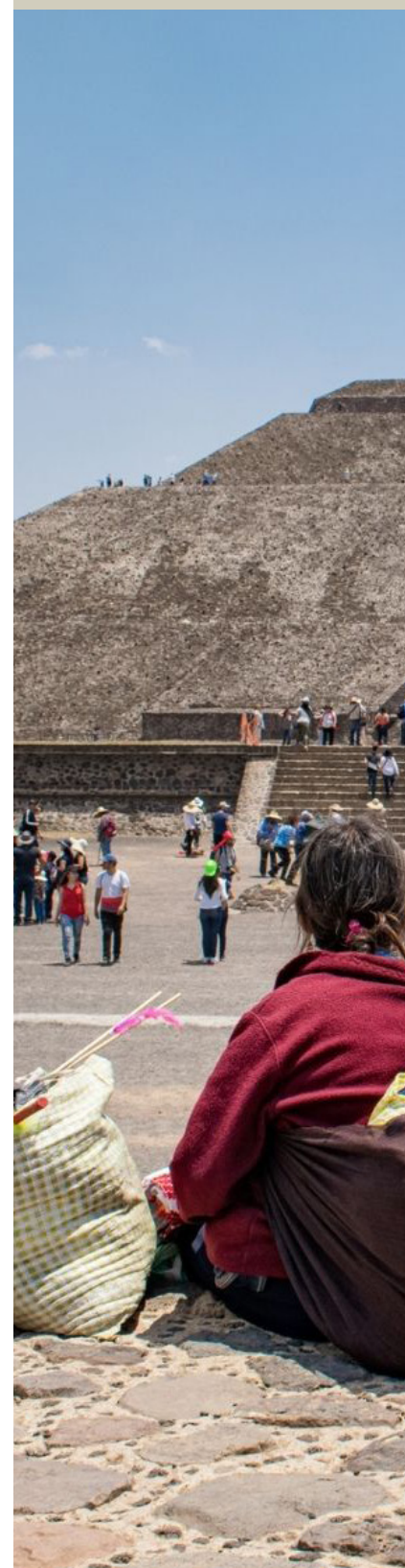
158 Los recursos turísticos son todos los elementos naturales o artificiales de un lugar o región que constituyen un atractivo para la actividad turística.

159 Artículo 3 fracción X de la LGT.

160 Artículo 23 fracciones III, IV y V de la LGT.

161 Artículo 24 de la LGT.

162 Artículo 25 de la LGT.



En la *Metodología para la elaboración, integración, ejecución y evaluación del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio*,¹⁶³ documento vinculante que explica los pasos a seguir para la formulación e implementación del POTGT, se ahonda un poco más en la participación pública sin ser del todo exhaustiva en cuanto a los mecanismos y medios para ello. En dicha metodología se establece que durante la formulación del programa y en el proceso de su aplicación, evaluación y actualización periódica, se debe generar un proceso de corresponsabilidad participativa en la definición y materialización del ordenamiento turístico general del territorio, por parte de: a) Los funcionarios responsables de la difusión y administración del programa; b) Los funcionarios relevantes para la ejecución del programa en las otras dependencias del gobierno federal; c) Los funcionarios estatales; d) Los funcionarios municipales; e) Las instituciones de investigación y educación superior; f) Propietarios y poseedores de derechos sobre la tenencia de la tierra; g) Las organizaciones de la sociedad civil; y h) Los agentes de opinión de la sociedad civil.

Al igual que sucede con el Programa Sectorial de Turismo, el POTGT pasa por el proceso de mejora regulatoria ante CONAMER y en el caso en concreto, fue a finales de 2018 que el POTGT ingresó al portal de CONAMER y la exención de MIR fue otorgada a mediados de 2019; en ese lapso no hubo comentarios ni participación pública documentada en el portal.¹⁶⁴

Por cuanto hace a los ordenamientos turísticos regionales y locales, la Ley y el reglamento son omisos en cuanto a los mecanismos de participación quedando esta regulación bajo la responsabilidad de los estados y los municipios.

Mecanismos/ espacios de participación institucionalizados

La LGT contempla dos espacios de participación institucionalizados: la Comisión Ejecutiva de Turismo y los Consejos Consultivos, sean estos el federal o los locales.

Comisión Ejecutiva de Turismo. Esta es una comisión intersecretarial, presidida por la SECTUR y representantes de dependencias relacionadas con la actividad turística. El objeto de esta Comisión es conocer, atender y resolver asuntos de naturaleza turística relacionados con la competencia de dos o más dependencias de la Administración Pública Federal y ser un órgano de consulta.¹⁶⁵

¹⁶³ ACUERDO por el que se emite la Metodología para la elaboración, integración, ejecución y evaluación del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5451890&fecha=08/09/2016

¹⁶⁴ <https://cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/47548>

¹⁶⁵ Artículo 11 de la LGT.



A la Comisión pueden ser invitados a participar las principales organizaciones sectoriales de turismo, instituciones de educación superior, representantes de los sectores social y privado, exclusivamente con derecho a voz, pero sin voto.¹⁶⁶

De forma que en las decisiones que tome la Comisión no hay posibilidad de ejercer una participación activa y determinante por parte de los sectores no gubernamentales, las comunidades y la ciudadanía en general. Dentro de estas decisiones están las relacionadas con proponer acciones que permitan articular las políticas, programas y proyectos de la Administración Pública Federal que tengan un impacto en el sector turístico así como, atender los asuntos prioritarios o estratégicos que contribuyan al fortalecimiento y transformación del sector turístico.¹⁶⁷ Cabe mencionar que en la sesión más reciente, no hubieron invitados del sector no gubernamental, académico o privado.¹⁶⁸

Consejo Consultivo de Turismo. Es un órgano de consulta de la SECTUR, cuyo objeto es proponer la formulación de las estrategias y acciones de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de lograr un desarrollo integral de la actividad turística nacional, utilizando entre otros mecanismos los foros de consulta y memorias publicadas. Es presidido por el titular de la SECTUR y está integrado por representantes de las dependencias y entidades relacionadas con la actividad turística, así como miembros del sector académico; pueden ser invitadas las instituciones y demás entidades públicas, federales o locales, privadas y sociales, que se determinen, y demás personas relacionadas con el turismo, las cuales participarán únicamente con derecho a voz.¹⁶⁹

Cabe destacar, por lo tanto, que la representación del sector social, las comunidades y la ciudadanía en general, está sumamente limitada al no contar con voto dentro de estos consejos siendo este reservado únicamente al sector académico, mecanismo que se replica en los consejos estatales y locales.¹⁷⁰ Es importante mencionar que en la práctica, la última vez que sesionó este Consejo Consultivo fue en diciembre de 2008, en el marco de la entonces Ley Federal de Turismo y bajo un enfoque de Comisión Intersecretarial.

Bajo la estructura de Consejo Consultivo, conforme la ley de 2009, tampoco había podido sesionar formalmente debido a distintos factores de carácter jurídico y administrativo que prevalecieron en su momento y fue hasta mayo de

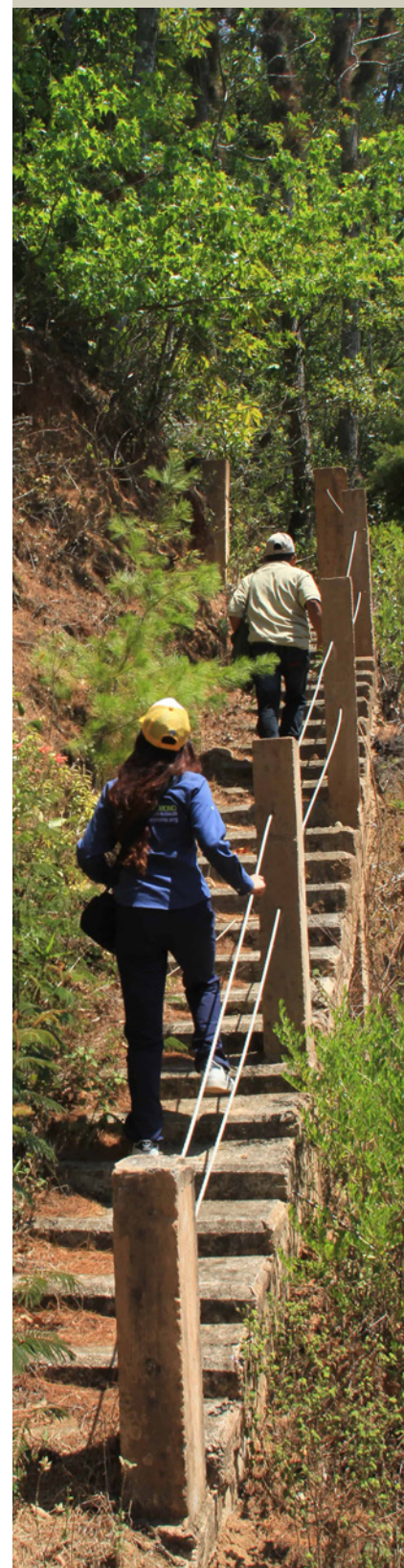
166 Artículo 11 de la LGT y artículo 14 del Reglamento de la LGT.

167 Artículo 16 del Reglamento de la LGT.

168 La Comisión Ejecutiva de Turismo celebra su Segunda Sesión Ordinaria, Disponible en: <https://www.gob.mx/sectur/prensa/la-comision-ejecutiva-de-turismo-celebra-su-segunda-sesion-ordinaria?idiom=es>

169 Artículo 12 de la LGT y artículos 19 y 20 del Reglamento de la LGT.

170 Artículo 13 de la LGT



2020 que se llevó a cabo la primera sesión; no obstante ello, tampoco hubo representación del sector social en dicha sesión.¹⁷¹

Sector minero

La actividad minera se rige principalmente bajo los preceptos contenidos en los artículos 25, 26 y 27 de la CPEUM, la Ley Minera y su reglamento, siendo la Secretaría de Economía (SE) la autoridad encargada de aplicarlas. Es importante mencionar que a diferencia de las actividades del sector energético, la actividad minera no es considerada como área estratégica conforme la Constitución Política, por lo tanto, su realización debiera seguir las reglas que rigen cualquier otra actividad económica.

No obstante, la actividad minera ha gozado de varias prerrogativas o privilegios otorgados por el marco legal, entre ellos el derecho de ocupación superficial de las tierras con potencial minero, el derecho de acceso a las aguas de laboreo sin concesión, el régimen fiscal preferente de la actividad, por mencionar algunos.

Además de ello, y en contraste con otras actividades productivas, el marco legal minero no contempla mecanismos de participación pública más allá del derecho de audiencia que tiene la parte afectada por una expropiación, la ocupación superficial o la constitución de una servidumbre legal en su terreno¹⁷² y cuyos estándares no son desarrollados ni en la LM ni en su reglamento. Lo anterior genera la necesaria recomendación de modificar el texto de la ley con miras a incluir mecanismos de participación, bajo los estándares del Acuerdo de Escazú, al menos en el proceso administrativo para el otorgamiento de concesiones mineras¹⁷³ así como en los procedimientos que afectan el ejercicio pleno del derecho a la propiedad y los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.

171 En esta primera sesión 2020 participaron representantes de la Secretaría de Bienestar; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu); Secretaría de Cultura; Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI); Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred); Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur); Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL); Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve); Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres); Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco); Escuela Superior de Turismo del Instituto Politécnico Nacional; y el Departamento de Turismo de la Escuela de Negocios y Economía de la Universidad de las Américas.

172 Artículo 21 de la LM.

173 Artículos 13 y 13 Bis de la LM.



Si acaso se podría rescatar, en términos de participación pública, la que se lleva a cabo para la formulación del Programa Sectorial de Economía, programa que contiene objetivos y líneas de acción específicas para el fomento y realización de la actividad minera. Sin embargo, como se ha mencionado previamente, el proceso de elaboración de los programas sectoriales lejos está de cumplir con los estándares previstos en el Acuerdo de Escazú por cuanto hace al derecho de acceso a la participación. Al respecto, basta mencionar el proceso participativo dentro de CONAMER para la publicación del Decreto de Aprobación del Programa Sectorial de Economía (PROSECO) 2020-2024, el cual da evidencia de no haber recibido ningún comentario.¹⁷⁴

Irónicamente, el programa en comento, contiene dentro de sus líneas de acción dos estrechamente relacionadas con el derecho de acceso a la participación pública: i) Incrementar la exploración del territorio nacional para el desarrollo de la actividad minera, respetando los derechos humanos, y con especial atención a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y al cuidado del medio ambiente y ii) Promover la creación de capacidades de las comunidades mineras, y el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada.¹⁷⁵

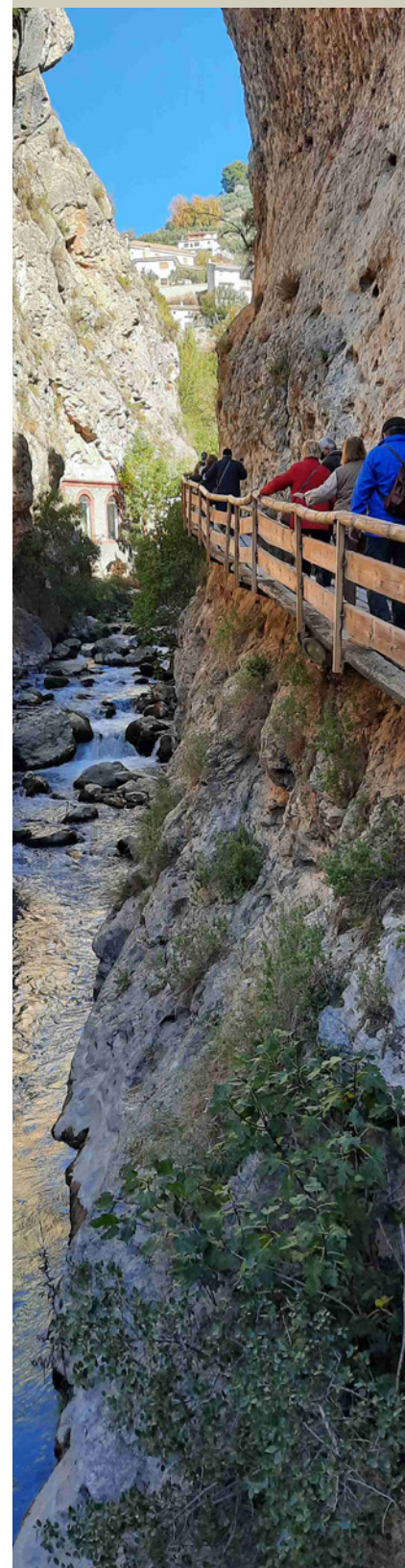
Recomendaciones

Como se ha visto a lo largo del análisis realizado en este apartado, existen muchas áreas de oportunidad en el marco legal vigente para alinear su contenido con los estándares del Acuerdo de Escazú. A continuación se enuncian las mismas:

1. Incluir mecanismos de participación pública en los procedimientos de otorgamiento de concesiones, licitaciones, autorizaciones requeridas bajo la LH, la LIE y la LM.
2. Los mecanismos de participación pública contenidos en la LGEEPA en los diversos instrumentos de política ambiental deben adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público. Actualmente, los mecanismos establecidos se limitan al uso de internet como medio de difusión y participación ignorando la brecha digital.
3. La LGEEPA debe contener requisitos y principios mínimos de participación, representatividad y toma de decisiones en los distintos consejos y comités que se crean por virtud de esta ley (consejos consultivos, comité de ordenamiento territorial, Consejo de Áreas Naturales Protegidas) de forma que no quede al arbitrio de las reglas de operación de cada uno de ellos.

174 <https://cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/49496>

175 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595481&fecha=24/06/2020



4. Dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, las consultas públicas deberán ser obligatorias en todos los proyectos; si hay posibles afectados que pertenecen a pueblos indígenas, señalar, en concordancia con la Constitución y tratados internacionales, la obligación de traducir todos los actos y reuniones del procedimiento de consulta pública en su lengua indígena, así como la consideración a las aportaciones y propuestas que dichos pueblos emitan en torno a la MIA y al proyecto.
5. Los Consejos Consultivos del sector energético deben modificarse a efectos de incluir la participación de sociedad civil y comunidades así como modificar las reglas de votación en tanto que solo las autoridades tienen voz y voto.
6. El Consejo Consultivo del sector turismo debe dar derecho de voto a la sociedad civil que participa dentro del mismo pues es el único sector excluido de tal derecho.
7. Con excepción del procedimiento de ordenamiento ecológico del territorio, la autoridad no está obligada a fundar y motivar las razones por las cuales no considera las opiniones recibidas en los procesos de consulta. Esta obligación se debe extender a todos los instrumentos de política ambiental y procesos de planeación.
8. Se debe exigir el funcionamiento de los mencionados Consejos

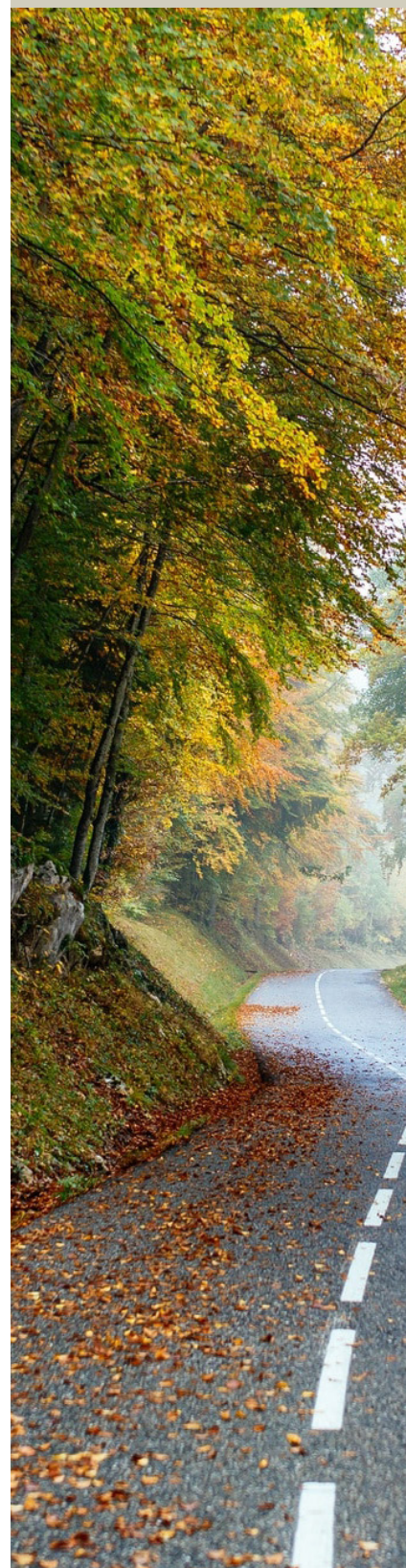
Derecho de Acceso a la justicia

Acceso a la justicia en asuntos ambientales (artículo 8)

El reconocimiento de derechos en instrumentos jurídicos es una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizarlos. Ningún tratado internacional o Constitución, por sí misma, puede garantizar derechos si no vienen acompañados de los mecanismos y garantías que permitan exigir su cumplimiento.

Esto implica que las personas cuenten con la posibilidad de reclamar ante un tribunal o autoridad administrativa el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del reconocimiento de derechos.¹⁷⁶ A pesar del reconocimiento formal de los derechos ambientales en el marco jurídico, su eficacia continúa siendo uno de los retos más importantes que enfrentan los Estados.

¹⁷⁶ Abramovhic, V. & Courtis, C. (2004). Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid, España: Editorial Trotta, p. 36.



Acuerdo de Escazú

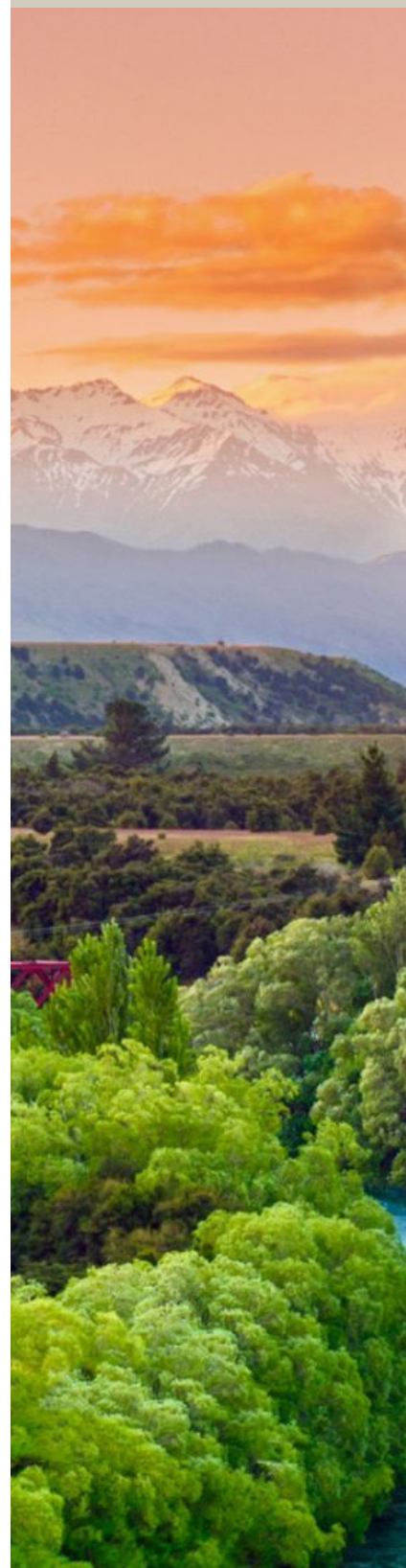
De ahí la relevancia del Acuerdo de Escazú, ya que, en términos generales, busca ampliar las vías de acceso a la justicia para que todas las personas, en especial aquellas que pertenecen a grupos históricamente excluidos, puedan reclamar la protección de sus derechos en condiciones de igualdad.

En este sentido, el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales representa la vía institucional para solucionar conflictos socioambientales y proteger derechos. En términos simples, se puede definir como el derecho que tienen todas las personas, independientemente de su condición social, económica, de género, o cualquier otra, de acudir ante las autoridades públicas para reclamar la protección de sus derechos ambientales, se determinen responsabilidades por los daños ocasionados y se obtenga una reparación adecuada.

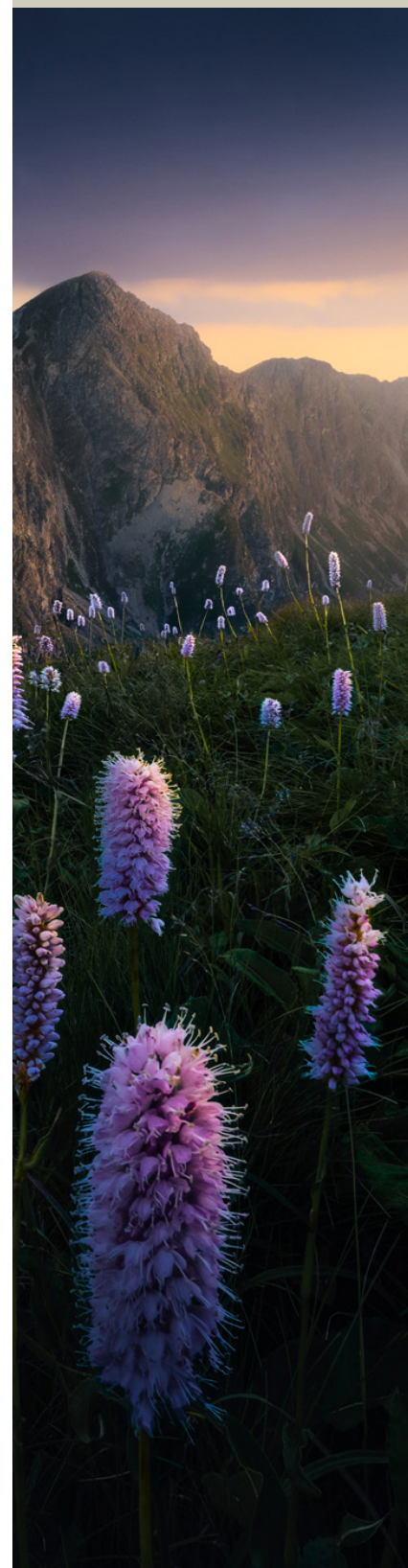
Así lo reconoce el Acuerdo de Escazú en su artículo 8, en el que se establece la obligación de los Estados parte de garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso. Los Estados deben asegurarse, en el marco de su legislación interna, que las personas tengan acceso a instancias judiciales y administrativas para reclamar cualquier decisión, acción y omisión relacionadas con los derechos de acceso a la información ambiental y participación pública, así como cualquier otra afecte de manera adversa al medio ambiente o su marco regulatorio.

En términos específicos, se identifican ocho aportaciones que el Acuerdo de Escazú hace para ampliar el contenido del derecho de acceso a la justicia, dotarlo de un estándar de protección más alto y contextualizarlo en asuntos ambientales:

1. La obligación de contar con órganos especializados en materia ambiental para la solución de conflictos, así como con procedimientos efectivos, oportunos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos. La especialización de los órganos estatales en materia ambiental es sumamente importante, ya que la resolución de conflictos socioambientales requiere, en muchas ocasiones, la incorporación de conocimientos científicos, así como de los saberes tradicionales de las comunidades sobre sus territorios.
2. La obligación de tomar las medidas necesarias para reducir las barreras en el acceso a la justicia, como la traducción a idiomas no oficiales, el uso del lenguaje claro o la asistencia jurídica gratuita, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad. Esto es relevante ya que las condiciones sociales y económicas de desigualdad son un obstáculo para que amplios sectores de la población puedan acceder de manera efectiva a la justicia. Los Estados están obligados a realizar los ajustes procedimentales necesarios para garantizar que se cumplan con dichos estándares.



3. El reconocimiento de la legitimación activa amplia, lo que implica facilitar los requisitos de presentación y admisión de demandas por la posible afectación de daños ambientales. Por ejemplo, cuando se otorgan concesiones o permisos para llevar a cabo un proyecto cerca del territorio de una comunidad, con el potencial de afectar sus medios de vida, no es necesario que se produzca dicha afectación, ya que bajo el concepto de interés legítimo amplio, basta la posible afectación de sus derechos para presentar la demanda y que un juez revise el caso.
4. Disponer de medidas cautelares y provisionales para prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños ambientales. Esto refuerza que en los juicios ambientales se dicten medidas para prevenir los daños provocados al inicio de los procedimientos, por ejemplo, la suspensión de las actividades del proyecto que se reclama, lo que garantiza que durante el procedimiento se va a garantizar la protección del medio ambiente.
5. La inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba, que traslada la obligación de probar el daño ambiental o el potencial riesgo a quienes llevan a cabo la actividad o proyecto, y no a quienes lo sufren. Es decir, si una comunidad o persona señala un riesgo o afectación ambiental, le corresponde a la autoridad responsable o empresa acreditar que dicho daño no existe o que no se va a producir. Esto implica que las y los jueces asuman un papel activo en los procesos para contar con las evidencias que le permitan conocer, con mayor precisión, los riesgos y daños ambientales que se van a producir.
6. Reforzar los mecanismos de ejecución y cumplimiento oportuno de sentencias y resoluciones administrativas. Uno de los grandes retos en el acceso a la justicia en asuntos ambientales, es precisamente el cumplimiento de las sentencias, ya que no se suelen definir de manera clara los efectos y alcances para que puedan ser ejecutadas por las autoridades responsables, existe una amplia permisividad en el tiempo de cumplimiento, así como la ausencia de mecanismos efectivos para vigilar su ejecución.
7. Contar con mecanismos de reparación de daños, como la restitución, compensación, garantías de no repetición y pago de sanciones económicas, entre otras. Actualmente, la reparación del daño ambiental se realiza a partir de una noción civilista del daño consistente en su cuantificación y pago económico, por lo que el Acuerdo de Escazú permitirá avanzar hacia una noción integral de la reparación.
8. Utilizar los medios alternativos para la solución de conflictos ambientales (MASC), como la mediación, conciliación o negociación. Estas alternativas pueden ayudar a resolver los conflictos en menor tiempo y con menor costo. Dependerá de cada caso y situación determinar cuál es la mejor, pero el hecho de que el Acuerdo contemple medios alternativos para solucionar conflictos abre la posibilidad de que muchos problemas puedan ser resueltos sin la necesidad de acudir a tribunales.



Tomando en consideración las principales aportaciones del Acuerdo de Escazú, a continuación se analiza el marco jurídico que tiene mayor relevancia y una vinculación directa con el ejercicio del derecho de acceso a la justicia en México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De acuerdo con el Artículo 1o de la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos forman parte del bloque de constitucionalidad. Esto implica que el desarrollo del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, ya sea por vía legislativa, jurisprudencial o de política pública, debe ser conforme a lo establecido en la Constitución y los estándares de derechos humanos.

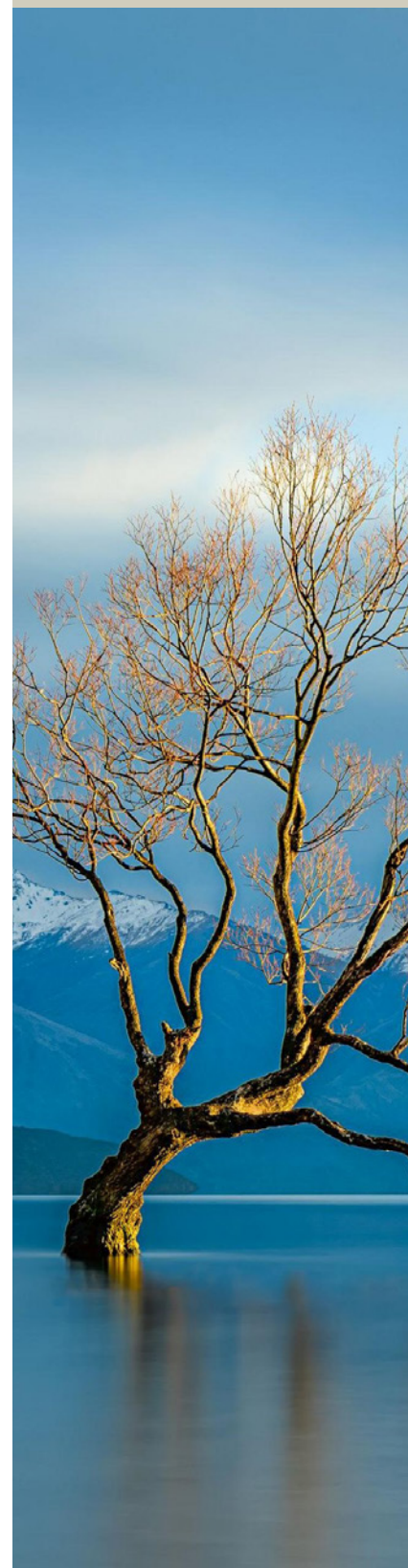
Dicho esto, a nivel constitucional el Artículo 17 reconoce el derecho que tienen todas las personas para acceder a la jurisdicción del Estado, y establece la obligación de crear los tribunales respectivos así como los medios necesarios para garantizarlo. Además, incluye las características con las que debe cumplir la administración de justicia, como la imparcialidad, la gratuidad o la resolución de los casos en los plazos y términos que fijan las leyes. Por último, en los párrafos cuarto, quinto y octavo, se establecen, respectivamente, el fundamento constitucional de las acciones colectivas, los medios alternativos de solución de controversias (MASC) y la existencia de un servicio de defensoría pública.

Como se puede observar, dichos aspectos se encuentran en sintonía con los estándares del Acuerdo de Escazú, en particular, con la posibilidad de crear órganos especializados en materia ambiental, contar con procedimientos efectivos en el acceso a la justicia y la implementación de los MASC para atender problemáticas medioambientales.

Por otro lado, el Artículo 4 reconoce el derecho a un medio ambiente sano, lo que permite definir el derecho de acceso a la justicia en términos ambientales, así como una interpretación armónica con los estándares del Acuerdo de Escazú. De hecho, la SCJN ya ha desarrollado criterios jurisprudenciales relacionados con temas como la legitimación activa procesal, el interés legítimo, el principio precautorio o la inversión de la carga de la prueba, entre otros¹⁷⁷.

Si bien esto representa un avance importante respecto al derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, sus alcances continúan siendo limitados y su incorporación en la práctica cotidiana de los órganos judiciales inferiores, así como en autoridades administrativas, continúa siendo marginal. Como ve-

¹⁷⁷ Para conocer los principales criterios de la SCJN relativos al derecho a un medio ambiente sano, ir a: Cuadernos de Jurisprudencia, Núm. 3. Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centros de Estudios Constitucionales de la SCJN. Ciudad de México, 2020.



remos más adelante, los estándares implican una evolución en la manera en las que los tribunales interpretan y aplican el derecho para resolver conflictos socioambientales.

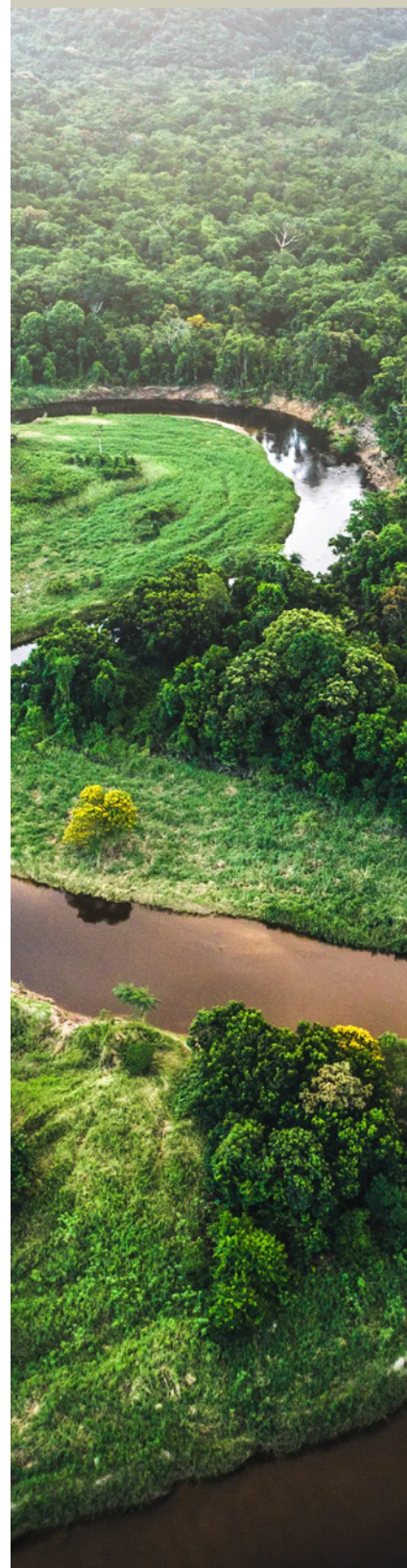
En el mismo sentido, el Artículo 2 permite el desarrollo e interpretación del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales con relación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables. Dicho precepto permite contextualizar el trato especial en el acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas para evitar situaciones de discriminación y exclusión, así como para realizar los ajustes a los procedimientos de acuerdo a su situación social, económico y cultural, entre otros.

Respecto a la parte orgánica en el acceso a la justicia, el Artículo 94 establece que la administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la SCJN, se encuentra a cargo del Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Esto abarca, como la propia Constitución señala, la determinación del número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Colegiados de Apelación y Juzgados de Distrito. Dicho precepto es relevante, ya que no sólo refuerza el fundamento constitucional que permite la creación de nuevos órganos para la administración de justicia en asuntos ambientales, sino que establece la facultad expresa en el CJF.

Respecto al desarrollo jurisprudencial, es importante precisar que recientemente, en el marco de una reforma integral del Poder Judicial de la Federación, se incorporó el sistema de precedentes de la jurisprudencia. Antes de la reforma, la vía para desarrollar la jurisprudencia en la SCJN se basaba en el criterio de reiteración, consistente en la resolución de cinco asuntos seguidos resueltos en el mismo sentido y con mayoría calificada. Ahora, de acuerdo al párrafo doceavo, se añade la creación de jurisprudencia por precedente obligatorio, consistente en la resolución de un solo caso por mayoría calificada (ocho votos en el Pleno de la SCJN y cuatro en las Salas) para establecer la obligatoriedad del criterio para todas las autoridades jurisdiccionales a nivel federal y local.

Este aspecto puede representar una aportación positiva en el sentido de que el desarrollo jurisprudencial de los derechos de acceso reconocidos en el Acuerdo de Escazú avance con mayor rapidez. Es decir, la creación de jurisprudencia no se limita a la resolución de cinco casos en el mismo sentido para ampliar o modificar una línea jurisprudencial, también es posible a través de la resolución de un solo caso por la SCJN por una mayoría calificada.

Por último, el Artículo 103 establece la competencia de tribunales federales para resolver controversias que se deriven de normas generales, actos u omisiones de las autoridades que violen los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, por ejemplo, cuando se reclama que una autoridad no realizó una consulta previa, libre e informada para llevar a cabo determinado



proyecto. Por su parte, el Artículo 107 establece los procedimientos a los cuales se sujetan dichas controversias, entre los que se encuentra el juicio de amparo.

En suma, se considera que la Constitución se encuentra en sintonía con los estándares del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales reconocidos en el Acuerdo de Escazú.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la CPEUM

El juicio de amparo en México es el principal mecanismo de protección de derechos humanos. En términos generales, se puede definir como el medio de defensa con el que cuentan todas las personas para defenderse de actos arbitrarios de la autoridad, omisiones que impacten negativamente algún derecho humano, así como para cuestionar la constitucionalidad de actos o normas.

La Ley de Amparo vigente es producto de una reforma integral en el año 2011, en la que se reconoció el interés legítimo en el artículo 5, consistente en el interés que tiene una persona o colectividad reconocido y protegido por el derecho. Es decir, es una situación jurídica que ostenta una persona o colectividad por encontrarse en una situación diferenciada del resto de la sociedad, y que conlleva la facultad de exigirle a la autoridad un comportamiento ajustado al marco normativo.

Esto amplió la posibilidad de que las personas o colectivos reclamen la afectación de sus derechos, entre ellos los derechos ambientales, no solo cuando se produzcan daños de forma directa o indirecta, sino también cuando se encuentren en una situación especial frente al ordenamiento jurídico del que se trate.

Dicho aspecto implicó no sólo la modificación de reglas procesales para la admisión de demandas, sino también la incorporación de criterios interpretativos para valorar el potencial daño ambiental en la admisión de las mismas. El reconocimiento de esta figura benefició el trámite de juicios ambientales basados en el interés legítimo que tienen las personas y/o comunidades frente a acciones que impactan o pueden impactar los servicios ambientales de los que se benefician.

A partir de su reconocimiento formal, la SCJN ha venido ampliando su contenido por la vía jurisprudencial. Al respecto, la Primera Sala destacó que cuando se reclamen violaciones al derecho a un medio ambiente sano en el juicio de amparo, el criterio que debe utilizarse para determinar el interés legítimo, es si las personas que reclaman son beneficiarias o usuarias de los servicios



ambientales de un ecosistema, ya sea porque lo habitan o utilizan el entorno adyacente.¹⁷⁸

Es decir, para impugnar por vía del juicio de amparo una violación al derecho humano a un medio ambiente sano, la persona debe contar con un interés cualificado que lo diferencie del resto de la población para exigir que el Estado cumpla con su obligación de proteger el medio ambiente. Dicho análisis, de acuerdo con el propio criterio de la Corte, se debe realizar a la luz del principio precautorio y bajo el parámetro de razonabilidad que permita identificar la existencia de un vínculo entre la persona y la afectación que señala.¹⁷⁹

A su vez, también se han desarrollado criterios relacionados con el interés legítimo de comunidades y organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, la Segunda Sala de la SCJN estableció que no todas las violaciones al derecho fundamental a un medio ambiente sano se pueden exigir por cualquier persona u organización, sino que se debe exigir una afectación cualificada, real y jurídicamente relevante, como puede ser de índole profesional en el caso de las organizaciones de la sociedad civil.¹⁸⁰

Un aspecto que la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú podría abonar en el desarrollo de dicha línea jurisprudencial, se relaciona con la dimensión objetiva del derecho humano a un medio ambiente sano, ya que hasta la fecha no ha sido abordada por la SCJN. Es decir, la Corte deberá resolver cómo se actualiza el interés legítimo para proteger el medio ambiente no sólo por el beneficio que genera a las personas, sino por el valor que tiene en sí mismo. Hasta la fecha, la protección del medio ambiente en sede judicial se ha desarrollado desde una visión antropocéntrica que pone en el centro a los seres humanos. Avanzar hacia la dimensión objetiva implica asignarle un valor intrínseco a la naturaleza, más allá de la utilidad que tiene para el ser humano o por los efectos que su degradación puede tener en los derechos de las personas, sino por su importancia con los demás organismos vivos como merecedores de protección en sí mismos.

Otra de las grandes oportunidades en términos del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales que se identifica en el juicio de amparo, tiene que ver con la suspensión del acto reclamado regulado en la Sección Tercera de la Ley (artículos 125 a 158). Dicho aspecto es relevante, ya que permite evitar que se continúen con las actividades que afectan o ponen en riesgo la protección del medio ambiente y los derechos humanos de las personas o comunidades que reclaman. Por ejemplo, que se ordene la suspensión de actividades de una

178 SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 307/2016, 14 de noviembre de 2018. Es importante añadir que, dentro del mismo criterio de la Corte, se establece que dicha valoración deberá realizarse a la luz del principio precautorio en materia ambiental

179 SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 779/2014, 3 de febrero de 2016.

180 SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 3193/2018, 26 de septiembre de 2018



empresa minera por no haber realizado un proceso de consulta previa con las comunidades que pudieran resultar afectadas.

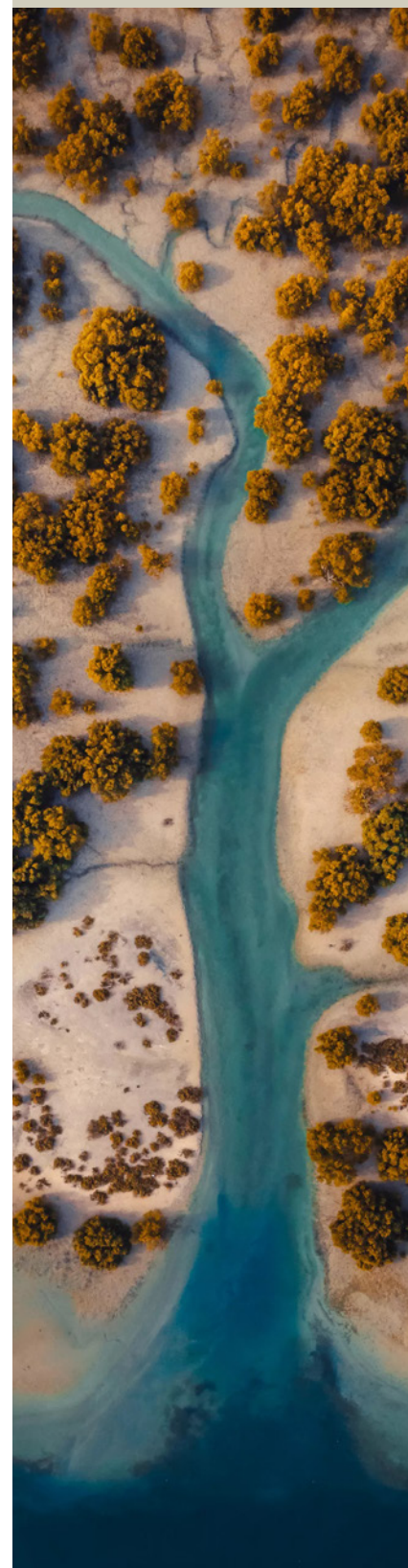
Un primer elemento a destacar es que las suspensiones relacionadas con actos vinculados a los derechos agrarios de los núcleos de población ejidal o comunal son otorgadas de oficio y de plano (artículo 126, párrafo tercero), sin embargo, en dicha categoría no se abarcan a los pueblos y comunidades indígenas y equiparables, a pesar de que dicho grupo se encuentra en una posición de exclusión histórica y situación de vulnerabilidad.

Es decir, para que una comunidad indígena, una organización ambiental o la ciudadanía en general puedan obtener una suspensión en un juicio de amparo que evite que los actos que combaten provoquen daños o afectaciones a derechos, deben cumplir con un estándar más alto. Prácticamente se debe probar el daño y no solo el riesgo, o incluso, habiendo probado el daño, justificarlo por encima de conceptos como el interés público, lo que resulta contrario al principio precautorio y de prevención en materia ambiental.

Es importante tomar en consideración que los juicios por daños ambientales suelen tardar años, por lo que si no se otorgan las suspensiones, los daños provocados son sumamente complejos de restituir o reparar. El problema se encuentra en que el otorgamiento de dichas suspensiones resulta más complejo cuando se trata de justificar que no generan perjuicios al interés social o contravienen disposiciones de orden público, como suele ocurrir en casos por daños ambientales.

En ese sentido, el reconocimiento de medidas cautelares y provisionales para prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños ambientales en el Acuerdo de Escazú, puede generar una evolución interpretativa de la suspensión en el juicio de amparo, con la finalidad de evitar violaciones futuras, independientemente de que dichos daños se confirmen o no con la sentencia de fondo.

Por último, con relación a los mecanismos alternativos para la solución de conflictos, la Ley de Amparo únicamente contempla en su artículo 205 la posibilidad de celebrar convenios entre las partes para dar por terminados los procedimientos. Dicho mecanismo no contempla el desequilibrio de poder que existe entre las partes en un conflicto socioambiental, por ejemplo, cuando una comunidad combate una concesión de un megaproyecto. La ausencia de mecanismos previamente establecidos, con mediadores imparciales, deja en un estado de indefensión a las comunidades, ya que dichos procesos de negociación se dan en condiciones de desigualdad.



Código Federal de Procedimientos Civiles

Las acciones colectivas consisten en una acción jurídica promovida por un grupo de personas que tienen un interés legítimo de proteger un derecho o interés cuya titularidad pertenece a la colectividad.

Como ya se ha señalado, esta figura se encuentra reconocida en el artículo 17 constitucional, en el que se establece la competencia exclusiva de la Federación; y que las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño, deberán regularse en la legislación secundaria.

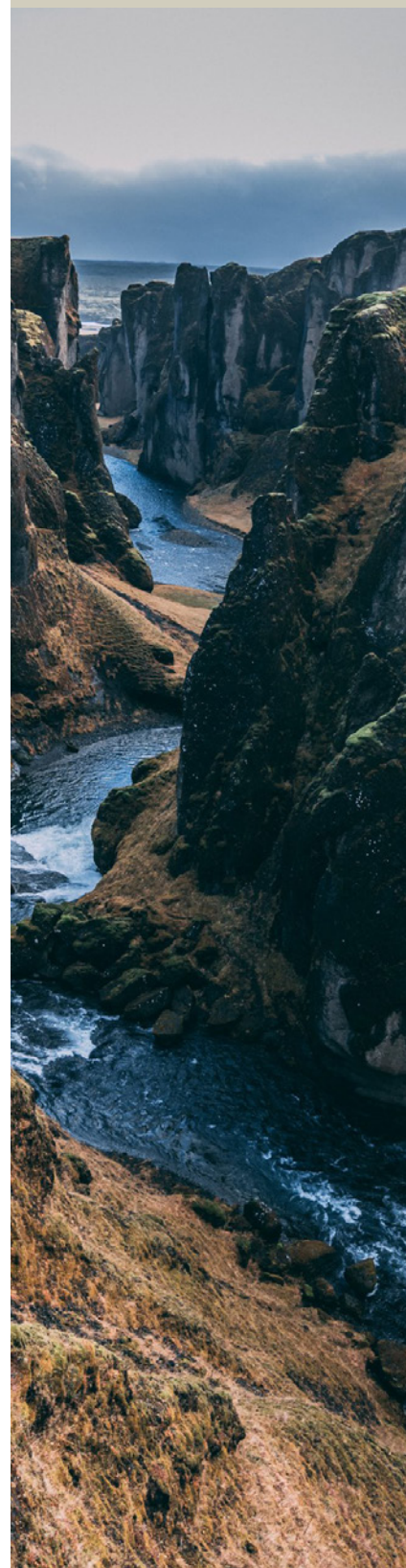
En el CFPC se encuentran reguladas en el Libro Quinto, titulado “*De las acciones colectivas*”, en donde se reitera la competencia exclusiva de la Federación y se incluye el medio ambiente como una de las materias de protección. En concreto, se contemplan tres tipos de acciones colectivas: la acción difusa, la colectiva en sentido estricto y la individual homogénea. A través de las tres acciones es posible defender derechos ambientales, por lo que la idoneidad dependerá de los hechos particulares y circunstancias específicas de cada caso.

Respecto a la legitimación activa, es decir, quiénes pueden ejercer acciones colectivas en materia ambiental, el CFPC reconoce en su artículo 585 a los siguientes actores: 1) la PROFEPA; 2) el representante común de una colectividad conformada por al menos treinta miembros; 3) asociaciones civiles sin fines de lucro constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción y cuyo objeto sea la defensa de los derechos ambientales; y 4) el Fiscal General de la República.

Un primer obstáculo, se encuentra en la competencia exclusiva que tiene la Federación para conocer este tipo acciones, aún y cuando la Constitución reconoce la competencia concurrente en materia ambiental entre Federación, estados y municipios. Esto limita el alcance de estas acciones, ya que excluye órganos públicos estatales y municipales para promover dichas acciones, aún y cuando en muchas ocasiones tienen una mayor vinculación con la protección de derechos e intereses colectivos de carácter ambiental.

Asimismo, los requisitos para la presentación de acciones colectivas, como señalar el nombre y domicilio del demandado, entran en tensión con el concepto de legitimación activa amplia. En muchas ocasiones, es sumamente complejo identificar el origen de los daños ambientales, así como los responsables, por lo que negar la admisión de una demanda resulta desproporcionado y dificulta el acceso a la justicia de las personas afectadas.

Otro aspecto que representa una barrera en el acceso a la justicia, es el requisito de la representación común consistente en al menos 30 miembros. Dicho requisito no se encuentra plenamente justificado, resulta arbitrario y carece de sentido en términos de la protección de derechos e intereses colectivos y difusos, ya que su naturaleza indivisible debería permitir que cualquier persona



accione dicha acción en representación del grupo de interés. La legitimación no debería estar condicionada a un número de personas, aspecto que entra en tensión con el concepto de legitimación activa del Acuerdo de Escazú.

Por otro lado, el plazo de prescripción de las acciones colectivas es de tres años y seis meses a partir del día en que se haya causado el daño. Cuando se trate de daños de naturaleza continuada, el plazo comienza a contar a partir del último día que se haya generado el daño. Esto también puede representar una barrera de acceso a la justicia, ya que los efectos de los daños ambientales en muchas ocasiones se dan años después de haberse causado. Dicho aspecto, como se analiza más adelante, sí es tomado en cuenta en la LFRA.

Con relación a los MASC, al igual que la Ley de Amparo, el CFPC no desarrolla dichos mecanismos sino que se limita a la voluntad de las partes de llegar a acuerdos que den por terminado el procedimiento.

Por último, destacan las medidas precautorias contempladas en el CFPC, ya que si bien pueden considerarse adecuadas, se activan únicamente a petición de parte y los jueces o juezas deben valorar que dicha medida no cause una afectación “ruinosa” al demandado (artículo 611), lo que limita la función activa de las y los jueces, y resulta contrario al principio de precaución en materia ambiental y la reversión de la carga de la prueba.

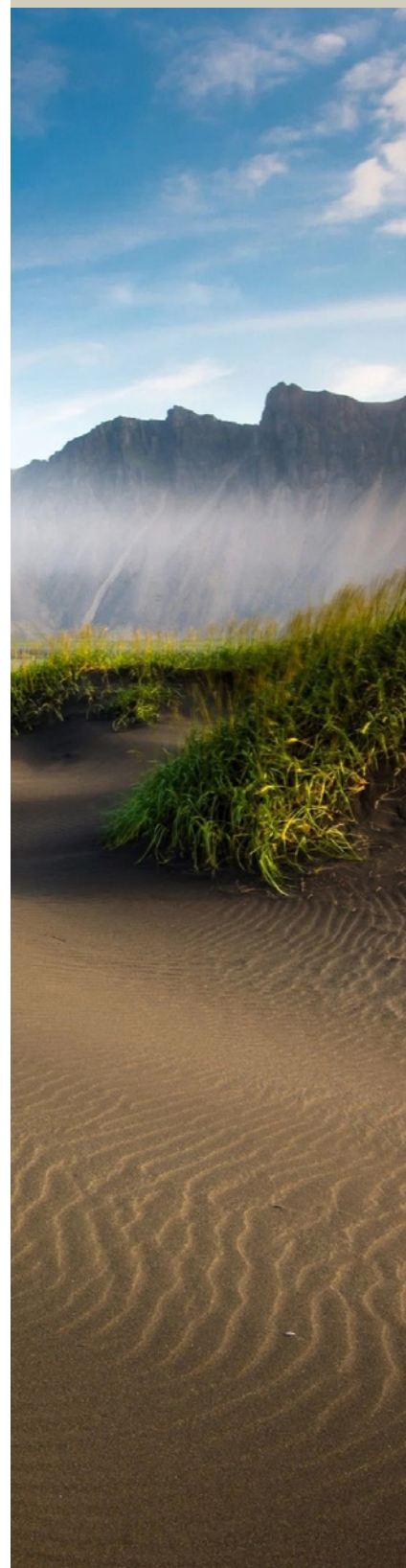
Para determinar si una medida puede causar una afectación ruinosa al demandado, el juez o jueza tendría que realizar un ejercicio de ponderación entre la protección ambiental y el interés económico. Dicho ejercicio debe realizarse tomando en consideración la importancia que tiene la protección del medio ambiente para salud y vida de las personas, así como otros derechos involucrados.¹⁸¹

En suma, la regulación de las acciones colectivas en el CFPC tiene un alcance limitado y se identifican diversas barreras para acceder a la justicia en asuntos ambientales por dicha vía.

Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

En línea con lo anterior, las acciones colectivas también se encuentran reguladas en la LFRA, en la que se reconoce el derecho e interés legítimo para ejercer acciones y demandar por la vía judicial la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños, así como el pago de sanciones económicas.

181 Anglés Hernández, Marisol, *Acciones colectivas en materia de protección ambiental, fallas de origen*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLVIII, núm. 144, septiembre-diciembre de 2015, págs. 899-929: IIJ-UNAM



La responsabilidad ambiental, en términos generales, consiste en el daño que una acción u omisión causa al medio ambiente, otras especies y los derechos de las personas. Dicha responsabilidad recae tanto en las personas, como las empresas y las autoridades públicas.

La legitimación activa en este ordenamiento se encuentra en el artículo 28 y se le atribuye a: 1) personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado; 2) organizaciones privadas sin fines de lucro cuyo objeto social sea la protección del medio ambiente cuando actúe en representación de algún habitante de las comunidades; 3) la PROFEPA; y 4) las 39 procuradurías o instituciones que ejercen funciones de protección ambiental en las entidades federativas en el ámbito de su circunscripción territorial.

Al respecto, destaca la condicionante a las organizaciones de la sociedad civil, consistente en que deben actuar en representación de una persona afectada y no por sí mismas. Al respecto, la Primera Sala de la SCJN señaló que no se justifica un trato diferenciado para imponer requisitos en la legitimación a asociaciones civiles que tienen por objeto la protección del medio ambiente, ya que inhiben el ejercicio de la acción.¹⁸²

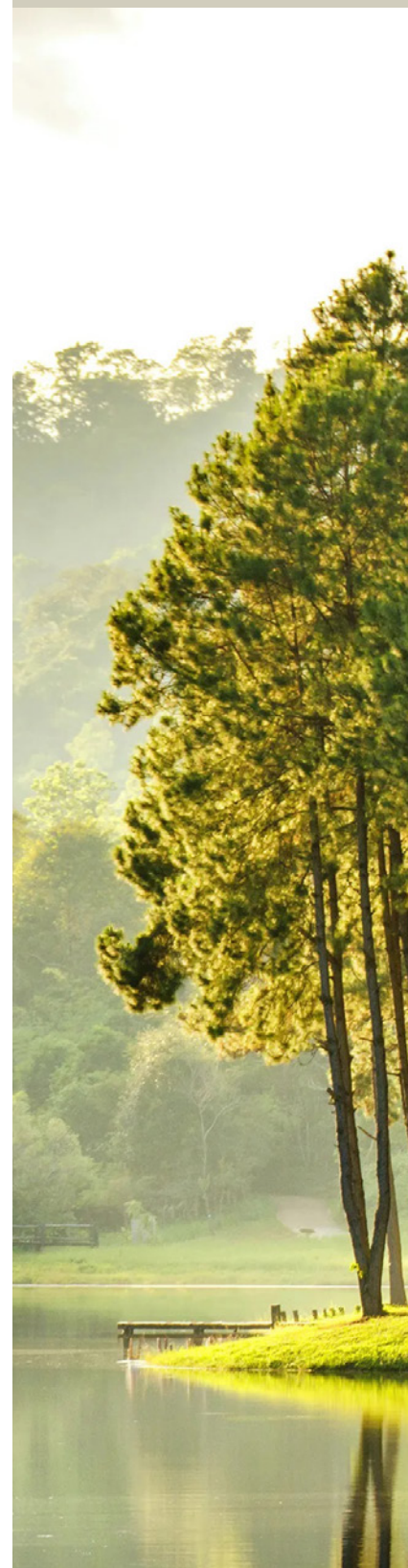
Respecto a la prescripción de las acciones, como se ha señalado, a diferencia de su regulación en el CFPC, en la LFRA se establece un plazo de 12 años a partir de que se produzca dicho daño y sus efectos (artículo 28). Si bien dicho plazo resulta más beneficioso para contemplar la naturaleza continuada y acumulativa de los daños ambientales, de igual forma termina siendo discrecional, ya que existen supuestos en los que no sea suficiente, por lo que tendría que definirse caso por caso.

Además de reiterar los aspectos señalados en el apartado anterior, en términos generales destaca la ausencia de una regulación robusta y especializada de las acciones colectivas en materia ambiental. Es decir, a pesar de que la propia Constitución establece la facultad del Congreso de la Unión para regular las materias de aplicación de esta figura, lo que posibilita contar con una legislación especializada en materia ambiental que sea acorde a las necesidades y características específicas de dicho contexto, su regulación se da de manera dispersa en el ámbito civil y administrativo, y con alcances sumamente limitados.

Por otro lado, la LFRA regula la responsabilidad ambiental generada por daños ocasionados al medio ambiente; reconoce el derecho subjetivo –sea individual o colectivo– para exigir la responsabilidad ambiental; y establece medidas de reparación y compensación exigibles a través de procesos administrativos y judiciales.

Uno de los aspectos a destacar de la LFRA, y que se considera favorable al derecho de acceso a la justicia, se encuentra en el artículo 34, en el que se

182 SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 501/2014, 11 de marzo de 2015



establece la facultad para que los órganos jurisdiccionales recaben de oficio las pruebas que estimen pertinentes y que les permitan contar con un mayor grado de conocimiento y precisión del riesgo del daño ambiental que se analiza, sus causas, así como las posibles repercusiones en el ecosistema vulnerando.

Así lo consideró la Primera Sala de la SCJN al señalar que, entre las herramientas con las que cuentan los operadores jurídicos para corregir la desigualdad que enfrentan la ciudadanía en la protección del medio ambiente, se encuentra su papel activo para allegarse de los medios de prueba necesarios.¹⁸³

Ahora, la LFRA se caracteriza por ser una ley cuya aplicación se da una vez que se comete un daño ambiental, por lo que es una herramienta fundamental para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia.

A pesar de su relevancia, la legislación cuenta con algunos aspectos problemáticos. El primero, es que el artículo 6 invisibiliza el daño ambiental, ya que excluye de dicha categoría a los que hayan sido expresamente manifestados por el responsable y explícitamente identificados, delimitados sus alcances y evaluados; y que dichos daños no rebasen los límites previstos en las disposiciones o normas oficiales mexicanas. Esto posibilita la generación de daños pasivos ambientales exentos de responsabilidad.

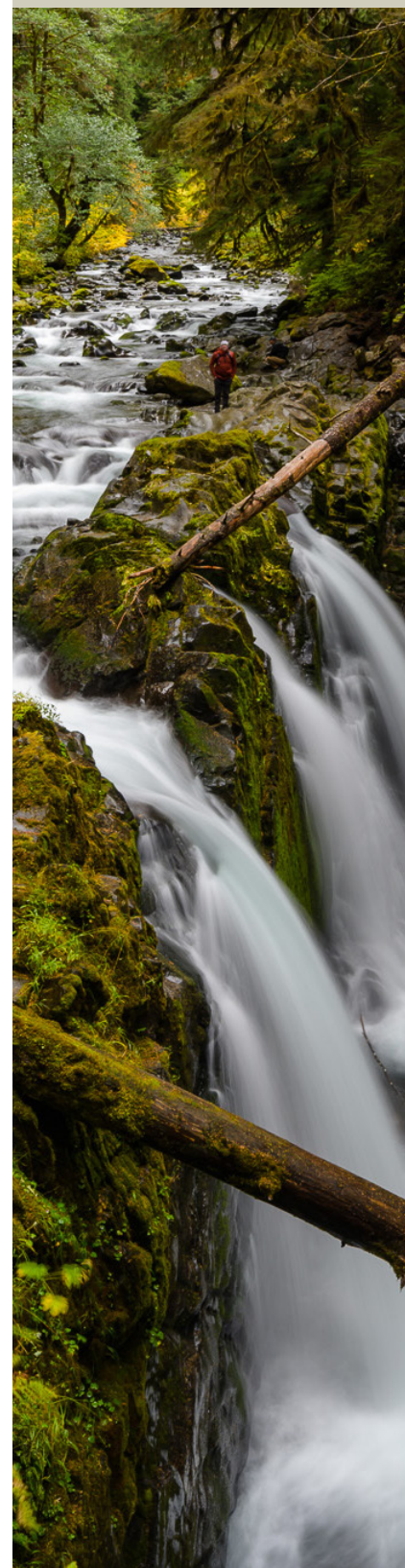
Otro de los aspectos problemáticos se encuentra en el artículo 20, que permite la reducción de sanciones para las empresas si acreditan ciertos antecedentes de cumplimiento normativo, aspecto que sitúa el análisis y la valoración de la responsabilidad y compensación en un aspecto formal, y no en las causas efectos del daño cometido.

Por último, la LFRA contempla un capítulo dedicado a los MASC entre los que se reconoce la mediación y la conciliación, sin embargo, la aplicación y efectividad de dichos mecanismos es sumamente baja.

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

En la LFPCA se regula el Juicio Contencioso Administrativo Federal, conocido comúnmente como el juicio de nulidad. Este proceso se estructura a partir de la idea de que una actuación previa de una autoridad administrativa, denominada como acto administrativo, causa una afectación en la esfera jurídica de una persona, lo que motiva la necesidad de controvertir dicho acto frente a un tribunal para que decida sobre su validez y/o legalidad.

183 SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 307/2016



Como su propia naturaleza lo muestra, este medio de defensa se enfoca en combatir aspectos de legalidad, es decir, en revisar si la autoridad pública cumplió con los requisitos y reglas administrativas que contempla la ejecución de un acto, por lo que sus alcances se limitan a que, en caso de detectar irregularidades, se declare la nulidad del acto.

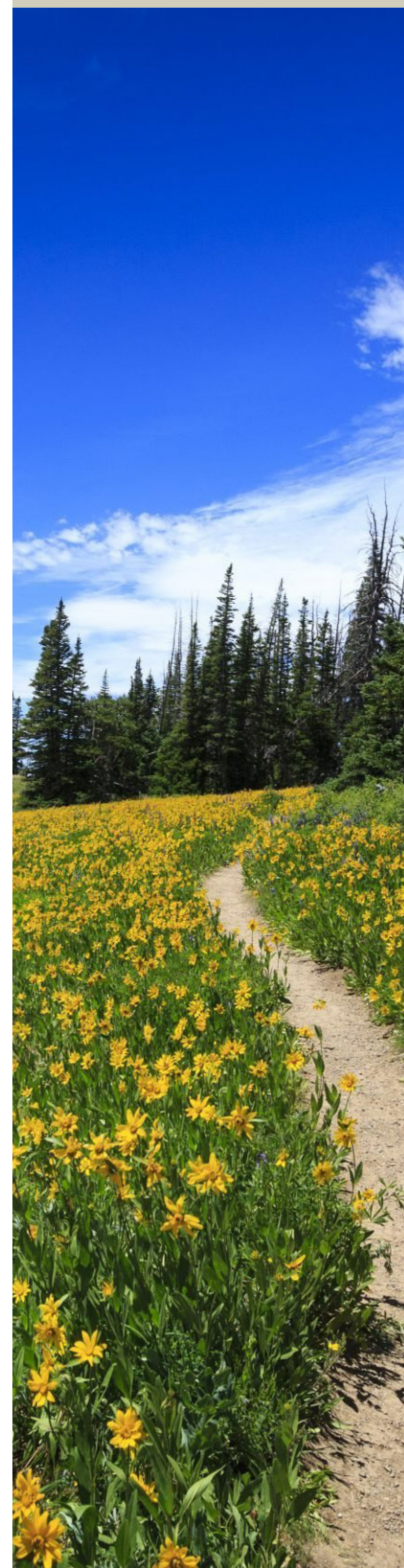
Esto pone en entredicho la efectividad del instrumento como herramienta de acceso a la justicia en asuntos ambientales, ya que la autoridad administrativa no revisa aspectos sustanciales relacionados con el fondo de los conflictos socioambientales. Esto implica que, en ocasiones, se puedan otorgar autorizaciones de impacto ambiental que cumplen con los requisitos formales, pero que en el fondo pudiesen resultar contrarias al estándar de protección ambiental. La visión meramente administrativa merma su capacidad para atender la complejidad de los juicios ambientales y lo convierte en un requisito formal para acudir al juicio de amparo.

La nulidad de los actos se puede dar en dos sentidos. Para efectos, que implica corregir los vicios del acto, por ejemplo, la falta de delimitación territorial en una manifestación de impacto ambiental; y la nulidad lisa o llana, que implica que el acto quede sin efectos, sin embargo, no se va más allá, es decir, no se analiza el fondo que sería la viabilidad del proyecto acorde a los estándares internacionales.

Esto representa una limitación en el acceso a la justicia, ya que incluso obteniendo una nulidad llana que deje un acto sin efectos, nada impide que la empresa que pretende llevar a cabo un proyecto que tendrá un impacto ambiental significativo, reinicie el procedimiento corrigiendo el vicio formal por el cual se nulificó el acto administrativo previo.

En ese sentido, es un mecanismo poco eficaz para la protección del derecho a un medio ambiente sano en el mediano y largo plazo. La predominante visión legalista del Tribunal de Justicia Administrativa, excluye la incorporación de conocimientos interdisciplinarios y la aplicación de principios jurídicos para la resolución de conflictos. La excesiva burocracia de los procesos y su visión civilista convierten al juicio de nulidad en un requisito formal para acceder al juicio de amparo.

La revisión detallada del juicio de nulidad a la luz de los estándares internacionales en la materia es sumamente relevante, ya que tiene una vinculación directa con todos los procedimientos administrativos que realizan los órganos del gobierno federal para cumplir con la normativa ambiental. Es decir, es la herramienta que contempla la legislación ambiental para impugnar permisos y/o autorizaciones ambientales, sin embargo, en la práctica tiene un impacto sumamente limitado para garantizar el acceso a la justicia en asuntos ambientales para las personas.



Por último, en términos generales, en la LFPCA no se desarrollan de manera amplia los MASC. Únicamente los contempla como una causal de improcedencia en el artículo 8, fracción XIII.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

El Poder Judicial de la Federación es el principal órgano del Estado para garantizar el derecho de acceso a la justicia. Este abarca a la SCJN, el CJF, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito, entre otros.

Con relación al Acuerdo de Escazú, interesa remarcar el papel del CJF, ya que es el órgano encargado de todo lo relativo al funcionamiento de los juzgados de distrito y tribunales de circuito, que son los espacios en donde se resuelven una gran cantidad de conflictos socioambientales.

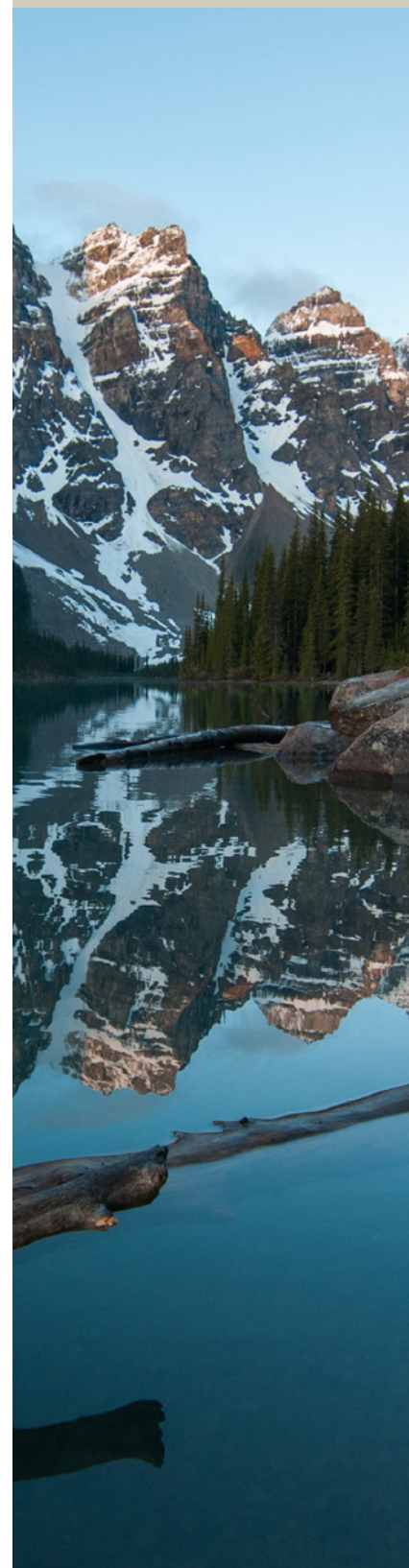
Los juzgados de distrito son los órganos de primera instancia del PJF, y se encargan de conocer las controversias que se suscitan del incumplimiento de la legislación federal, así como la resolución de juicios de amparo indirectos. Por su parte, los tribunales colegiados de circuito se encargan de resolver los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas en las que se reclamen violaciones a derechos humanos, los recursos de revisión contra sentencias pronunciadas por los jueces de distrito, así como los recursos que procedan contra sus actos, entre otros.

Dentro de las atribuciones reconocidas en el artículo 86, se encuentra la de determinar el número y especialización por materia de los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de distrito, así como la de establecer las disposiciones generales de capacitación.

Esto es de enorme relevancia, ya que la eventual creación de tribunales especializados en materia ambiental pasaría por este órgano. Contar con dichos órganos conlleva la posibilidad de contar con autoridades judiciales capaces de resolver los conflictos socioambientales con todas las complejidades que involucran. Por ejemplo, que sean capaces de incorporar el conocimiento científico o los saberes tradicionales de las comunidades sobre su entorno en la solución de conflictos.

Por otro lado, para garantizar la correcta incorporación de los estándares del Acuerdo de Escazú en la práctica de operadores jurídicos, resulta fundamental la capacitación de operadores jurídicos del Poder Judicial en materia ambiental.

Otro actor clave es el Instituto de la Defensoría Pública, que es un órgano auxiliar dependiente del CJF (artículo 93). La Defensoría Pública juega un papel clave para garantizar el derecho de acceso a la justicia. Como se ha señalado,



un elemento fundamental para el ejercicio de este derecho es contar con asistencia técnica y jurídica gratuita en materia ambiental, lo que fortalecería el acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

La Defensoría Pública tiene por objeto, precisamente, la representación jurídica de las personas en asuntos del fuero federal con el fin de garantizar el acceso a la justicia. Actualmente dicha asesoría predomina en materias como penal, laboral o amparo en materia familiar, por lo que se abre la oportunidad para ampliarla a materia ambiental.

Su regulación se encuentra en la Ley Federal de la Defensoría Pública. Destaca la reciente creación en febrero de 2019 de la Unidad de Litigio Estratégico en Derechos Humanos como parte de la Defensoría Pública, con el objetivo de llevar casos estratégicos que pudieran generar criterios relevantes o posicionamientos de constitucionalidad de la SCJN. Será importante revisar si se han impulsado casos vinculados al derecho a un medio ambiente sano.

Por último, resulta importante precisar que uno de los obstáculos para acceder a la justicia en asuntos ambientales, radica no tanto en el diseño institucional del poder judicial y su normativa, sino en la cultura jurídica excesivamente formalista que impregna la interpretación y aplicación del derecho para la resolución de conflictos así como la falta de capacidades de las personas en general. A pesar del reconocimiento de los tratados internacionales como parte del bloque de constitucionalidad, así como de herramientas de interpretación y aplicación de los derechos humanos, como el control de convencionalidad o la interpretación conforme, estos no se ven reflejados en la resolución de conflictos socioambientales.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En la LGEEPA, se encuentra regulada la denuncia popular, que es un mecanismo no jurisdiccional que permite a grupos de personas o asociaciones civiles denunciar ante la PROFEPA cualquier hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir un desequilibrio ecológico o daños al medio ambiente.

Una de las virtudes de dicha herramienta, es la facilidad con la que las personas pueden acceder al mecanismo, ya que no representa mayores dificultades técnicas que requieran de una asesoría especializada, e incluso, puede ser presentada vía telefónica y posteriormente ratificada (artículo 190).

Ahora, si bien la posibilidad de accionar dicho mecanismo es amplia, su efectividad tiene un alcance sumamente limitado. Por ejemplo, la mera presentación de la denuncia, en muchas ocasiones, no asegura que el problema reportado sea investigado, ya que en la práctica, la PROFEPA cuenta con una amplia dis-



crecionalidad para hacerlo y depende, en gran medida, de las evidencias que aporten los denunciantes.

A esto se le suma la falta de capacidades técnicas, financieras, tecnológicas y de recursos humanos que tiene la institución, lo que reduce drásticamente la capacidad de la PROFEPA para resolver problemas socioambientales. Por ejemplo, si bien tiene la facultad de solicitar a centros de investigación e instituciones académicas la elaboración de estudios y peritajes sobre las cuestiones planteadas en las denuncias que le son presentadas (artículo 194), su ejercicio en la práctica es excepcional.

En otras legislaciones, como la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (artículo 154), Ley de Aguas Nacionales (artículo 124) y la Ley General de Vida Silvestre (artículo 107), contemplan el mecanismo de denuncia frente a la PROFEPA, no obstante, otros sectores que tienen un impacto medioambiental significativo, como la minería o los hidrocarburos, no.

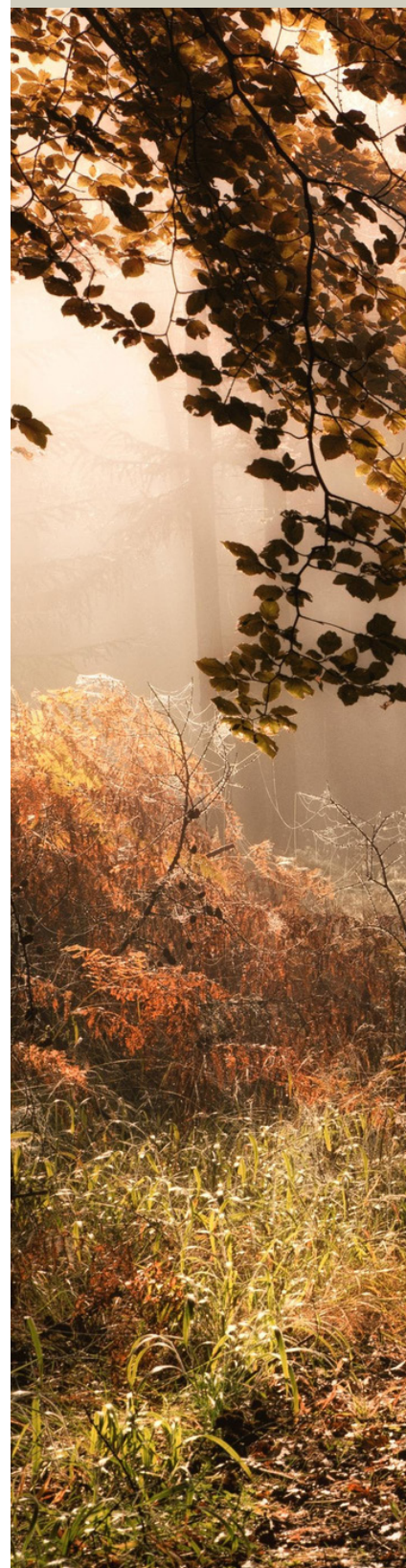
Por otro lado, la LGEEPA contempla el recurso de revisión, consistente en el derecho que tienen las personas afectadas de impugnar las resoluciones dictadas en procedimientos administrativos. Es un mecanismo para controlar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas.

Dicho recurso se puede ejercer en dos vías. La primera, por las personas que son afectadas directamente por una resolución administrativa. Por ejemplo, para reclamar una resolución de la PROFEPA sobre la cual existe inconformidad.

Se cuenta con un plazo de 15 días para interponer el recurso frente a la autoridad que emitió dicha resolución, quien a su vez deberá resolver sobre su admisión y si concede o no la suspensión del acto que reclama (artículo 176). Una vez admitido el recurso y resuelta la suspensión, se debe turnar al superior jerárquico, quien deberá resolverlo de manera definitiva en sede administrativa. Dicha resolución puede ser impugnada en la vía judicial.

El problema que presenta esta vía, es que la autoridad administrativa se convierte en juez y parte del conflicto, lo que resulta problemático con el principio de imparcialidad. Es decir, la misma autoridad de la que se reclama la inconformidad, es la que resuelve el recurso. Si bien las personas tienen la opción de acudir a la vía judicial, esto puede representar más tiempo y recursos.

La segunda, la pueden ejercer las personas que gozan de un interés legítimo. De conformidad con la LGEEPA, las personas tienen derecho a impugnar los actos administrativos de las autoridades y exigir que se lleven las acciones necesarias para que se cumpla con el marco jurídico ambiental, siempre que demuestren que dichas actividades causan o pueden ocasionar un daño al ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública (artículo 180).



Por ejemplo, reclamar la elaboración de una manifestación de impacto ambiental sobre un proyecto que tiene el potencial de afectar daños al ambiente en el que nos desarrollamos y que no cumple con todos los requisitos establecidos en la LGEEPA.

Si bien se valora de forma positiva el reconocimiento del interés legítimo en la LGEEPA para interponer recursos de revisión, e incluso se define de manera ambigua, en la práctica su alcance es sumamente limitado, ya que dicha ambigüedad es utilizada por las autoridades para negar el interés de las personas que interponen el recurso y su interpretación se aleja de lo dispuesto por la SCJN y el propio Acuerdo de Escazú.

Recomendaciones

Tomando en consideración lo expuesto en el presente apartado, algunas líneas generales que deberán explorarse son las siguientes:

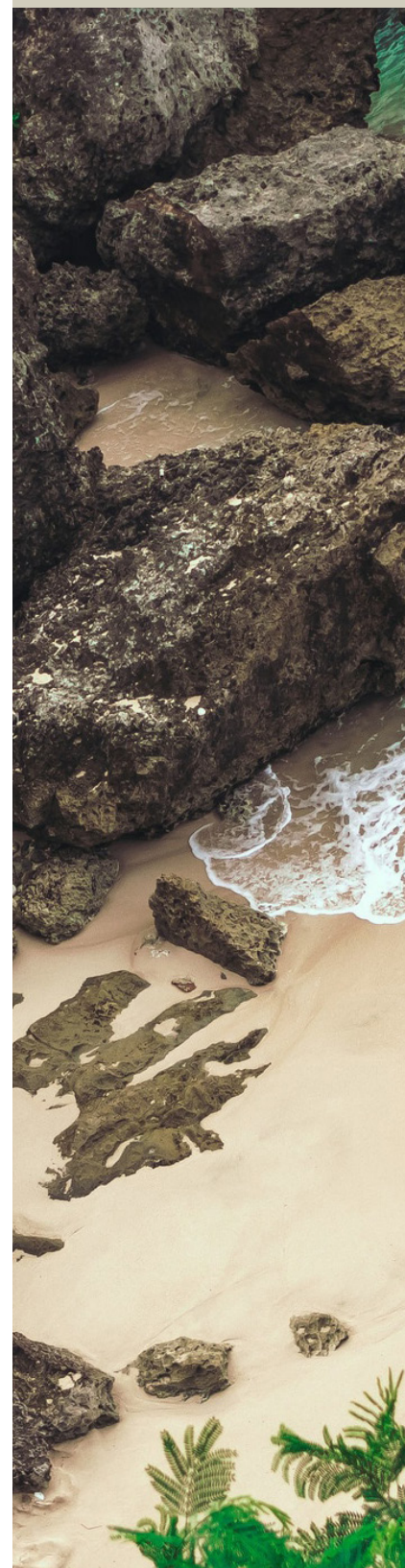
1. Impulsar el desarrollo de líneas jurisprudenciales a través del juicio de amparo para ampliar la noción y contenido del interés legítimo, legitimación activa amplia, las suspensiones en materia ambiental y los efectos de las sentencias de conformidad con el Acuerdo de Escazú.
2. Mejorar las capacidades de los órganos judiciales para la incorporación de conocimientos científicos y saberes tradicionales, así como la aplicación de la reversión de la carga de la prueba, en la resolución de conflictos socioambientales.
3. Ajustar los criterios de la legitimación activa amplia, las acciones colectivas y las medidas de reparación reconocidas en el CFPC y la LFRA a los estándares del Acuerdo de Escazú y los criterios jurisprudenciales de la SCJN.
4. Repensar y rediseñar el juicio de nulidad a la luz de los estándares internacionales del Acuerdo de Escazú para potenciar sus alcances como mecanismo de acceso a la justicia en asuntos ambientales.
5. Llevar a cabo un análisis en términos del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales para determinar con un sustento empírico la necesidad, importancia y alcances de contar con órganos jurisdiccionales especializados en asuntos ambientales.
6. Impulsar la representación de casos ambientales y de litigios estratégicos a través del Instituto de la Defensoría Pública.
7. Redefinir el marco jurídico de los MASC y ampliar las capacidades institucionales para la solución de conflictos socio ambientales por dicha vía.



8. Fortalecer las capacidades de la ciudadanía en general en el conocimiento mínimo de la legislación y herramientas disponibles como la denuncia.

Estándares del derecho de acceso a la justicia en el Acuerdo de Escazú

Estándar	Descripción
Contar con órganos especializados en materia ambiental	Los Estados deben contar con órganos estatales especializados en materia ambiental, que sean capaces de incorporar en las soluciones las complejidades técnicas y culturales de los conflictos socioambientales.
Medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia	Los Estados deben realizar los ajustes necesarios a los procedimientos legales para garantizar el acceso a la justicia de todas las personas. Entre las medidas que contempla el Acuerdo, se encuentran la traducción a idiomas no oficiales, uso del lenguaje claro o asistencia jurídica gratuita, con especial atención a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.
Legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente	La legitimación activa en materia ambiental amplía la capacidad de actuación de las personas y organizaciones para acudir a juicio a reclamar una afectación o potencial riesgo ambiental, sin la necesidad de probar un daño directo.
Medidas cautelares y provisionales para prevenir, cesar, mitigar o recomponer daños ambientales.	Los Estados deben contemplar medidas que garanticen la protección del medio ambiente durante los procedimientos jurídicos, por ejemplo, la suspensión de actividades de un proyecto que se reclama.
Inversión de la carga de la prueba y carga dinámica de la prueba.	Traslada la obligación de probar el daño ambiental o el potencial riesgo a quienes llevan a cabo la actividad o proyecto, y no a quienes la sufren o reclaman. Esto asegura que la falta de medios, recursos o información no sean obstáculo para prevenir o detener un daño ambiental



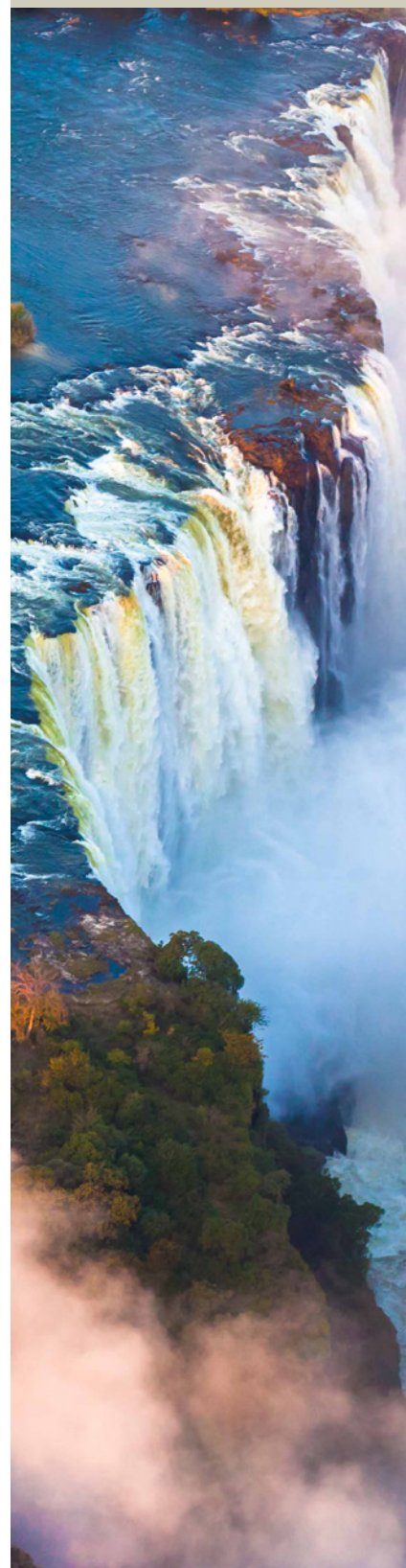
Estándar	Descripción
Mecanismos de ejecución y cumplimiento de resoluciones.	Los Estados deben fortalecer sus mecanismos para vigilar el cumplimiento de resoluciones, tanto judiciales como administrativas, y ajustarlos a las características específicas de los conflictos socioambientales
Mecanismos de reparación de daños	Los Estados deben incorporar una visión integral de la reparación a través de medidas como la restitución, compensación, garantías de no repetición y pago de sanciones económicas, entre otras
Medios alternos para la solución de conflictos ambientales	Los Estados deben impulsar el uso de los medios alternos, como la mediación, conciliación o negociación, para la solución de conflictos socioambientales

Personas defensoras del medio ambiente y derecho a defender derechos humanos

Las personas defensoras de derechos humanos son aquellas que desarrollan actividades a fin de promover, difundir y procurar la protección y cumplimiento de los derechos humanos, estas actividades las pueden desarrollar en el marco de sus convicciones, por su profesión, al defender o exigir el cumplimiento de sus derechos o en respuesta al haber sufrido alguna violación a sus derechos humanos, las personas defensoras pueden actuar de manera individual o colectiva, y de ambas formas son consideradas personas defensoras. En este sentido, no existe ningún otro requisito ni limitante para ser considerada persona defensora.

Es así que en 1998, mediante la Resolución A/RES/53/144¹⁸⁴, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la *“Declaración sobre el derecho y el deber*

¹⁸⁴ Asamblea General, Organización de la Naciones Unidas, “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999.



de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, también conocida como la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos.

Si bien la Declaración no establece nuevos derechos, sí articula los ya existentes de manera que sea más fácil aplicarlos al contexto y labor de las personas defensoras de derechos humanos, como la libertad de expresión, el derecho a la vida e integridad personal, o la libertad de reunión y asociación, entre otros. Además, es el primer instrumento internacional en reconocer la defensa de los derechos humanos como un derecho en sí mismo.¹⁸⁵

Una de las principales aportaciones de dicho instrumento, es que reconoce que los Estados no sólo deben abstenerse de violar los derechos reconocidos en tratados internacionales, sino que también deben generar las condiciones necesarias para que las personas dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos puedan ejercerlos y llevar a cabo su labor.

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana (CIDH) y la Corte Interamericana (Corte IDH) han realizado esfuerzos para incidir en la situación que viven las personas defensoras de derechos humanos a través de la generación de informes y el desarrollo de estándares de protección vinculados directamente a la función que realizan. De estos análisis se ha identificado, existen defensas de derechos donde las agresiones son más comunes y más graves. *“la situación de quienes trabajan en la defensa de la tierra, el territorio y el ambiente es particularmente grave, ya que a menudo su labor les sitúa en contra de los intereses económicos de las empresas nacionales y transnacionales”*.¹⁸⁶ Por su parte, la Corte IDH ha considerado que la labor realizada por las personas defensoras de derechos humanos resulta *“fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho”*.¹⁸⁷

En Latinoamérica se tiene identificado que la defensa de tierra y territorio, así como la del medio ambiente son las actividades con índices más altos de agresiones y más agravadas, esta situación se refleja en los grupos blanco de las agresiones que principalmente son comunidades indígenas u originarias, campesinos y ambientalistas. Lamentablemente, a pesar de la importancia que

185 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/74/159.

186 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Conjunto de Organizaciones de la Sociedad Civil - Octubre 2015, El rol de las empresas y los Estados en las violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos de la tierra, el territorio y el ambiente, 2015. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/ImplementationReport/Civil%20society%20organization%20joint%20report%20SP.pdf>

187 Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C, 192, párr. 87.



tiene la labor de las personas defensoras del medio ambiente, así como los riesgos a los que se enfrentan, Latinoamérica continúa siendo una de las regiones con los índices más altos de agresiones. Como señala el informe de 2020 de la organización Global Witness sobre las agresiones letales contra personas defensoras medio ambiente y del territorio, “más de dos tercios de los asesinatos ocurrieron en América Latina”.¹⁸⁸

En México se ha venido profundizando una grave crisis de derechos humanos. Torturas, desapariciones forzadas, feminicidios y ataques en contra de periodistas y personas defensoras de derechos humanos son algunos de los problemas que definen el contexto de violencia e inseguridad que se vive en nuestro país.

El aumento de la violencia en contra de los movimientos por la defensa del medio ambiente y el territorio, así como las campañas de desprestigio en su contra, forma parte de esta realidad. Los grandes megaproyectos, además de la afectación medioambiental que provocan, generan violencia en contra de las personas y comunidades que se oponen a su realización. Las personas defensoras de derechos ambientales constantemente son perseguidas, amenazadas, agredidas e incluso asesinadas como consecuencia de esa resistencia.

México se encuentra entre los cinco países con el mayor número de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos en el mundo.¹⁸⁹ De acuerdo con datos del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA) durante el año 2020 se registraron 90 agresiones en contra de personas defensoras del medio ambiente y 18 asesinatos.¹⁹⁰

La situación actual de las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente es alarmante. Como lo demuestran los diversos informes publicados, la tendencia de agresiones siguen a la alza y no se cuentan con las garantías necesarias para proteger su labor. Incluso, en muchas ocasiones, las autoridades públicas se encuentran involucradas en las mismas agresiones.

El Acuerdo de Escazú reconoce esa realidad y establece que los gobiernos están obligados a generar condiciones para que las personas que defienden el territorio y cuidan de la naturaleza puedan llevar a cabo su labor libre de peligro.

188 Global Witness, DEFENDER EL MAÑANA. Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente, Julio 2020.

189 Global Witness, Defender el Mañana, Report 29 de Julio de 2020. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>

190 Centro Mexicano de Derecho Ambiental CEMDA, Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México 2020



Acuerdo de Escazú

El Acuerdo de Escazú es el primer tratado internacional en el mundo que reconoce obligaciones específicas a los Estados relacionadas con la seguridad de las personas defensoras del medio ambiente. Esto lo convierte en un instrumento novedoso y una herramienta importante para proteger a quienes defienden el medio ambiente en la región.

De entrada, se reconoce en un instrumento vinculante la importancia del trabajo y las contribuciones que las personas defensoras del medio ambiente realizan al fortalecimiento de la democracia, así como al ejercicio efectivo de los derechos de acceso. En concreto, las principales aportaciones del Acuerdo de Escazú son:

1. El reconocimiento de la obligación de los Estados no sólo de abstenerse de vulnerar los derechos humanos de las personas defensoras, sino también la obligación positiva de generar las condiciones y garantizar un entorno seguro, propicio y libre de violencia.
2. El reconocimiento de la relación que existe entre el derecho a defender derechos humanos y otros derechos, como la libertad de expresión, integridad personal, derecho de reunión y asociación, entre otros; así como la obligación de tomar las medidas adecuadas y efectivas para garantizar su ejercicio.
3. La adopción de un enfoque preventivo al reconocer el deber de prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones de las personas defensoras del medio ambiente.

Si bien el Acuerdo establece estas particularidades, también es cierto que algunos Estados como Brasil, Colombia, Honduras y México tienen legislaciones que dieron vida a mecanismos de protección, por su parte Guatemala ha optado por la aplicación de políticas públicas de protección a personas defensoras. En ese sentido, el Acuerdo de Escazú refuerza dichas obligaciones y permite contextualizarlas en el ámbito particular que enfrentan las y los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

La impunidad, corrupción, falta de investigación y acceso a justicia cuando las agresiones se han perpetrado, así como la implementación de campañas de desprestigio, y el uso del derecho penal para criminalizar la labor de defensa, son obstáculos a los que se enfrentan las personas defensoras en el día a día.

La principal acción del Estado mexicano ha sido la publicación de la Ley Federal para la protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas en 2012, mediante la cual se creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que tiene como finalidad dar respuesta a las amenazas que reciben y garantizar su seguridad.



A pesar de que se implementó en 2012 y que lleva casi una década funcionando, no se ha logrado revertir la situación de riesgo en la que se encuentran las personas defensoras y no se identifican esfuerzos importantes para adoptar un enfoque que permita evitar las agresiones y no solo atenderlas, en ese mismo sentido, resulta necesario señalar que el enfoque de género y el intercultural no figuran como parte de los análisis de contexto, riesgo, ni en los planes de protección.

Existen algunas legislaciones que resultan pertinentes analizar a la luz del Acuerdo de Escazú y adecuarlas de tal manera que los textos se puedan homologar y contribuir a garantizar un entorno adecuado para el desarrollo de las actividades de defensa de derechos ambientales.

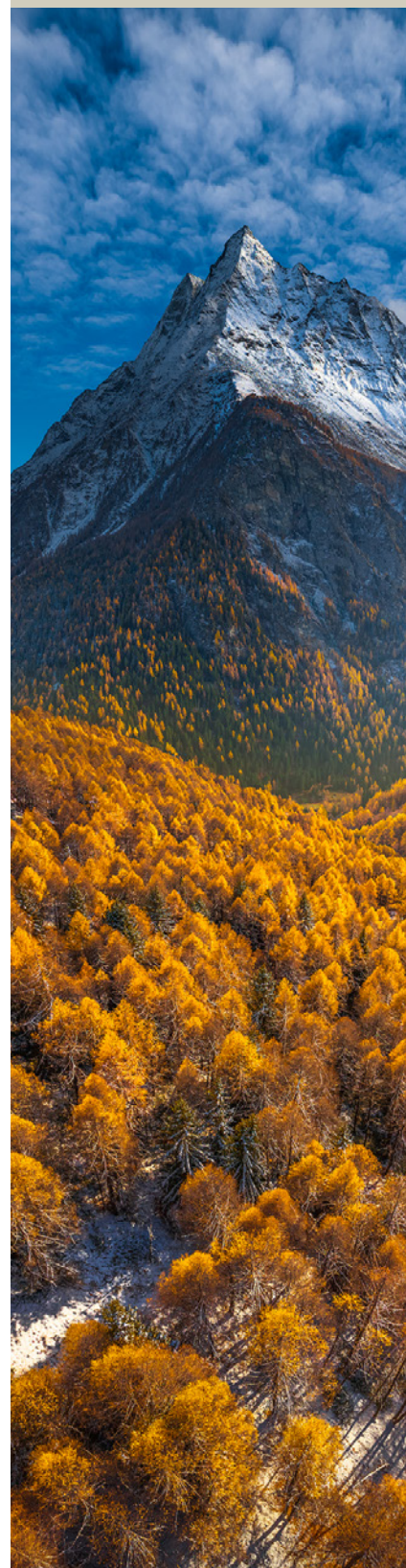
Teniendo al artículo nueve del Acuerdo, como base para armonizar legislaciones en materia de protección de personas defensoras del medio ambiente, se analizan las siguientes legislaciones.

Ley General de Víctimas

La LGV tiene un carácter predominantemente reactivo y es aplicable cuando las violaciones a derechos humanos ya ocurrieron. Su objetivo es ofrecer asistencia, protección, acceso a la justicia y tratar de resarcir el daño ocurrido mediante la reparación integral (entendida como la aplicación de medidas necesarias que buscan otorgar a las víctimas herramientas o medios necesarios para restituir en la medida de lo posible lo dañado, a través de la implementación de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción, medidas de no repetición. Además, se refuerza la obligación del Estado para abstenerse de criminalizar y revictimizar.

Dentro de las disposiciones, la LGV incorpora un enfoque diferenciado sobre grupos históricamente vulnerables y se reiteran las obligaciones de las autoridades de garantizar y establecer medidas de protección para estos grupos.

En términos generales, la legislación vela por el acceso a la información de las víctimas en cada uno de los procesos realizados, y se establecen medidas a través de las cuales se puede hacer efectiva su participación en los procesos, sin embargo, en el apartado de medidas en materia de protección existen puntos que pueden mejorar, como lo son no sólo reaccionar ante la inminente agresión, sino también generar un entorno propicio para que las personas víctimas de violaciones a derechos humanos dentro de los planes de reparación integral tengan como opción la de retomar las actividades de defensa de derechos humanos, establecer dentro del apartado de protección la obligación del estado de generar un entorno seguro, para que las situación de las personas defensoras mejore y con esto la reducción de víctimas a violaciones de derechos humanos.



La LGV refleja la ausencia de un enfoque de prevención en temas de protección a personas defensoras y víctimas. Tanto los mecanismos como los principios rectores de protección son completamente reactivos ante agresiones inminentes. Si bien contempla la obligación de actuar de manera oportuna, esta se encuentra condicionada a que ocurra una agresión. Si bien la LGV, dentro de sus principios rectores se encuentra el principio de debida diligencia, de renuncia a la prevención esta resulta de difícil aplicación ya que la situación en temas de impartición de justicia es muy preocupante, las agresiones o delitos cometido a personas defensoras siguen sin investigarse, las líneas de investigación no contemplan la necesidad de analizar en contexto o considerar relevantes las actividades de defensa en relación con las agresiones perpetradas, en este sentido son pocos los casos donde se tienen identificados a los agresores y mucho menos existen sentencias en contra de estos, lo que dificulta se pueda acceder a una reparación integral en un tiempo razonable.

Se habla de actuar de manera oportuna pero se relaciona directamente con la aparición de agresiones, en el tema de la actuación de las autoridades como generadores de las agresiones resulta muy relevante, se establecen multas pero no se vela por evitar que sean estas las que agredan o se encuentren coludidas con los agentes responsables de las violaciones a derechos humanos, en este sentido, la existencia de esta ley no resuelve el problema de la situación de las personas defensoras, reconoce que existen grupos que tienen más riesgos como son las personas defensoras, pero no establece algún tipo de mecanismo que atienda o trate de mejorar esta situación, para el caso de medidas de protección la tendencia sigue siendo responsiva y mientras esta forma de afrontar los riesgos siga no habrá mucha esperanza para que la situación de las personas defensoras de derechos humanos pueda ser favorable.

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

La Ley para la Protección de Personas Defensoras surge como una respuesta legislativa al contexto de violencia e inseguridad que viven las personas defensoras y periodistas en el marco de la denominada “guerra contra el narcotráfico” en 2012. Dicho esfuerzo proviene de las organizaciones de la sociedad civil y colectivos de víctimas que impulsaron su aprobación.

Define a las personas defensoras, como: “...Las personas físicas que actúen individualmente o como integrantes de un grupo, organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones o movimientos sociales cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos huma-



nos...”¹⁹¹ y periodistas (artículo 1). Su principal objetivo es establecer la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las medidas de prevención y protección que garanticen los derechos humanos de personas defensoras y periodistas (artículo 1).

Asimismo, esta ley da vida al Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas, como la principal herramienta del Estado mexicano para proteger, promover y garantizar los derechos humanos. Si bien este ha sido uno de los avances más significativos en la materia, hasta la fecha continúa enfrentando serios obstáculos para fortalecer sus capacidades, en este sentido partimos de que los convenios de colaboración de la Federación con las entidades federativas y municipales en materia de protección siguen sin tener los resultados que se esperan, lo cual resulta alarmante ya que muchas de las medidas tienen que ser aplicadas por autoridades locales lo que aumenta en riesgo en las personas defensoras, aunado al desconocimiento y la falta de reconocimiento de la trascendencia e importancia del Mecanismo en las autoridades locales y municipales ya que puede existir disposición pero la falta de entendimiento o conocimiento del deber de protección dificulta el cumplimiento de los objetivos.

El Mecanismo no prioriza el principio de prevención ni la intención de atender los factores de donde devienen los riesgos, si sigue sin atenderse no habrá cambios sustanciales en la situación actual, es importante señalar la realidad con la intervención de las autoridades estatales como agentes agresores, las medidas no atienden la opinión de los solicitantes y se ha caído en una aplicación de medidas estandarizadas que al momento de la implementación resultan de difícil o imposible aplicación. Lo anterior debido a que no se atiende el contexto de cada una de la personas que solicitan la protección, en este sentido, por lo tanto, la perspectiva o el enfoque de género y el intercultural o interseccional sigue sin reflejarse en las evaluaciones de riesgo o en las medidas implementadas.

El tiempo de respuesta ante la solicitud de incorporación es muy elevado, la filtración de información recabada por el Mecanismo o la falta de cumplimiento y seguimiento en la implementación de las medidas ha sido factores que propician la falta de credibilidad y confianza de las personas defensoras para acudir ante el Mecanismo. Se ha identificado también insuficiencia en recursos humanos, económicos y materiales, situación que se ve agravada por la eliminación de 109 fideicomisos en 2020, esta decisión tiene impacto directo en el Mecanismo de Protección.

Además, como se ha señalado al inicio, dicho mecanismo responde a una lógica reactiva y no preventiva, por lo que resulta fundamental replantear la polí-

191 Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. D.O.F. 25 de junio de 2012.



tica nacional de protección a personas defensoras de derechos humanos para incorporar un enfoque integral y preventivo, que reconozca el contexto de las violencias y cuente con mecanismos efectivos para atenderlas.

Código Penal Federal

Una de las formas más graves de intimidación que sufren las personas defensoras de derechos humanos, consiste en la utilización del sistema penal para criminalizar su labor y silenciar sus actividades. El uso del derecho penal se ha convertido en un método efectivo para obstaculizar las actividades de defensa de los derechos humanos.

Esto tiene como consecuencia una múltiple violación a los derechos humanos ya que, además del acoso judicial y los prolongados procesos penales a los que son sometidos, pueden llegar a ser enjuiciados basados en acusaciones falsas e incluso privarles de su libertad.¹⁹²

En la última década, se observa con preocupación el aumento del uso de legislaciones antiterroristas y de seguridad nacional para acosar y procesar a personas defensoras de derechos humanos en nombre del orden público. De ahí que se ha recomendado a los Estados derogar todas las disposiciones que restrinjan los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, así como asegurarse que la legislación interna respete los estándares internacionales de derechos humanos.¹⁹³

Como la Relatora Especial en la materia recomendó al Estado mexicano en su visita, se deben examinar y revisar las leyes y políticas cuyo ambiguo carácter se ha utilizado para criminalizar la legítima labor de defensa de los derechos humanos, y que su contenido y su aplicación se ponga en consonancia con las normas y principios internacionales de derechos humanos.¹⁹⁴

Entre los tipos penales más habituales, se encuentran la obstrucción de vías públicas, la resistencia a la autoridad, los delitos de desacato, la perturbación a la paz pública u orden público, la apología del delito, los daños al patrimonio público, el sabotaje, la usurpación e invasión de inmueble, la sedición, el motín, e incluso los tipos penales de terrorismo, entre otros.¹⁹⁵

192 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México, A/HRC/37/Add.2, párr. 23.

193 Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situations of human rights defenders, Margaret Sekaggya, A/HRC/25/55.

194 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México, A/HRC/37/Add.2, párr. 30.

195 CIDH, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, vol 2, 24 de febrero de 2020, párr. 197.



En ese sentido, el Código Penal Federal tipifica los delitos de sabotaje (140), rebelión 132-138), conspiración, sedición (130), motín (131) y ataques a las vías de comunicación 165-172), entre otros. Además, será de enorme relevancia revisar la vigencia de dichos delitos en los Códigos Penales de las entidades federativas.

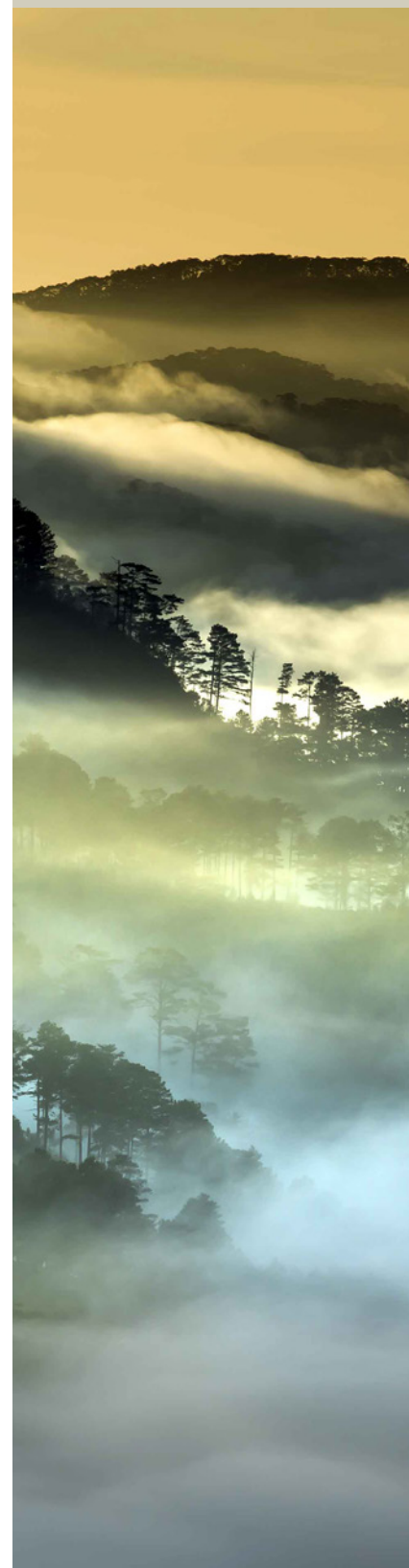
Como se ha señalado, la existencia de estos tipos penales posibilita la criminalización de la protesta y las actividades que personas defensoras de derechos ambientales realizan en México, como la toma de carreteras, de empresas de donde devienen la irrupción al territorio han sido medidas que históricamente han acompañado a la lucha social.

No se trata de simplemente derogar los delitos, ya que persiguen fines legítimos y la protección de bienes jurídicos relevantes para la sociedad. Lo que permite el Acuerdo de Escazú es su revisión a la luz del contexto criminalización que sufren las personas defensoras de derechos ambientales y ajustar su redacción acorde a la naturaleza de conflictos que están destinados a resolver.

En atención a los argumentos ya plasmados, se enuncian las siguientes:

Recomendaciones

1. Instar a las autoridades de los tres niveles de gobierno a abstenerse de realizar declaraciones estigmatizantes o campañas de desprestigio en contra de las personas y comunidades u organizaciones defensoras ambientales
2. Suspendir los proyectos de desarrollo en los que se identifiquen conflictos socio ambientales o los cuales se presuma la comisión de cualquier tipo de agresiones en contra de personas defensoras, hasta que no se investiguen y se castiguen a los perpetradores o los conflictos sean resueltos, integrando a la investigación elementos que atiendan las actividades de defensa y la relación directa con las agresiones.
3. Realizar investigaciones completas, efectivas y prontas, respecto aquellos actos que pudieran constituir violaciones a los derechos humanos de las personas y comunidades defensoras de derechos humanos ambientales.
4. Implementar campañas de reconocimiento público en los tres niveles de gobierno, así como los diversos poderes públicos en donde se reconozca la labor y la importancia de las personas y comunidades defensoras de derechos ambientales, de la tierra y el territorio, y su trascendencia en la construcción de un Estado mexicano social democrático y de derecho, así como pronunciarse públicamente en contra de las agresiones.
5. Realizar diagnósticos de los conflictos socio ambientales con algún tipo de agresión, para determinar la necesidad de protección individuales o colectivas que atiendan a cada situación en particular y sean culturalmente adecuadas.



Proporcionar asesoría jurídica accesible, de calidad, culturalmente adecuada y atendiendo al contexto en que se den las agresiones contra personas defensoras del medio ambiente, tierra y territorio, cuando estas puedan constituir delitos o violaciones a derechos humanos.

Bibliografía

Abramovhic, V. & Courtis, C. (2004). Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid, España: Editorial Trotta, p. 36

Acuerdo por el que se emite la Metodología para la elaboración, integración, ejecución y evaluación del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio. Diario Oficial de la Federación. 5 de agosto de 2019.

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. Diario Oficial de la Federación. 22 de noviembre de 2021.

Anglés Hernández, Marisol, Acciones colectivas en materia de protección ambiental, fallas de origen, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLVIII, núm. 144, septiembre-diciembre de 2015, págs. 899-929: IIJ-UNAM

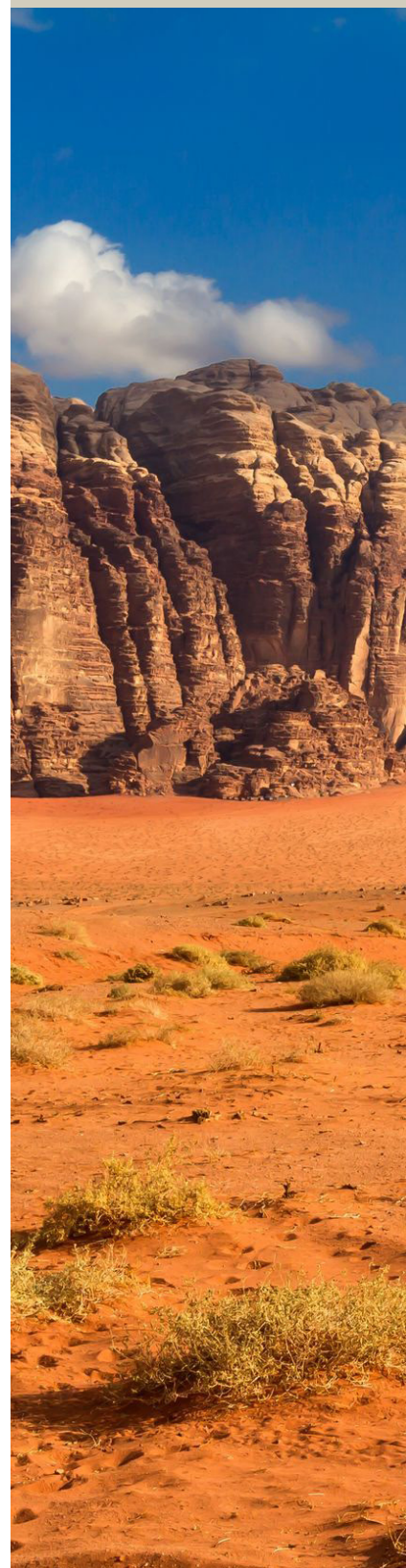
Asamblea General, Organización de la Naciones Unidas, “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental CEMDA, Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México 2020.

CIDH, “El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas”, 2011.

CIDH, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, vol 2, 24 de febrero de 2020.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Diario Oficial de la Federación. 24 de febrero de 1943.



Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Conjunto de Organizaciones de la Sociedad Civil - Octubre 2015, El rol de las empresas y los Estados en las violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos de la tierra, el territorio y el ambiente, 2015.

Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/74/159.

Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México, A/HRC/37/Add.2

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917.

Corte IDH, Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, sentencia de 30 de mayo de 199, Serie C, No 52.

Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C.

Cuadernos de Jurisprudencia, Núm. 3. Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centros de Estudios Constitucionales de la SCJN. Ciudad de México, 2020.

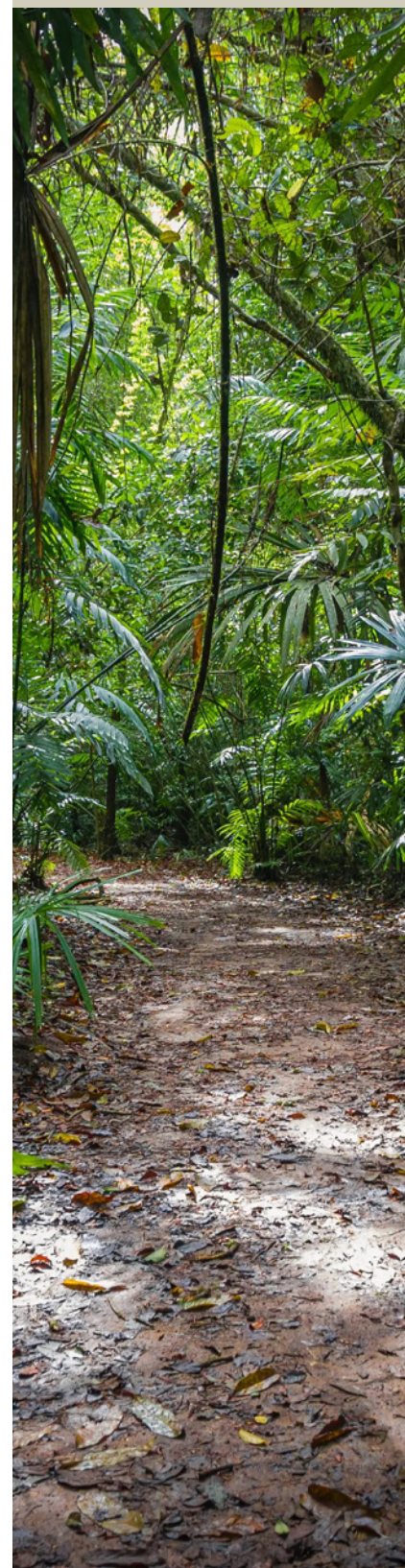
Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Decreto de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Diario Oficial de la Federación. 7 de mayo de 1982.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Diario Oficial de la Federación- 20 de diciembre de 2013.

Decreto Promulgatorio 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, hecho en Escazú, Costa Rica, el cuatro de marzo de dos mil dieciocho. Diario Oficial de la Federación. 22 de abril de 2021.

Dictamen de Primera Lectura, Iniciativa del Ejecutivo sobre adiciones y modificaciones a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético. Diario Oficial de la Federación. 1 de junio de 2018.

Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2019, INEGI.

Global Witness, DEFENDER EL MAÑANA. Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente, Julio 2020.

Global Witness, Defender el Mañana, Report 29 de Julio de 2020.

Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situations of human rights defenders, Margaret Sekaggya, A/HRC/25/55.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 2 de abril de 2013.

Ley de Hidrocarburos. Diario Oficial de la Federación. 11 de agosto de 2014.

Ley de la Industria Eléctrica. Diario Oficial de la Federación. 11 de agosto de 2014.

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. 12 de agosto de 2019.

Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo de 2006.

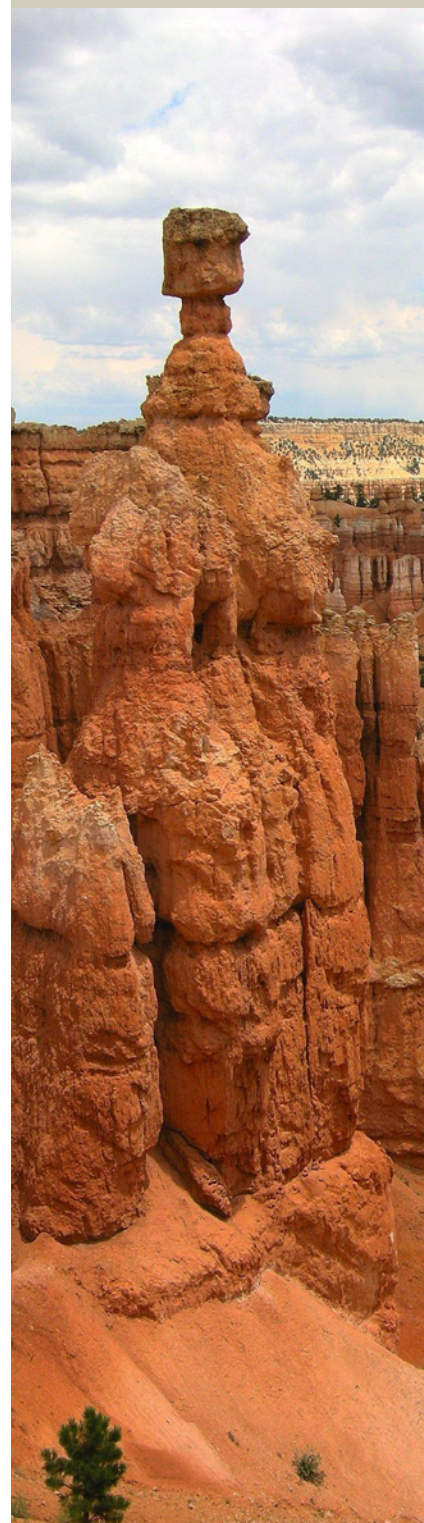
Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Diario Oficial de la Federación. 7 de junio de 2013.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación. 9 de mayo de 2016.

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Diario Oficial de la Federación. 1 de diciembre de 2005.

Ley General de Cambio Climático. Diario Oficial de la Federación. 6 de junio de 2012.

Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 2008.



Ley General de Mejora Regulatoria. Diario Oficial de la Federación. 18 de mayo de 2018.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación. 4 de mayo de 2015.

Ley General de Turismo. Diario Oficial de la Federación. 17 de junio de 2009.

Ley General de Víctimas. Diario Oficial de la Federación. 9 de enero de 2013.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación. 28 de enero de 1988.

Ley Minera. Diario Oficial de la Federación. 16 de junio de 1992.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 7 de junio de 2021.

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Diario Oficial de la Federación. 25 de junio de 2012.

Naciones Unidas (1948): Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (iii), de 10 de diciembre de 1948.

Naciones Unidas (1966): Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, de la Asamblea General.

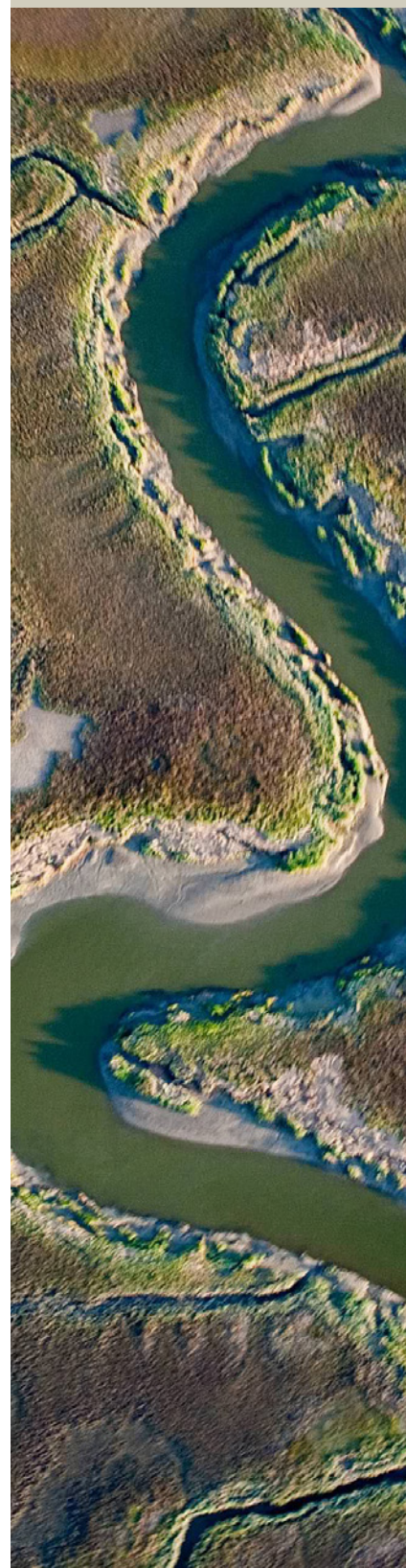
Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996)

Recomendación General 26/2016 Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Reglamento de la Ley de Hidrocarburos. Diario Oficial de la Federación. 31 de octubre de 2014.

Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica. Diario Oficial de la Federación. 31 de octubre de 2014.

Reglamento de la Ley General de Turismo. Diario Oficial de la Federación. 6 de julio de 2015.



Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas. Diario Oficial de la Federación. 30 de noviembre de 2000.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental. Diario Oficial de la Federación. 30 de mayo de 2000.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio. Diario Oficial de la Federación. 8 de agosto de 2003.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 307/2016, 14 de noviembre de 2018.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 501/2014, 11 de marzo de 2015.

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 3193/2018, 26 de septiembre de 2018.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 779/2014, 3 de febrero de 2016.

Tesis: 2a. VII/2020 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 76, Marzo de 2020, Tomo I, página 561

Tesis: 2a. XVI/2020 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 78, Septiembre de 2020, Tomo I, página 631

Tesis: PC.II.A. J/18 A (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo II, página 131

