

Propuesta de mejora al proceso de la participación ciudadana dentro de la evaluación del impacto ambiental

*Luis Reynaldo Vera Morales**

*Pedro Lina Manjarrez***

*Thierry Conraud****

El proceso de consulta ciudadana dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental sólo toma en cuenta las opiniones y comentarios directamente relacionados con la obra o actividad evaluada, negándole valor a otras opiniones aunque éstas reflejen expectativas legítimas de carácter económico o social distintas. Aun aquellas opiniones consideradas por la autoridad durante la consulta no son adecuadamente respondidas, alentando la emergencia de conflictos legales y extralegales. La utilización de tecnologías basadas en la percepción social como un socio-indicador de la viabilidad de un proyecto permitirá mejorar la aplicación legal, reducir los conflictos y aumentar las probabilidades de éxito del mismo.

Palabras clave: participación ciudadana, gestión ambiental, medio ambiente, desarrollo sustentable, consulta ciudadana

Citizen's consultation process within the evaluation procedure of environmental impact only takes account the opinions and comments directly related to the evaluated activity, neglecting its value to other

* Maestro en Derecho Ambiental y de Energía. Actualmente labora en Vera, Carvajal & Sosa, S.C. Líneas de Investigación: derecho y ciencia. Correo electrónico: lrvera@vc.com.mx

** Doctor en Ciencias Ambientales. Actualmente labora en el Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente. Líneas de Investigación: sociales. Correo electrónico: linapedro@hotmail.com

*** Doctorado en Medio Ambiente y Desarrollo. Actualmente labora en C3 Consensus y Desarrollo (CIEMAD). Líneas de investigación: sociales. Correo electrónico: thierry@c3consensus.com

opinions even though these other ones reflect legitimate expectations of different economic or social type. Although these opinions that are considered for the authority during the consultation are not adequately answered, encourages emergent legal and extralegal conflicts. The use of technologies based on the social perception as a social-indicator of the viability of a project would allow improving the legal application, reducing conflicts and increasing its success probabilities.

Keywords: Citizen's participation, environmental management, environment, sustainable development, citizen's consultation.

Introducción

El derecho puede ser definido como un sistema racional de normas sociales, de conductas declaradas obligatorias por la autoridad por considerarlas necesarias para lograr el bien común a través del establecimiento de soluciones justas a las exigencias sociales en un momento histórico determinado. Así, este sistema debe comprender las formas disponibles y legítimas en que la colectividad puede participar en las decisiones que afectan el medio ambiente en el que se desenvuelve, y gracias al cual puede aspirar a desarrollarse.

El derecho en México está en proceso de transformación en respuesta a los cuestionamientos sociales respecto del ambiente. Lo anterior sin olvidar el pluralismo jurídico prevalente en nuestro país, en el que a la par del arreglo institucional formal, positivo, existen una serie de reglas no escritas con base en las cuales comunidades enteras manejan y aprovechan los recursos a ellos accesibles. Este pluralismo no se agota con la mera declaración formal de que una costumbre sólo es obligatoria cuando la ley le da tal carácter,¹ ya que en la realidad existen costumbres derogatorias de la ley, que aunque formalmente antijurídicas (García Máynez, 2006), son obedecidas por comunidades enteras dentro de la República Mexicana. La dualidad señalada ha sido frecuentemente reconocida y atajada de diversas formas por el sistema jurídico positivo a partir del reconocimiento o el rechazo de la costumbre, siempre, sin embargo, bajo el principio de supremacía

¹ Código Civil Federal, artículo 10.

de la Ley.² A lo anterior habrá que añadir que la discusión social frecuentemente se enmarca dentro de la *realpolitik*, en que los aspectos políticos en un tiempo y espacio determinado pueden influir la medida en que se aplica o deja de aplicar la costumbre del lugar, con independencia de la fuerza que le dé a la misma la ley, más que con apego al derecho (Lasalle, 1984).

En este contexto, la opinión, más aún, la preocupación pública en cuanto a la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, ha dado lugar a una nueva generación de leyes que pretenden articular la diversidad de expectativas y valores sociales en principios de política pública y éstos en instrumentos de toma de decisiones.

Aún cuando nuestra primera pieza legislativa genuinamente ambiental data ya de 1971,³ la creciente complejidad de la materia ambiental ha dado lugar a un constante y creciente proceso de modificación y creación de ordenamientos jurídicos, desde la Constitución, pasando por tratados, convenios y acuerdos internacionales, leyes generales, federales y estatales, normas y acuerdos administrativos diversos.

² Es oportuno ejemplificar: municipios indígenas en diversos estados del país manejan sus recursos naturales sin mediar un proceso formalmente establecido en ley, sino con base en las costumbres del lugar en cuestión. En 2009 el gobierno del Estado de Oaxaca elaboró una propuesta de Reglamento Ambiental para Comunidades Indígenas Urbanas y Rurales, basadas en Usos y Costumbres (*Reforma*, sección Estados, p. XX, 4 de febrero de 2009), en la que pretende precisamente reconocer tales usos y costumbres y codificarlas. Por otro lado, en Michoacán, la comunidad p'urhépecha, en la Cañada de los Once Pueblos, ha adoptado y mantenido costumbres que si bien contrarias a la ley estatal, son percibidas por la comunidad que las sigue como necesarias para asegurar un uso de los recursos adecuado para su bienestar: "La ley entendida como norma escrita que la autoridad estatal formula para que los gobernados la observen, ha sido fuente de conflictos en la Cañada y en los demás pueblos de las regiones purhépecha porque la Costumbre actúa frente a la Ley como 'fuente de derecho', por ende, con fuerza obligatoria, aunque el legislador no le reconoce ese carácter [...] El ejercicio del poder, elemento y atributivo del Estado moderno, debe ser entendido en el sentido de ser un apoyo al purhépecha en la acción de dominar su región, y una facultad para que se gobierne y viva mediante la práctica de la Costumbre como norma de conducta obligatoria también." Moisés Franco Mendoza, *La ley y la costumbre en la Cañada de los Once Pueblos*, El Colegio de Michoacán, México, 1997, pp. 139, 190.

³ Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de marzo de 1971.

De entre los múltiples ordenamientos citados, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA),⁴ contiene y desarrolla los principios e instrumentos de política ambiental del país, entre estos últimos el ordenamiento ambiental del territorio y la evaluación del impacto ambiental. Es este el instrumento de toma de decisiones casuísticas por excelencia. El procedimiento de evaluación del impacto ambiental está diseñado para permitir a los miembros de la comunidad donde pretenda ser desarrollada o realizada una obra o actividad que pueda ocasionar modificaciones al ambiente, participar activamente en dicho proceso evaluatorio y, finalmente, en su aceptación o rechazo. Sin embargo, el diseño mismo del proceso sólo da a la opinión ciudadana un valor administrativo, esto es, sólo considera en el procedimiento de evaluación las opiniones y comentarios técnicos directamente relacionados con la obra o actividad evaluada y emitidos por miembros de la comunidad afectada, negándole valor a otras opiniones, no técnicas, que, sin duda, reflejan las legítimas expectativas (sociales, económicas, laborales, etcétera.) de sus emisores. Esto frecuentemente da lugar no sólo a algún grado de descontento sino a posibles riesgos de ataques legales en contra de un proyecto evaluado y, en su caso, autorizado. En este sentido, es casi inevitable que proyectos que representan una necesaria modificación del entorno para su realización provoquen conflictos sociales que muchas veces terminan en la fragmentación y confrontación social y, en casos extremos, en el abandono del proyecto.

Este trabajo busca encontrar y/o afinar la relación existente entre el derecho y los instrumentos de política ambiental y de toma de decisiones, en particular de la evaluación del impacto ambiental, de manera que cada decisión sobre los recursos naturales tome en cuenta toda la gama de intereses, conocimientos (o la falta de ellos) y valores que determinan nuestras acciones como sociedad respecto a nuestro entorno.

Para este fin se propone como alternativa, entre varias posibles, la inclusión dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la valoración, científicamente validada, de la percepción social como un socio-indicador de la afectación que un determinado proyec-

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988.

to puede ocasionar en la calidad de vida (ambiental, social y/o económica) de una comunidad.

Hasta el momento nuestros instrumentos de toma de decisiones pretenden medir la sustentabilidad de un proyecto sólo basados en el lenguaje científico tradicional y los ordenamientos que los contienen son explícitos en ello, como veremos más adelante. Así, no existe un lenguaje que permita incluir articuladamente la variable social en la toma de decisiones. El uso de un método integrado para traducir valores cualitativos sociales permitirá revalorar el papel del derecho, actualmente restringido a legitimar decisiones con apariencia de validez técnica.

Para sustentar este punto hemos utilizado un nuevo análisis de metodología multicriterio denominado Análisis Categorizado de la Percepción (APC) (Conraud, 2002), un instrumento diseñado para ayudar a los tomadores de decisiones en la evaluación de un proyecto (o programa, o política), en la planificación estratégica y, en general, en cualquier toma de decisiones.

El enfoque básico de esta nueva metodología descansa en el estudio de la dispersión de valores de percepción, esto es, se ocupa precisamente de identificar a aquellos que no están satisfechos con las obras o actividades propuestas por el promovente de un determinado proyecto, o cuando menos con uno o varios aspectos de dichas obras o actividades, sometidos a evaluación, permitiendo trazar una ruta de negociación que ponga las bases para la aceptación social del proyecto.

Para entender cómo es que el uso del APC puede apoyar la toma de decisiones, reduciendo la potencialidad de conflicto social⁵ y permitiendo la negociación de los aspectos controvertidos de proyectos de relevancia para el desarrollo de comunidades, regiones o del país, primero analizaremos brevemente el papel de la participación social en el proceso de evaluación del impacto ambiental federal para luego explicar las características del APC como instrumento seleccionado.⁶

⁵ El fin de la participación social es educar, informar, negociar y compartir información del proyecto o actividad con el público en general, para mejorar la toma de decisiones y evitar descontentos sociales que pueden derivar en oposiciones a los temas planteados. The Praxis Group; Public Participation, Outreach and Education; <http://www.praxis.ca/projects/index.php?id=37> (consulta: 20 de junio de 2008).

⁶ Artículo 4º, párrafo cuarto, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el camino, sin embargo, los datos analizados permiten llegar a conclusiones interesantes: no sólo se requiere un mejor método para evaluar la percepción social de proyectos, sino que aún el simple cumplimiento de la legislación actual permitiría la reducción de los conflictos de seguirse, como debía ser el caso, la instrucción del legislador.

I. La participación social en la gestión ambiental

A. Antecedentes

Existen diversos fundamentos al derecho de petición y de participación ciudadana y social en materia internacional. Así, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone: “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.⁷

Por su parte, el Principio 20 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano expresa:

Se deben fomentar en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencia sobre la transferencia debe ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en unas condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituyan una carga económica para esos países.⁸

⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobado y proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

⁸ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, proclamado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo, Suecia, con fecha de adopción del 16 de junio de 1972.

Finalmente, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, resultante de la reunión sostenida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en junio de 1992, establece en su Principio 10:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.⁹

En México, la participación social en la gestión ambiental encuentra sus fundamentos jurídicos en diversos artículos constitucionales, como el 4, 25, 9, 40 y 41 (Brañes, 2000: 165). Estos últimos dos prevén que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los estados, en lo relativo a sus regímenes interiores, en términos establecidos por la propia Constitución y las de los estados.

Por su parte, ya desde 1988 la LGEEPA incorporaba, si bien difusamente (Brañes, 2000: 167), la participación social en su articulado así como una de sus especies, la consulta pública; en sus reformas de 1996 se reflejó la importancia que adquiriría la participación social para la gestión ambiental.¹⁰ Así, las normas del capítulo V, denominado “Participación Social e Información Ambiental”, se reformaron para la regulación del derecho a la información ambiental

⁹ Estas Declaraciones forman parte del derecho mexicano en términos del artículo 133 de la Constitución, el cual establece que los acuerdos alcanzados en el plano internacional, siempre que los mismos estén ratificados, formarán parte integral del sistema jurídico mexicano.

¹⁰ El derecho a la información es una garantía que se encuentra vigente en México desde la adición al artículo 6º constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federa-*

el indispensable correlato al derecho de participación de la sociedad (Brañes, 2000: 167).

B. El valor de la participación social en la evaluación del impacto ambiental

1. Evolución de la participación social en la legislación mexicana

A pesar de que la primera ley en materia ambiental en México fue expedida desde 1971, la evaluación del impacto ambiental surgió en México, como instrumento de política ambiental, hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA) de 1982,¹¹ la cual establecía, en su artículo 7°, lo siguiente:

Los proyectos de obras públicas o de particulares que puedan producir contaminación o deterioro ambiental que excedan los límites máximos permisibles marcados en los reglamentos y normas, deberán presentarse a la [entonces] Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para que ésta los revise y pueda resolver sobre su aprobación, modificación o rechazo, con base en la información relativa a una manifestación de impacto ambiental, consistente en las medidas técnicas preventivas y correctivas para minimizar los daños ambientales durante su ejecución y funcionamiento.

Esta disposición no fue reglamentada durante la vigencia de la LFPA, por lo que su aplicación generó una serie de conflictos de interpretación prácticamente imposibles de superar, ligado a un casi nulo esfuerzo de seguimiento a su cumplimiento por parte tanto de la comunidad regulada como de la autoridad.

ción el 6 de diciembre de 1977. Sin embargo, en un principio este derecho sólo se limitaba a los partidos políticos, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación. No fue sino hasta el 2002 con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que se abrió la puerta a los particulares para poder solicitar al gobierno federal toda información que tenga el carácter público.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación* del 11 de enero de 1982.

En 1988 fue promulgada la LGEEPA, reformada casi en su totalidad mediante decreto de 13 de diciembre de 1996 y subsecuentemente, por lo que hace al Capítulo IV, Sección V, relativos a la “Evaluación del Impacto Ambiental”, en 2005. A diferencia de lo sucedido en la legislación inmediata anterior, la evaluación de impacto ambiental fue ampliamente regulada tanto en su conceptualización básica (artículo 3, fracciones XVII y XVIII), en su procedimiento específico (artículos 28 a 35), como en la competencia para conocer de la materia por cada uno de los tres niveles de gobierno, federal, estatal o municipal (artículos 28, 29, 31 y 35), siempre con la pretensión de ampliar los márgenes de participación ciudadana (artículo 34).¹²

Asimismo, a mediados de 1988 se publicó el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental, mismo que fue implícitamente derogado casi en su totalidad por las mencionadas reformas a la LGEEPA de 1996, para ser abrogado en junio de 2000 por el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA), el cual detalla los espacios de la participación ciudadana y la discusión pública de los proyectos sometidos a la consideración de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

2. El Proceso de Consulta Pública

La consulta pública en términos generales puede ser entendida como un proceso para notificar o consultar con las personas cuyos derechos son afectados en forma directa y negativa por un proyecto, así como una oportunidad para la comunidad de conocer los aspectos técnicos de un proyecto, el desarrollo que pretendidamente traerá para la región, la regulación aplicable y cómo se daría cumplimiento a la misma.

¹² A partir de la expedición de la LGEEPA en 1988, la cual definía claramente el campo de acción legislativa de los estados de la federación, éstos promulgaron uno a uno sus respectivas leyes de la materia. Así, cada estado y el Distrito Federal contaban para mediados de 1996 con ordenamientos que les permitían implementar la evaluación de impacto ambiental dentro del ámbito de competencia delimitado por la propia LGEEPA en seguimiento a la base constitucional correspondiente.

La consulta pública en materia de impacto ambiental en el derecho mexicano es un mecanismo que sintetiza las garantías constitucionales del derecho a la información y el derecho a la participación social, ya que permite que las personas que se ven afectadas por un desarrollo u obra, conozcan de la misma y opinen sobre su pertinencia o no, con lo que también se pone en marcha el derecho de petición constitucional, mismo que abordaremos más adelante.

El proceso de consulta pública dentro del procedimiento de evaluación del impacto ambiental (PEIA), está regulado en el artículo 34 de la LGEEPA y establece que los promoventes de proyectos que deseen obtener una autorización de impacto ambiental para la obra o actividad que pretendan realizar, deberán seguir el siguiente procedimiento en caso de que cualquier persona de la comunidad así lo solicite:

- a) Publicación de la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en la *Gaceta Ecológica* de la Semarnat.
- b) Publicación del extracto ¹³ del proyecto por el promovente en un periódico de amplia circulación en el estado, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA).
- c) Poner a disposición del público la MIA, dentro de los 10 días de la publicación del extracto, a solicitud de cualquier ciudadano.
- d) Cualquier interesado podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación, dentro de los 20 días siguientes a la publicación del proyecto en la *Gaceta Ecológica*.
- e) Se podrá abrir el proceso a reuniones públicas de información, cuando el proyecto pueda generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública.

Es importante destacar que la celebración de una consulta pública no es un derecho irrestricto de la “persona de la comunidad”, “ciuda-

¹³ Breve descripción de la obra o actividad, ubicación del lugar en el que la obra o actividad se pretenda ejecutar haciendo referencia a los ecosistemas existentes y su condición al momento de realizar el estudio y una indicación de los principales efectos ambientales que puede generar la obra o actividad y las medidas de mitigación y reparación que se proponen (artículo 41, REIA).

dano” o “interesado”¹⁴ que lo solicite. Semarnat, dentro de los cinco días siguientes a la solicitud de consulta pública, calificará la solicitud y determinará dar o no inicio a la misma.¹⁵ La MIA estará disponible para su consulta en las oficinas centrales de la Semarnat y en las delegaciones en los estados donde se desarrollará el proyecto.¹⁶

Por otra parte, el derecho a participar en la consulta pública del PEIA y consecuente derecho a la información sobre proyectos que puedan ocasionar impactos ambientales, se encuentra limitado a las personas que acrediten ser parte de la comunidad afectada y no a cualquier persona que acredite una posible afectación por el desarrollo de éstos. Es decir, el proceso de consulta pública sólo puede ser solicitado por una persona de la comunidad afectada, siempre que se acredite tal carácter a juicio de la Semarnat.

3. La Reunión Pública de Información

El REIA también regula la denominada Reunión Pública de Información.¹⁷ El presupuesto para realizarla es que las obras o el proyecto que está siendo evaluado puedan generar desequilibrios ecológicos graves, daños a la salud pública o a los ecosistemas.

La Semarnat, dentro de los 25 días posteriores a su resolución de dar inicio a la consulta pública, difundirá por una sola vez en la *Gaceta Ecológica* la solicitud de autorización de impacto ambiental y en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa correspondiente, los términos de la convocatoria para la Reunión Pública

¹⁴ Es necesario apuntar una falla evidente de técnica jurídica en la redacción de este artículo: no queda claro quién puede iniciar el proceso de consulta pública, si cualquier persona de la comunidad, cualquier ciudadano o cualquier interesado, sean de la comunidad o no. El criterio de Semarnat ha sido restringir este derecho a miembros de la comunidad afectados por la obra o actividad. Sin embargo, no queda claro cómo se acredita tal pertenencia, si por residencia, intereses financieros o comerciales, inversión en inmuebles, etcétera.

¹⁵ REIA, artículo 41.

¹⁶ REIA, artículo 39.

¹⁷ Artículo 43.

de Información.¹⁸ La reunión deberá efectuarse dentro de un plazo no mayor a cinco días con posterioridad a la fecha de publicación de la convocatoria y la Reunión Pública de Información se desahogará en un solo día.

De acuerdo con el REIA, durante la Reunión Pública de Información el promovente deberá limitarse a exponer los aspectos técnicos ambientales del proyecto, los posibles impactos que se ocasionarían por su realización y las medidas de prevención y mitigación que serían implementadas. Asimismo, deberá responder las dudas que le sean planteadas por los asistentes.

Al finalizar la Reunión Pública de Información, la Semarnat levantará un acta circunstanciada, que deberá contemplar los datos de los participantes, las propuestas y consideraciones que realizaron así como las aclaraciones o respuestas del promovente.¹⁹ Asimismo, y antes de que se dicte la resolución respecto de la autorización o rechazo del proyecto, los asistentes podrán formular observaciones por escrito para que la Semarnat las integre al expediente de evaluación.²⁰

Las reuniones supuestamente tienen por objeto lograr la participación de las instituciones académicas, investigadores, agrupaciones sociales y productivas, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad en general, a efecto de que expongan observaciones, comentarios y sugerencias respecto de los posibles impactos ambientales que se ocasionarían por el proyecto, así como respecto de las medidas de prevención y mitigación que serían implementadas.²¹ Sin embargo, como se explicará más adelante, en la mayoría de los casos la participación social es de baja asistencia, sin contar muchas de las veces con personas conocedoras del tema u organismos comprometidos, provocando que muchos de los comentarios y sugerencias carezcan de sustento técnico y, por tanto, estén desprovistas de valor legal alguno en el contexto del PEIA.

¹⁸ Lugar, fecha y hora en la que se celebrará la reunión pública, como lo establece el artículo 43 fracción I del REIA.

¹⁹ LGEEPA, artículo 34, fracción V.

²⁰ REIA, artículo 44, fracción V.

²¹ Semarnat, Participación social, <http://www.semarnat.gob.mx/participacion-social/reunionespublicas/Pages/inicio.aspx> (consulta: 20 de abril de 2009).

4. La Consulta Pública y el Derecho de Petición

Como se comenta arriba, Semarnat debe considerar en el procedimiento de evaluación aquellas observaciones, comentarios o sugerencias relacionados con los posibles impactos ambientales del proyecto evaluado. Como veremos a continuación, esta participación es una especie del derecho de petición consagrado en la Constitución.

El artículo 8° constitucional dispone:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

El derecho de petición, cuyo titular es el gobernado en general, significa la facultad de ocurrir ante cualquier autoridad o instancia a formular una solicitud por escrito que adopta específicamente el carácter de petición administrativa, acción, recurso, etcétera, por virtud de la cual el Estado y sus autoridades, es decir, sus funcionarios y empleados, tienen como obligación el dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve. Este acuerdo debe serle dado a conocer al peticionario en breve término, por lo que no basta que se dé contestación a la solicitud planteada, sino también que sea notificada al interesado a la brevedad.

En materia de impacto ambiental, el derecho de petición se ejerce cuando el miembro de la comunidad presenta, ya sea por escrito, durante el periodo de consulta pública o bien de forma oral en la Reunión Pública de Información, sus observaciones, comentarios y/o sugerencias. Es obligación de la autoridad, en este caso la Semarnat no sólo consignar cualquiera de estas situaciones, sino dar respuesta a dichas observaciones, comentarios o sugerencias “mediante acuerdo escrito” y en “breve término”. De hecho, esta respuesta se hace, por virtud de ley, en el mismo documento que da respuesta a la solicitud del promovente, esto es, en la resolución que autoriza o rechaza el im-

pacto ambiental a ser ocasionado por el proyecto en cuestión. En efecto, tanto la LGEEPA como el REIA exigen que dicha resolución consigne el proceso de la consulta pública y los resultados de las observaciones y propuestas formuladas, mismos que serán publicados, además, en la *Gaceta Ecológica*.²²

5. Abriendo oportunidad al conflicto

Recapitulando, el resolutivo que da fin al PEIA cumple dos funciones: primero, dar respuesta a la petición de autorización sometida por el promovente de un proyecto en particular a la Semarnat y, segundo, dar respuesta a las observaciones, comentarios, propuestas o sugerencias de los miembros de la comunidad que participaron en la consulta pública y, en su caso, en la Reunión Pública de Información. El problema estriba en que las respuestas de la autoridad a todo peticionario deben cumplir con el requisito de fundamentación y motivación en términos del artículo 16 constitucional. Este artículo es terminante al exigir, para la validez de todo acto gubernamental de molestia (i.e. un resolutivo que imponga condicionantes a la realización de una obra o actividad y/o que permita dicha obra o actividad afectando posibles derechos de terceros), que el mismo esté fundado y motivado, debiendo entenderse por fundamentación la cita del precepto que le sirva de apoyo, y por motivación la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto concreto de que se trate, encuadra en la hipótesis prevista en dicho precepto.

No basta, por consiguiente, con que exista en el derecho positivo, esto es, en las leyes y reglamentos, un precepto que pueda sustentar el acto de la autoridad, ni un motivo para que ésta actúe en consecuencia, sino que es indispensable que se hagan saber al afectado los fundamentos y motivos del procedimiento respectivo, ya que sólo así estará en aptitud de defenderse como estime pertinente. La circunstancia de que el acto reclamado satisfaga las garantías del acuerdo escrito y de autoridad competente, no le libera del vicio de inconsti-

²² REIA, artículo 41, fracción IV.

tucionalidad consistente en la ya apuntada falta de fundamentación, pues todas estas garantías son concurrentes y deben, por lo mismo, ser respetadas por la autoridad en el mismo acto que de ella emane, esto es en el resolutivo de impacto ambiental.²³

Así, en primera instancia, es claro que están legitimados para oponerse al proyecto aquellos miembros de la comunidad que consideren que sus observaciones, comentarios, propuestas o sugerencias no fueron respondidas adecuadamente en términos de hecho, motivación, y/o de derecho, fundamentación. Pero no son los únicos que pueden oponerse. De hecho, pueden oponerse, y se oponen, a proyectos autorizados en materia de impacto ambiental aquellos que se consideran a sí mismos afectados en su patrimonio o en sus derechos por *i)* los términos literales de la AIA, *ii)* el procedimiento (PEIA) que condujo a la autorización del impacto ambiental, y *iii)* las consecuencias del proyecto autorizado en materia de impacto ambiental.

Esta oposición es viable jurídicamente, es decir, permite a los participantes en la consulta —habiendo ejercido su derecho de petición y con el correlativo derecho a ser respondidos fundada y motivadamente— ya los directamente afectados con la decisión (i.e. los vecinos), entre otros, acceder a la interposición de recursos administrativos, como lo es el recurso de revisión ante el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto reclamado, y juicios ante tribunales judiciales, como juicios de amparo, en caso de violaciones a las garantías individuales del gobernado debido al posible daño irreparable que ocasione el desarrollo de un proyecto, o el juicio de nulidad, por fallas en el proceso.

6. Límites a la participación social

No obstante lo anterior, existe un problema fundamental y que esbozamos antes: el PEIA está diseñado para responder aquellas observaciones, comentarios, propuestas o sugerencias que se realicen sobre

²³ No. Registro: 802,004. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Tercera Parte, XLVIII. Tesis: Página: 36. Amparo en revisión 887/61. José Horacio Septiën. 21 de junio de 1961. Cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad, los posibles impactos que se ocasionarán y las medidas de prevención y mitigación que serían implementadas.²⁴ Si bien esto no podría ser de otra manera, ya que lo que presenta el promovente a evaluación son una serie de estudios agrupados en una MIA que se circunscribe por ley a las “circunstancias ambientales relevantes vinculadas con la realización del proyecto”,²⁵ también es cierto que parte de cuando menos dos premisas falsas, esto es, que todos los participantes en los procesos de consulta pública y, en su caso, de reuniones públicas de información, acuden con un conocimiento del proyecto tal (o que adquirirán ese conocimiento en el breve lapso en que el promovente y sus asesores presentan la totalidad de su proyecto a la comunidad cuando se realizan reuniones públicas), que les permitirá que sus observaciones sean consideradas como pertinentes por la autoridad y, por tanto, consignadas, junto con la respuesta respectiva debidamente fundada y motivada, en el resolutivo correspondiente. Otra premisa falsa es que la evaluación debe circunscribirse sólo a los aspectos técnicos al ser el lenguaje de la ciencia el único que se utiliza. Un gran número de intervenciones, escritas y orales, de miembros de la comunidad, se refieren a dudas sobre el proyecto por carencia de información y su impacto económico y social, y no para hacer sesudas precisiones sobre las características técnicas del proyecto evaluado.

En consecuencia, se pueden clasificar las observaciones, comentarios, propuestas o sugerencias que presentan los participantes en procesos de consulta pública en dos: los que tienen contenido técnico y por tanto pueden ser considerados en la evaluación,²⁶ y los que tienen un contenido distinto a la materia en evaluación de impacto ambiental, incluyendo carencia de información. Estos últimos

²⁴ REIA, artículo 43, fracción III.

²⁵ LGEEPA, artículo 30; REIA, artículo 9, segundo párrafo.

²⁶ Ver Semarnat, “Construcción del Libramiento Xalapa, Trazo Norte (Rafael Lucio-Dos Ríos), Trazo Sur (Acajete-El Lencero), Estado de Veracruz”, http://www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/reunionespublicas/Documents/version_estenografica_xalapa2.pdf y “Levantamiento Sísmico Marino del Navío de Investigaciones Maurice Ewing, fuera de la Costa Septentrional de Yucatán, Golfo de México”, <http://www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/reunionespublicas/Pages/reunionesen2004.aspx>.

son considerados por la Semarnat como meras declaraciones, sin que deban ser respondidas por no contar con un contenido que pueda ser técnicamente evaluado. La resolución de la Semarnat sólo se refiere a los aspectos ambientales de las obras o actividades de que se trate.²⁷ Los impactos sociales están excluidos.

En este contexto, el Principio 10 de la Declaración de Río según el cual el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, con acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, brindando la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones y proporcionando acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos para tal fin, es de imposible consecución.

7. Caso de Estudio (Caso A)

En abril de 2003, la Semarnat, por conducto de la Dirección General de Riesgo e Impacto Ambiental (DGIRA), autorizó en materia de impacto ambiental el proyecto denominado “Terminal de Recibo, Almacenamiento y Regasificación de Gas Natural Licuado”, a ser desarrollado en el municipio de Ensenada, estado de Baja California.²⁸

Como parte del PEIA substanciado para la autorización de este proyecto, se llevaron a cabo tanto consulta pública como reuniones públicas de información,²⁹ con una afluencia de 412 participantes y sólo 99 miembros de la comunidad de diversos sectores de la sociedad presentando observaciones, comentarios, sugerencias y recomendaciones. De dichas participaciones, 43 fueron orales y 56 escritas. De las 43 participaciones escritas, 24 (56%) no guardaron relación alguna con aspectos técnicos del proyecto, como tampoco lo hicieron 23 de las 56 participaciones orales (casi 40%). Así, 47% del total de participaciones debían

²⁷ LGEEPA, artículo 35, último párrafo.

²⁸ Separata a la *Gaceta Ambiental* No. DGIRA/16 publicada el 16 de abril de 2003.

²⁹ <http://www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/reunionesplicas/Pages/reunionesen2003.aspx> (consulta: 5 de marzo de 2005).