



**Consejo de Administración  
del Programa de las Naciones Unidas  
para el Medio Ambiente**

Distr.: General  
3 de diciembre de 2009

Español  
Original: Inglés



**11º período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración/  
Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial**  
Bali, Indonesia, 24 a 26 de febrero de 2010  
Tema 4 del programa provisional \*  
**Nuevas cuestiones normativas: El medio ambiente en el sistema multilateral**

## **Derecho ambiental**

### **Informe del Director Ejecutivo**

### **Proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales**

#### *Resumen*

Este informe se presenta al Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en su 11º período extraordinario de sesiones de conformidad con la sección II de la decisión 25/11 del Consejo de Administración, de 20 de febrero de 2009, relativa al proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, en la que el Consejo de Administración, entre otras cosas, pidió a la Secretaría que continuara elaborando las directrices para que fuesen aprobadas por el Consejo/Foro en su siguiente período extraordinario de sesiones.

En el documento UNEP/GCSS.XI/8/Add.1 se analiza el proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente. El hecho de que ese proyecto se analice en una adición al presente informe no significa que los dos conjuntos de directrices guarden una relación sustancial ni que haya una diferencia de categoría entre ambos. Los dos forman parte del programa de derecho ambiental del PNUMA, que se inscribe en la esfera prioritaria de la gobernanza ambiental.

\* UNEP/GCSS.XI/1.

## I. Medidas que podría adoptar el Consejo de Administración

1. El Consejo de Administración tal vez desee adoptar una decisión del tenor siguiente:

*El Consejo de Administración,*

*Recordando* el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>1</sup>, la Declaración Ministerial de Malmö<sup>2</sup> y sus decisiones 20/4, de 4 de febrero de 1999, 20/6, de 5 de febrero de 1999, 21/24, de 9 de febrero de 2001, 22/17, de 7 de febrero de 2003 y 25/11, de 20 de febrero de 2009,

*Recordando además* que, como reconoció en su decisión 25/11, el acceso a la información sobre el medio ambiente potencia la transparencia de la gobernanza ambiental y es requisito previo para la participación efectiva del público en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente; que la participación del público en la adopción de decisiones sobre el medio ambiente generalmente mejora la adopción de decisiones y aumenta su legitimidad, y que el acceso a la justicia en asuntos ambientales proporciona un medio para que las partes afectadas puedan ser compensadas y para contribuir a la aplicación y el cumplimiento de la legislación relativa al medio ambiente,

*Reconociendo* que la legislación nacional sobre el acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales contribuye al logro de la sostenibilidad ambiental y al empoderamiento jurídico de los ciudadanos, incluidos los pobres y marginalizados,

*Observando con reconocimiento* las nuevas actividades realizadas por la Secretaría en relación con las directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales,

*Observando también con reconocimiento* los resultados de la reunión intergubernamental encargada del examen y ulterior desarrollo del proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, celebrada en Nairobi los días 12 y 13 de noviembre de 2009,

1. *Decide* aprobar las directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, que figuran en el anexo de la presente decisión;

2. *Decide además* que la Secretaría debería distribuir las directrices a todos los países, así como los comentarios respecto de éstas<sup>3</sup> a fin de que los países formulen nuevos comentarios con vistas a mejorar su calidad;

3. *Exhorta* a los países, en particular a los países en desarrollo, a que apliquen las directrices a la hora de elaborar o modificar su legislación nacional relativa a los temas que abarcan las directrices;

4. *Pide* al Director Ejecutivo que preste asistencia a los países que así lo soliciten, con sujeción a la disponibilidad de recursos y por medio del programa de trabajo y presupuesto, y, según proceda, en colaboración con otras organizaciones internacionales y regionales pertinentes, en la elaboración o enmienda de su legislación nacional, sus políticas y estrategias sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales;

5. *Pide además* al Director Ejecutivo que brinde información actualizada sobre los progresos realizados a través del mecanismo ordinario de presentación de información sobre la ejecución del programa de trabajo y presupuesto.

---

<sup>1</sup> *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, n° de venta S.93.I.8 y correcciones), vol. I: Resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución 1, anexo I.

<sup>2</sup> Decisión del Consejo de Administración SS.VI/I, anexo.

<sup>3</sup> Los comentarios han sido elaborados por la Secretaría en consulta con el Grupo de consejeros superiores del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y se han adjuntado a las directrices como material de referencia indicativo. El texto de los comentarios no ha sido negociado por los gobiernos.

## II. Antecedentes y fundamento lógico

2. En el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en junio de 1992, se enuncia que:

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.

3. Desde su aprobación, los elementos del Principio (acceso a la información, participación del público y acceso a la justicia) han adquirido paulatinamente mayor importancia y se han aplicado cada vez más a nivel mundial. Como resultado, el público está pasando a ser un interesado directo importante en la adopción de decisiones y en la elaboración de leyes y políticas relativas al medio ambiente, así como en las medidas de cumplimiento y ejecución, tanto a nivel nacional como internacional. En muchos países, incluidos los de África, Asia y América Latina y el Caribe, se ha promulgado legislación sobre este asunto, aunque en muchos casos no se han abarcado debidamente los tres elementos del Principio 10<sup>4</sup>. A nivel regional, el Principio 10 se ha codificado y ampliado en la Convención de 1998 de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convención de Aarhus). No existe un instrumento comparable a nivel mundial ni en otras regiones. También se pueden encontrar elementos del Principio 10 en varios acuerdos ambientales multilaterales internacionales.

4. La cuestión del acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia ha figurado en el programa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en varias ocasiones, incluso en el 25º período de sesiones del Consejo de Administración, celebrado en febrero de 2009<sup>5</sup>.

5. En la sección II de su decisión 25/11, el Consejo de Administración observó con reconocimiento la labor que había realizado el PNUMA hasta el momento en esa esfera. Asimismo, reconoció que el acceso a la información sobre el medio ambiente potenciaba la transparencia de la gobernanza ambiental y era requisito previo para la participación efectiva del público en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente; que la participación del público generalmente mejoraba la adopción de decisiones y aumentaba su legitimidad, y que el acceso a la justicia en asuntos ambientales proporcionaba un medio para que las partes afectadas pudieran ser compensadas y para contribuir a la aplicación y el cumplimiento de la legislación relativa al medio ambiente. Por último, tomó nota del proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales y pidió a la Secretaría que continuara elaborando las directrices para que fuesen aprobadas por el Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en su siguiente período extraordinario de sesiones.

6. A tal fin, el 21 de mayo de 2009 el Director Ejecutivo escribió al Comité de Representantes Permanentes (con copia a las Misiones Permanentes ante las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra) e invitó a todos los gobiernos y miembros del Comité a que formularan observaciones sobre las directrices y sus comentarios, con miras a hacerlas más pertinentes y seguir perfeccionándolas. Además, escribió a otros interesados pertinentes, a los que cursó la misma invitación. También pidió a todos los gobiernos que designaran a un funcionario de enlace a los fines de consulta sobre el ulterior desarrollo de las directrices. Asimismo, se cursaron invitaciones a diversas organizaciones de las Naciones Unidas y otros interesados pertinentes para que formularan observaciones sobre las directrices.

<sup>4</sup> *Informe sobre los modelos de legislación, políticas y directrices nacionales en las regiones de África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe*, PNUMA, 2002.

<sup>5</sup> Para más detalles, véase el documento UNEP/GC.25/11/Add.1.

7. En respuesta a la invitación, la Secretaría recibió observaciones de 11 países (la Argentina, Australia, Bhután, los Estados Unidos de América, el Japón, Mauricio, México, Noruega, Suiza, el Togo y Zambia) y de la Unión Europea. También enviaron sus observaciones la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Instituto de Derecho Ambiental, el Consejo Internacional sobre el Derecho del Medio Ambiente y el Instituto de Derecho y Economía Ambiental. Veintitrés países designaron a sus funcionarios de enlace.

8. A partir de las observaciones recibidas, la Secretaría preparó una versión revisada de las directrices, que sirvió de base para el análisis durante una reunión intergubernamental encargada del examen y ulterior desarrollo de las directrices, que se celebró en Nairobi el 12 y 13 de noviembre de 2009. El Director Ejecutivo invitó a los ministros responsables del medio ambiente de todos los gobiernos a que asistieran a la reunión. Asimismo, se cursaron invitaciones a diversas organizaciones de las Naciones Unidas y otros interesados pertinentes.

9. Asistieron a la reunión expertos que representaban a varios gobiernos, entidades y organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. Los participantes examinaron y siguieron perfeccionando el proyecto de directrices y convinieron en el texto, que figura en el informe de la reunión (reproducido en el documento UNEP/GCSS.XI/INF/6). Ese documento también contiene una versión revisada de los comentarios sobre las directrices, que elaboró la Secretaría tras la reunión. En el anexo del presente informe figura el texto de las directrices según se acordaron.

## **Anexo**

### **Proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales**

El propósito de estas directrices voluntarias es proporcionar una orientación general a los Estados que la hayan solicitado, principalmente países en desarrollo, sobre el fomento de un cumplimiento efectivo de los compromisos contraídos en relación con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 en el marco de su legislación y procesos nacionales. Para esta tarea, con las directrices se procura prestar asistencia a los países con el objeto de llenar las posibles lagunas que pudiesen tener en sus respectivas normas jurídicas y reglamentaciones, en los casos en que proceda y sea adecuado, con el fin de facilitar un amplio acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

No se debería considerar que con las directrices se recomienda enmendar la legislación o las prácticas nacionales en los casos en que en la legislación o las prácticas nacionales se contempla un mayor acceso a la información, una participación más general del público o un acceso más amplio a la justicia en asuntos ambientales que los que se prevén en estas directrices.

#### **I. Acceso a la información**

##### **Directriz 1**

Toda persona física o jurídica debería tener un acceso asequible, efectivo y oportuno a la información ambiental que poseen las autoridades públicas cuando así lo solicite (con sujeción a la directriz 3) sin tener que demostrar ningún interés jurídico ni de otro tipo.

##### **Directriz 2**

La información ambiental que es de dominio público debería incluir, entre otras cosas, la información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen, además de información sobre la legislación y las políticas y asesoramiento sobre cómo obtener información.

##### **Directriz 3**

Los Estados deberían definir claramente en sus leyes los motivos específicos por los cuales pueden denegar una solicitud de información ambiental. Los motivos de denegación deberán interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público atendido por la divulgación.

##### **Directriz 4**

Los Estados deberían garantizar que sus autoridades públicas competentes reúnen y actualizan periódicamente información ambiental, que incluya información sobre el desempeño ambiental de los operadores de actividades que podrían afectar el medio ambiente y su cumplimiento de las reglamentaciones. Para ello, los Estados deberían establecer sistemas pertinentes que aseguren un flujo adecuado de información sobre las actividades propuestas y existentes que puedan afectar de modo significativo el medio ambiente.

##### **Directriz 5**

Los Estados deberían preparar y difundir periódicamente, a intervalos razonables, información actualizada sobre el estado del medio ambiente, que incluya información sobre su calidad y sobre las presiones que se están ejerciendo en él.

### **Directriz 6**

En caso de amenaza inminente de daño para la salud humana o el medio ambiente, los Estados deberían asegurar que se difunde inmediatamente toda la información que permita al público<sup>1</sup> adoptar las medidas necesarias para evitar ese daño.

### **Directriz 7**

Los Estados deberían proporcionar los medios la creación efectiva de capacidad y fomentarla, tanto entre las autoridades como entre el público, a fin de facilitar el acceso efectivo a la información ambiental.

## **II. Participación pública**

### **Directriz 8**

Los Estados deberían garantizar que existen oportunidades para una participación del público efectiva y desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente. Para ello, se debería informar a los miembros del público interesado<sup>2</sup> las oportunidades que tienen de participar en una etapa inicial del proceso de adopción de decisiones.

### **Directriz 9**

En la medida de lo posible, los Estados deberían realizar esfuerzos para atraer resueltamente la participación del público, de forma transparente y consultiva. Entre ellos se deberían incluir esfuerzos para garantizar que se da a los miembros del público interesado una oportunidad adecuada para poder expresar sus opiniones.

### **Directriz 10**

Los Estados deberían garantizar que toda la información que reviste importancia para el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente se pone a disposición de los miembros del público interesado de manera objetiva, comprensible, oportuna y efectiva.

### **Directriz 11**

Los Estados deberían garantizar que se tienen debidamente en cuenta las observaciones formuladas por el público en el proceso de adopción de decisiones y que esas decisiones se dan a conocer.

### **Directriz 12**

Los Estados deberían asegurar que cuando se da inicio a un proceso de examen en el que se planteen cuestiones o surjan circunstancias que revistan importancia para el medio ambiente y que no se hayan considerado previamente, el público debería poder participar en ese proceso de examen en la medida en que las circunstancias lo permitan.

### **Directriz 13**

Los Estados deberían considerar los modos adecuados de asegurar, en una etapa adecuada, la contribución del público a la preparación de reglas jurídicamente vinculantes que puedan llegar a tener

---

<sup>1</sup> El término “público” podría definirse como una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.

<sup>2</sup> El término “público interesado” podría definirse como el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia ambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. A los efectos de la presente definición, se debería considerar que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno.

un efecto significativo en el medio ambiente y a la formulación de políticas, planes y programas relacionados con el medio ambiente.

#### **Directriz 14**

Los Estados deberían proporcionar los medios para el fomento de la capacidad, incluida la educación y la sensibilización sobre el medio ambiente, con el fin de promover la participación del público en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente.

### **III. Acceso a la justicia**

#### **Directriz 15**

Los Estados deberían garantizar que toda persona física o jurídica que estime que la solicitud de informaciones que ha presentado ha sido rechazada de forma irrazonable, total o parcialmente, no ha sido respondida de forma adecuada o ha sido ignorada, o que no ha sido tratada conforme a las disposiciones de la ley aplicable, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial para poder impugnar esa decisión, acción u omisión de la autoridad pública en cuestión.

#### **Directriz 16**

Los Estados deberían garantizar que los miembros del público interesado pueden acceder a un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial para recusar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión relacionada con la participación del público en el proceso de adopción de decisiones sobre asuntos ambientales.

#### **Directriz 17**

Los Estados deberían garantizar que los miembros del público interesado pueden acceder a un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial o a procedimientos administrativos para recusar toda decisión, acción u omisión de una autoridad pública o entidad privada que afecte el medio ambiente o supuestamente contravenga, en cuanto a su fondo o su procedimiento, normas jurídicas ambientales del Estado relacionadas con el medio ambiente.

#### **Directriz 18**

Los Estados deberían dar una interpretación amplia del derecho a iniciar una demanda en relación con asuntos ambientales con miras a lograr el acceso efectivo a la justicia.

#### **Directriz 19**

Los Estados deberían establecer procedimientos efectivos para que los órganos judiciales u otros órganos independientes e imparciales, o los procedimientos administrativos, puedan hacer un examen a tiempo de las cuestiones relacionadas con la aplicación y cumplimiento de las leyes y decisiones que guardan relación con el medio ambiente. Los Estados deberían garantizar que los procesos son justos, abiertos, transparentes y equitativos.

#### **Directriz 20**

Los Estados deberían garantizar que la presentación de recursos en relación con el medio ambiente por parte de los miembros del público interesado no será prohibitiva y debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos adecuados de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia.

#### **Directriz 21**

Los Estados deberían proporcionar un marco para reparaciones adecuadas y efectivas, en forma rápida, en los casos relacionados con el medio ambiente, tales como el desagravio provisional y definitivo por mandato judicial. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de aplicar medidas de reparación como la compensación y la restitución y otras medidas adecuadas.

**Directriz 22**

Los Estados deberían garantizar el cumplimiento a tiempo y en forma efectiva de las decisiones relacionadas con asuntos ambientales por parte de los órganos judiciales y otros órganos administrativos y de otro carácter pertinentes.

**Directriz 23**

Los Estados deberían proporcionar información suficiente al público sobre los procedimientos que utilizan los órganos judiciales y otros órganos pertinentes en relación con los asuntos ambientales.

**Directriz 24**

Los Estados deberían garantizar que las decisiones relacionadas con el medio ambiente por parte de los órganos judiciales, otros órganos independientes y administrativos o imparciales, sean de dominio público, según corresponda y de conformidad con la legislación nacional.

**Directriz 25**

Los Estados deberían promover periódicamente programas adecuados de creación de la capacidad en derecho ambiental para funcionarios judiciales, otros profesionales del derecho y otros interesados directos del ámbito jurídico.

**Directriz 26**

Los Estados deberían alentar el desarrollo y utilización de mecanismos de resolución alternativa de controversias, en los casos en que proceda.

---