

Informe sobre la situación del
Derecho de Acceso a la Información
Ambiental, Participación y Acceso
a la Justicia en Uruguay

El Principio 10



Créditos

1a. edición: Montevideo, octubre de 2013.
Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública.

Directores:

Edison Lanza (CAinfo)
Carolina Neme (GAIA)

Autores de la investigación:

Alberto Gómez
Edison Lanza
Carolina Neme

Diseño:

Alexandra Ubach

CAinfo

San José 1330 (Montevideo, Uruguay)
www.cainfo.org.uy

Índice

Resumen ejecutivo

Resumen de conclusiones

Resumen de recomendaciones

Introducción

Capítulo I :

Derecho Ambiental y Derecho de Acceso a la Información Pública

- I.1.** El Derecho a un medio ambiente sano
 - I.2.** Acceso a la información en la legislación ambiental
 - I.3.** Estándares internacionales de derecho a la información en materia ambiental
 - I.4.** Sistema Interamericano de Derechos Humanos
 - I.5.** Convenciones y otros instrumentos regionales
-

Capítulo II:

Derecho a la información pública en Uruguay

- II.1.** Ley de Acceso a la Información Pública
 - II.2.** Transparencia activa
 - III. 3.** Excepciones al acceso a la información y protección del ambiente
-

Capítulo III

Acceso a la información participación en la legislación ambiental nacional.

Constitución nacional Art. 47

Ley de Evaluación de Impacto Ambiental

Ley General de Protección al Ambiente

Ley de Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana

Capítulo IV:

Herramientas de acceso a la información participación en materia Ambiental. Situación actual en Uruguay. Ley de Acceso a la Información Pública

Puesta de Manifiesto

Audiencia pública

Capítulo V:

Acceso a la Justicia en Materia Ambiental

Capítulo VI:

Estudios de caso. Juicios sobre solicitud de información pública en materia ambiental iniciados en Uruguay

- A.** Caso análisis del Río Uruguay.
 - B.** Caso “Aratirí”.
 - C.** Caso contratos mineros firmados entre ANCAP y la empresa estadounidense Schuepbach Energy.
 - D.** Acceso a la información por parte del Ministerio Público. Caso de la Audiencia Pública sobre el proyecto del Puente sobre la Laguna Garzón.
-

CAPITULO VII.

Iniciativa para construir en America Latina y el Craribe un instrumento vinculante que garantice el cumplimiento del Principio 10 de la Declaración de Río.

Capítulo VIII.

Conclusiones

Resumen ejecutivo

Uruguay firmó en 1992 la Declaración de Río y en 2012 junto a más de 15 países de América Latina y el Caribe renovó su compromiso con el medio ambiente en la denominada Cumbre Río +20, comprometiéndose a trabajar (junto con organizaciones de la sociedad civil) para prevenir los daños ambientales y los conflictos que estos generan.

Esa primera declaración incluyó el Principio 10 que establece la obligación de garantizar los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental, como la mejor forma de tratar los asuntos ambientales. Asimismo, se acaba de abrir un proceso en la región para discutir una Convención u otro instrumento internacional vinculante sobre asuntos ambientales (<http://www.eclac.cl/rio20/principio10/default.asp>), una idea forjada a partir de Río +20.

Como todos sabemos últimamente se han acrecentado los conflictos sociales en América Latina y el Caribe por temas ambientales, cada vez más vemos que las comunidades locales (y que luego se expanden a nivel nacional y regional) se oponen a la instalación de proyectos de desarrollo de gran porte (en su mayoría mineros) Una de las causas -no solo las filosóficas- es la falta de información veraz y oportuna, y la reticencia de los gobiernos a dar una real participación a las comunidades en los procesos de toma de decisión y aprobación de estos proyectos.

Por ello CAinfo y GAIA han identificado la necesidad de trabajar en el cumplimiento de estos principios -su importancia ya se vislumbra desde Río 1992-, si bien Uruguay ha avanzado desde entonces en garantizar estos derechos incorporándolo en sus legislaciones internas, aún falta mucho para que la legislación se aplique eficazmente y sobretodo que se tenga una conciencia política y social para ello.

El presente trabajo contiene una exhaustiva reseña e investigación sobre los aspectos normativos y de implementación del derecho de acceso a la información pública, la participación y el acceso a la justicia en temas ambientales, para contribuir a mejorar el cumplimiento de estos principios en Uruguay.

Resumen de conclusiones

El país cuenta con un entramado normativo razonable en materia de protección ambiental, evaluación de impacto ambiental, defensa del ambiente, sistema de áreas protegidas, ordenamiento territorial, descentralización, acceso a la información pública, participación y acceso a la justicia en temas ambientales y territoriales.

Sin perjuicio de la necesidad de algunos ajustes normativos, todos estos instrumentos incluyen disposiciones específicas (con sus consiguientes reglamentaciones), destinadas a garantizar el acceso a información ambiental oportuna, la provisión de información relevante en forma proactiva, habilitar instancias de participación y la opinión consultiva de distintos colectivos, aunque hay que precisar que en ningún caso estas instancias tienen carácter vinculante.

No obstante, la puesta en práctica de estas herramientas desde el Estado (puestas de manifiesto, audiencias públicas, informes anuales y entrega de información oportuna y completa) ha sido parcial; la implementación de estos instrumentos en asuntos ambientales ha sido débil y muchas veces por debajo de los estándares necesarios para garantizar a las personas y a la sociedad civil una participación efectiva.

PARTICIPACIÓN EN TEMAS AMBIENTALES

Los procesos de autorización ambiental y sus Estudios de Impacto Ambiental (EIA) deben ser publicados en forma completa y oportuna para que permitan la participación efectiva y el proceso cumpla su finalidad preventiva y permita identificar las consecuencias ambientales de un proyecto que se va a ejecutar en determinado territorio.

La presente investigación permite concluir

que durante los procesos de Autorización Ambiental Previa (AAP) solo se publica (puesta de manifiesto) el Informe Ambiental Resumen (IAR) en la última parte del proceso. Para ese momento, ya se analizó todo el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) por parte de la DINAMA, se realizaron y levantaron las observaciones (si las hubieron) y se negoció con el inversor modificaciones al proyecto; en definitiva, se escucha al público, cuando ya existe en los hechos una posición tomada por parte de la administración, lo que neutraliza buena parte de los beneficios de la participación ciudadana.

Es evidente que, además de los cuestionamientos a la calidad de algunos informes ambientales previos, existe una acumulación de información técnica importante que es difícil de procesar y entender con tan poco tiempo de antelación, sobre todo cuando no hubo posibilidad de un seguimiento desde el inicio de las actuaciones.

Por otra parte, la discrecionalidad de la administración en la regulación y gestión de las audiencias públicas, no garantiza de forma efectiva el derecho a la participación.

No existe una reglamentación acerca de las formalidades que debe reunir la convocatoria en cuanto a plazos y publicidad de las audiencias. Tampoco se encuentra regulado el desarrollo de las audiencias, sobre cuestiones claves tales como: quiénes serán los expositores, tiempo y forma de las presentaciones, equidad en la participación de representantes de los actores involucrados (Estado, inversores y sociedad civil), forma de participación de los asistentes, etcétera.

En algunos casos pareciera que la Audiencia Pública se realiza para cumplir con el formalismo

legal, cuando su finalidad es la de habilitar la participación efectiva y e integrar la opinión de la sociedad al proceso de decisión para la aprobación de la licencia ambiental.

INFORMACION ACTIVA EN MATERIA AMBIENTAL

Con respecto a las obligaciones de transparencia activa que establece la ley del Derecho de Acceso a la Información Pública (LDAIP) y las leyes ambientales analizadas para todos los organismos, y aplicado en forma particular a DINAMA y DINOT podemos concluir que las normas citadas en este informe obligan a los organismos estatales a proveer información mínima sobre ciertas políticas, proyectos, planes, y estadísticas relevantes vinculada al impacto ambiental y al ordenamiento territorial de los emprendimientos productivos, obras, planes, proyectos, etc, de diverso tipo.

Sin embargo, como mencionamos en este informe, la DINAMA no publica en su página Web las Autorizaciones Ambientales que otorga, ni los Estudios de Impacto Ambiental que se encuentran en trámite o ya aprobados. Solo publica un resumen (IAR), cuando es un hecho que este tipo de estudios no es obligatorio para todos los proyectos que solicitan autorización ambiental.

Para los proyectos que no requieren de un estudio de EIA (clasificados A) la administración no publica esta información en forma proactiva, aunque se trata de información ambiental de interés público.

Por otra parte, los indicadores ambientales que presentan estos organismos en sus páginas Web y que también son obligatorios por ley, están

incompletos, tampoco existe ninguna información sobre los mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información que exige la ley.

El Informe Ambiental que según la ley debe publicarse anualmente e incluir un resumen de la situación ambiental del país organizado por área temática, sólo se ha publicado en una oportunidad en los últimos doce años.

Respecto al Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP), en su página Web se pueden encontrar informes nacionales fechados en 2010 y un Mapa Dinámico de las Áreas Protegidas del país y un Sistema Georeferenciando de Ecosistemas del Uruguay. Estos instrumentos si bien resultan algo complejos para el usuario común, constituyen instrumentos completos y en formatos abiertos. En cuanto a bioseguridad, la información disponible todavía es escasa: existe un breve artículo de información sobre el desarrollo de la gestión en este sentido y la creación de un Marco Nacional de Bioseguridad.

En cuanto al Ordenamiento Territorial el artículo 79 de la LOTDS comete al Poder Ejecutivo, por medio de la Dirección de Ordenamiento Territorial (DINOT), la creación de un sistema nacional de infraestructura de datos espaciales e información geográfica sobre la situación física del territorio.

En el marco de este informe se analizó también el grado de cumplimiento de esta obligación surge del cuadro de indicadores Anexo I.

SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACION AMBIENTAL

Con respecto a las solicitudes de acceso a la

información pública, la Ley del Derecho de Acceso a la Información Pública (LDAIP) ha comenzado a ser utilizada en forma frecuente por activistas, periodistas y algunas organizaciones de la sociedad civil para acceder a información ambiental en poder del Estado o que las corporaciones vinculadas a grandes emprendimientos no suelen exhibir o las ocultan bajo contratos que incluyen cláusulas de confidencialidad. En ese sentido la ley se ha convertido en un instrumento habilitante del derecho a saber sobre cuestiones ambientales y a participar en los procesos de autorización y toma de decisión ambientales.

Pese a que la ley cumplirá cinco años de promulgada, los organismos públicos vinculados a las cuestiones ambientales no cuentan con procedimientos internos ágiles y previsibles para responder a los pedidos de información.

En el caso de DINAMA -que se estudió especialmente por ser el órgano con competencia de control de la calidad ambiental a nivel nacional- si bien no cuenta con un procedimiento ágil, sus funcionarios tienen incorporado la importancia de este derecho.

En el último año, esta repartición ha exhibido la voluntad, (principalmente por parte de sus administrativos y secretarios encargados de tramitar las solicitudes) de implementar procesos y capacidades para responder en plazo las numerosas solicitudes de información que presentan las personas, académicos y las organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, hay que señalar con preocupación que la DINAMA mantiene obstáculos formales para tramitar en forma ágil las solicitudes, que a nuestro juicio vulneran el derecho de acceso a la información. Por ejemplo, esa repartición exige (según informe de jurídica) la

presentación de la solicitud de acceso a la información de forma personal, y no acepta las solicitudes de información vía correo electrónico o a través de la Web, lo que también vulnera el derecho a la información oportuna y ágil que asiste a las personas.

El Poder Legislativo adoptó en el año 2008 la LDAIP bajo el principio de máxima divulgación y ausencia de ritualismos, con el objetivo de facilitar el acceso de los ciudadanos a la misma y de ese modo reducir la asimetría que existe en el manejo de la información entre ciudadanos y Estado. La ley establece con claridad en su artículo 13 que los pedidos deben ser por escrito, de forma no taxativa. Claramente los correos electrónicos son un medio escrito.

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública aprobada por la Asamblea de la OEA en 2012, establece expresamente que "...la solicitud de información puede ser presentada por medio escrito, por vía electrónica, verbalmente en persona, por teléfono o por cualquier otro medio análogo" (Art. 19).

Si bien es saludable que los organismos adopten procesos internos a la hora de procesar los pedidos de acceso a la información pública, la administración no puede, por vía reglamentaria, limitar en los hechos, el ejercicio de un derecho. Es además discriminatorio hacia las personas alejadas de la capital, pero que enfrentan muchas veces las consecuencias ambientales de distintos proyectos, que deben trasladarse personalmente hasta la DINAMA para gestionar una solicitud de información pública.

Recibir correos electrónicos es más sencillo que montar una estructura administrativa de carácter presencial para atender pedidos de acceso, u ocupar otra existente, para atender los

mismos. En una repartición vinculada como esta, no deberían subestimarse razones de buena administración que indicarían que la administración debiera operar progresivamente con menos papel y también contribuir así al cuidado del ambiente.

La Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) ya dictaminó (Ver anexo...) que los organismos deben responder a las solicitudes vía Web o correo electrónico sin interponer obstáculos formales o exigir la presencia del solicitante. Sin embargo, los servicios jurídicos de DINAMA no ponen en práctica este criterio, fundando su accionar en que el dictamen de la UAIP contiene “meras recomendaciones que no resultan vinculantes”.

Para el caso de que el solicitante sea una persona jurídica, la DINAMA exige probar la representación cada vez que la organización se presenta en un expediente, aunque sea la misma persona jurídica y ante el mismo expediente, en lugar de tener una base de datos para gestionar las representaciones de las organizaciones que realizan un monitoreo permanente de las autorizaciones ambientales.

Este tipo de obstáculos, vulnera los principios generales de derecho a la información y específicamente el Art. 6º de la LDAIP que establece que es “responsabilidad de los sujetos obligados por la ley crear y mantener registros de manera profesional, para que el derecho de acceso a la información pública se pueda ejercer en plenitud...”.

Tampoco es compatible con los principios del derecho a la información solicitar requisitos formales a los solicitantes, como concurrir con cédula de identidad, etcétera. Si la información es pública debería ser liberada independientemente de quien la solicite o para qué fines la requiere.

Ese es el espíritu de la ley uruguaya, cuando a texto expreso indica que el derecho puede ejercerse “sin necesidad de justificar las razones” por las que se solicita la información. Es cierto que la ley 18.381 indica que el solicitante debe identificarse, pero no especifica cómo debe hacerlo.

El acceso a la información debe ser entendido como un proceso simple, que requiere proporcionar la mínima cantidad de información por parte del ciudadano, el que muchas veces no tiene tiempo ni recursos para atender tantos requisitos para ejercer un derecho humano.

El acceso a la información ambiental en el marco del proceso de Autorización Ambiental Previa no se encuentra plenamente garantizado, específicamente en la etapa que la autoridad ambiental le da publicidad al emprendimiento que es en la “la Puesta de Manifiesto”. La normativa que regula este proceso establece un plazo de 30 días (desde su publicación) para que cualquier interesado pueda realizar sus apreciaciones. El interesado que quiere realizar sus apreciaciones debe solicitar (con las formalidades exigidas por la administración ya analizadas) acceso a la información según la LDAIP dentro del plazo de la Puesta de Manifiesto (ya que es cuando se hace público) a efectos de informarse y así poder opinar y participar. Sin embargo, la administración se suele tomar los 20 días (que es el plazo máximo) para dar acceso a la información, por tanto los interesados dispondrán de muy pocos días para abordar temas técnicamente complejos y formarse opinión, antes de la audiencia pública.

En el caso de la convocatoria a audiencia pública, el Estado suele citar a la misma con 10 o 15 días de anticipación (ver el citado caso del proyecto de puente sobre la Laguna Garzón), por tanto tampoco se garantiza al ciudadano la posibilidad

de acceder y valorar información pública en forma previa, para que pueda intervenir en el debate en igualdad de condiciones que los representantes del Estado o los emprendimientos privados.

En este caso, la administración suele vulnerar el Art. 15 de la LDAIP que regula los plazos y establece que “...ante la petición formulada por el interesado, el organismo requerido está obligado a permitir el acceso o, si es posible, contestar la consulta en el momento en que sea solicitado”.

EL USO DE EXCEPCIONES PARA NEGAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Como surge de los casos analizados en esta investigación, se ha consolidado una práctica por la cual el Poder Ejecutivo firma cláusulas de confidencialidad en los contratos de inversión que suscribe con los inversores privados que desarrollan emprendimientos de gran porte, con impactos ambientales significativos o incluso negativos.

En los casos analizados estas cláusulas son normas en blanco que declaran la confidencialidad de todo el contrato en forma genérica, una práctica que violenta el derecho las personas a acceder a información pública para la toma de decisiones en el asuntos ambientales.

Frente a la negativa de entregar información, la acción judicial de acceso a la información pública ha comenzado a ser utilizada para acceder a información relevante sobre grandes emprendimientos que el Estado no entrega o se niega a desclasificar alegando la firma de cláusulas de confidencialidad.

Esta práctica vulnera el Art. 8 de la Ley 18.381 que establece que “las excepciones a la información pública son de interpretación estricta”.

En este campo, hay sentencias del Poder Ju-

dicial precisando los términos de la clasificación de información y el alcance limitado de las cláusulas de confidencialidad para reservar sólo la información que afecte aspectos patrimoniales del inversor o secretos comerciales.

No obstante, en este campo queda mucho por avanzar, en particular en la aplicación del artículo 12 de la LDAIP que prevé: “que ninguna reserva o confidencialidad serán oponibles cuando la información sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de derechos humanos”.

La protección del medio ambiente se encuadra como un derecho fundamental de tercera generación. No permitir el acceso a los contratos en los que el Estado pacta las condiciones de explotación de un recurso natural, amparándose en cláusulas de confidencialidad genéricas, violenta el derecho a la información, pero también la forma democrática republicana de gobierno, adoptada por la nación (Art. 82 de la Constitución y el principio de igualdad ante la ley Art. 7).

Los organismos del Estado al no brindar la información ambiental completa también vulneran el derecho a la participación directa en los asuntos públicos, reconocido en el art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).

En referencia a documentos y contratos de inversión con impacto ambiental, hay que observar que no incluyen el principio de divisibilidad de la información, de acuerdo al cual los sujetos obligados deben entregar toda la documentación de los procesos de inversión, cautelando solamente aquellas secciones que puedan dañar alguna capacidad competitiva del privado.

Resumen de recomendaciones

- A los efectos de que la sociedad en general esté debidamente informada sobre el proceso de evaluación ambiental de emprendimientos con impactos que puedan afectar el derecho a un ambiente sano, se sugiere adoptar una política robusta de transparencia activa.

- Se sugiere publicar en la página Web de la DINAMA todas las solicitudes de Autorización Ambiental Previa o sea las clasificadas A, B o C, como así también los estudios de impacto ambiental en trámite y los ya autorizados, cuyos emprendimientos se encuentran en curso.

- También se debería publicar todo el proceso administrativo con las observaciones realizadas por la división como de las resoluciones administrativas.

- La publicidad de los procedimientos de autorización ambiental debería realizarse proactivamente desde el inicio del proceso y no al final como se hace actualmente.

- La publicidad de la información ambiental durante la Puesta de Manifiesto debería reglamentarse a efectos de garantizar efectivamente el derecho a la información de las personas. Se sugiere regular este proceso y que el público sea noticiado en tiempo y forma para que las personas puedan ejercer efectivamente los derechos a la información y a la participación en las decisiones ambientales.

- Para el caso de los instrumentos de ordenamiento territorial, los Gobiernos Departamentales deberían regular y publicar todo el

proceso de creación de los instrumentos de ordenamiento territorial, sobre todo el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE11). La EAE es una innovación en la normativa uruguaya, es un instrumento que recién se está implementando en los derechos de los países de la región como herramienta de ordenamiento territorial sustentable que abarca políticas, planes y programas, no solo proyectos.

La EAE también es un instrumento que garantiza la participación social y tiene mecanismos de difusión, (se regula en el Art. 6 del Decreto 221/2009, con los mismos plazos y derechos que los establecidos para las anteriores Puestas de Manifiesto).

AUDIENCIAS PÚBLICAS

- Se recomienda aprobar una regulación específica para las audiencias públicas, como lo vienen haciendo distintos países a nivel global y también a nivel regional. En Chile los mecanismos de participación efectiva se han regulado por ley y en Argentina, por ejemplo, estos aspectos están establecidos en forma específica a través del Decreto 1172/2003.

- Esta regulación debe ser clara y explícita acerca de cómo y cuándo debe realizarse la convocatoria y qué información debe publicarse por parte de la autoridad convocante, el acceso al expediente, acceso a la información, etc. Se debe establecer además que la convocatoria a la audiencia debe publicarse con una

antelación de por lo menos 20 días a su fecha de realización, de lo contrario será nulo el proceso de autorización ambiental.

- Es necesario regular los aspectos intraaudiencia, como la equidad en el tiempo de las alocuciones de los distintos actores, la presencia de la máxima autoridad del órgano convocante, etcétera, de forma que el instrumento garantice un verdadero acceso a la participación por parte de la comunidad.

- La DIANAMA debería construir una base de datos de las organizaciones ambientales no gubernamentales a los efectos de notificarlas personalmente de las audiencias que puedan ser de su interés, para poder ejercer el derecho a la participación en asuntos ambientales de forma efectiva.

- La publicación de la versión taquigráfica y la filmación o grabación del audio en la página Web, sería otra medida proactiva que colabora con transparentar estos procesos.

- Con respecto a las opiniones volcadas en la audiencia por parte de los interesados, aunque no sean vinculantes, deben ser tomadas en cuenta en el proceso de autorización ambiental. Como mínimo se recomienda que las resoluciones adoptadas por la administración, si son contrarias a las opiniones locales y de la sociedad civil en general, deben estar fundamentadas y explicitadas las razones por las cuales no fueron tomadas en consideración.

- Deberían además unificarse criterios generales y específicos de formas de cumplimiento de la normativa por parte de las diferentes dependencias de la administración y los



aaaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaaa



distintos niveles de gobierno con competencia ambiental.

PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ANTE DINAMA

- El proceso interno para procesar solicitudes de acceso a la información, que desarrollan los organismos con competencias ambientales, debería simplificarse y cumplir a cabalidad con la normativa actual.

- Las solicitudes de información ambiental son cada vez más comunes y numerosas, por otra parte el acceso a la información es una de las principales herramientas para prevenir los conflictos ambientales y facilitar la participación.

- La DINAMA debe revisar la interpretación de la normativa de acceso a la información ya que persisten obstáculos que afectan los derechos de los solicitantes, ententece el acceso a información de interés público y genera burocratización del proceso, afectando a los interesados y a la propia administración como garante de los derechos de todos los actores.

- Se recomienda también crear una base de datos para acreditar las representaciones

de las organizaciones sin mayores costos y obstáculos.

- Los organismos ambientales deben incorporar a su práctica cotidiana la resolución que dictó el Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública en enero 2013 sobre acceso a la información a través de correo electrónico (Ver anexo II). En línea con los estándares internacionales y la interpretación de la autoridad de control en materia de acceso a la información, a quienes realicen solicitudes electrónicas o por cualquier otra vía escrita no se les podrá exigir la presencia del solicitante en las oficinas del organismo y en principio deben ser respondidas EN EL MOMENTO contando con un plazo máximo de 20 días.

EXCEPCIONES Y CLAUSULAS DE CONFIDENCIALIDAD

Se recomienda que la Unidad de Acceso a la Información Pública dicte una directiva acerca de la transparencia de los contratos de inversión que involucran asuntos ambientales, de modo de estandarizar este tipo de prácticas.

La regla para este tipo de contratos de inversión debe ser la publicidad y la máxima divulgación, como lo estableció la Corte IDH en reiterada jurisprudencia. Una cláusula de confidencialidad no puede volver reservado lo que por los principios generales contenidos en la Constitución de la República y la ley de acceso a la información debe ser pú-

blico, de modo que este tipo de cláusula sólo puede determinarse para proteger aspectos patrimoniales o competitivos del inversor.

Se sugiere capacitar a los funcionarios de los distintos organismos con competencia en los asuntos ambientales en los principios y normas que regulan el derecho a la información y la participación ciudadana, de modo de aplicar correctamente principios como el de máxima divulgación y divisibilidad de la información.

Introducción

El presente documento se enmarca en un proyecto conjunto entre el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO) y GAIA Uruguay Derecho Ambiental.

El objetivo es aportar elementos sobre la situación en Uruguay de la participación ciudadana en la gestión del ambiente, el acceso a la información pública y el acceso a la justicia, así como la obligación y actuación del Estado en garantizar esos derechos.

El presente informe que releva y analiza la normativa vinculada al los derechos de participación, acceso a la información y acceso a la justicia en materia ambiental⁰. Así como ofrece al lector una guía para interpretar la estrecha relación entre el derecho a la información pública, el derecho de la comunidad a tomar parte en las decisiones ambientales y el derecho a un ambiente sano y equilibrado.

La investigación que aquí se presenta se nutrió de diversas fuentes. Se relevaron los principales casos de ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, de los cuales algunos culminaron con una acción judicial para acceder a información relevante. Asimismo, se realizaron una serie de pedidos de acceso a la información ante la administración para conocer cómo procesan los organismos vinculados a los temas ambientales las solicitudes de información. También se incorporan los aportes surgidos en una instancia de taller de discusión realizada en noviembre de 2012 que contó con presentaciones de profesionales en la materia como la Dra. Dolores Duvérges (FARN Argentina) y del periodista ambiental Víctor Baccheta. Participaron además varios representantes de organizaciones pertene-

cientes a la Red de ONGS Ambientalistas del Uruguay.

Este informe a su vez tiene como finalidad extraer conclusiones de la investigación y de las actividades realizadas, a los efectos de identificar cuáles son los principales problemas y obstáculos que la sociedad civil se enfrenta para poder hacer efectivos sus derechos de acceso. Así también se realizan recomendaciones para: mejorar los procesos, planes y políticas que garanticen efectivamente estos derechos, contribuir en la gobernanza, la transparencia y democracia participativa con respecto a bienes que son de propiedad y uso colectivos de cuya calidad y existencia depende la vida, preservarlos en forma para las generaciones futuras y prevenir conflictos ambientales.

Capítulo I

Derecho ambiental y Derecho de acceso a la información pública

1.1. El Derecho a un medio ambiente sano

La preocupación por la conservación del ambiente surge después de finalizada la 2da. Guerra Mundial. En 1948 se constituye la primer Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), un organismo privado que precedió todo convenio intergubernamental.

En 1968 se realizó en París, la primera reunión oficial para tratar el tema, en la que estuvieron presentes las Naciones Unidas y otros organismos de carácter internacional. En 1972 se reunieron en Estocolmo representantes de 113 naciones, con el objetivo de desarrollar un plan de acción para proteger el medio ambiente mundial.

En América Latina la situación de inestabilidad política durante las décadas de los 70 y 80 no permitió desarrollos ni de hecho, ni de derecho en estas cuestiones, sino todo lo contrario, se realizaron grandes obras con altísimos impactos ambientales.

No es hasta la década del 90 y principalmente a partir de la Conferencia sobre Medio Ambiente de Río de Janeiro en 1992 que la preocupación por la defensa del medio ambiente empieza a tener recepción en los derechos positivos latinoamericanos. En Uruguay recién en 1990 se crea el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territo-

rial y Medio Ambiente (MVOTMA), en 1994 se aprueba la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley LIA No. 16466¹), constituyéndose en uno de los principales instrumentos de gestión y control ambiental que posee la administración.

En 1996 se produce el principal avance de la materia ambiental en el sistema jurídico uruguayo con la modificación del **art. 47** de la Constitución Nacional que declara “**de interés general la protección del medio ambiente**”. Esta disposición fue reglamentada a través de la Ley 17.283, Ley General de Protección del Ambiente (LGPA) del año 2000². Durante los años subsiguientes se ha continuado legislando en materia de protección de medio ambiente; entre las reformas más significativas tenemos la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) por medio de la Ley No. 17.234 del 2000², la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) 18.308³ del año 2008, la Ley de Política Nacional de Aguas (LPNA) del 2009, No. 18610, entre otras normas.

Esta normativa reciente y específica sobre medio ambiente y ordenamiento territorial reconocen dentro de sus principios la información pública y la participación como instrumentos

1 Decreto reglamentario No. 349/2005

2 Decreto reglamentario No. 52/2005

3 Decreto reglamentario 221/2009, 400/2009 y 523/2009

para la ejecución de sus políticas. Se prevén instancias de participación como indispensables a cumplir en el proceso administrativo de autorizaciones ambientales.

1.2 Acceso a la información en la legislación ambiental

El Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 postula que el acceso a la información, la transparencia en los procedimientos, participación efectiva y acceso a la justicia, son derechos claves para la efectiva protección del derecho a un ambiente sano.

El derecho a la información pública se vuelve elemental para la efectividad de los instrumentos de gestión y protección del ambiente, sin acceso a la información se hace difícil participar y sin participación no es posible legitimar las políticas ambientales y de ordenamiento territorial. La protección del medio ambiente y el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado son derechos humanos de tercera generación.

En el ordenamiento actual la defensa del ambiente es un derecho-deber donde el acceso a la información y la participación juegan un rol preponderante y de principio.

El grado de “generalidad” y dispersión de los bienes jurídicos protegidos -el aire, el agua, la biodiversidad, etc.-, es proporcional a la dificultad para acceder a información sobre las causas de los daños y sus consecuencias. Contar con información de calidad en tiempo y forma sobre el estado del ambiente se convierte entonces en un

elemento estructural para una gestión eficiente. Esto ha generado una evolución en el concepto de acceso a la información específica en materia ambiental, hasta constituirse actualmente en un verdadero derecho de naturaleza colectiva.

1.3. Estándares internacionales de derecho a la información en materia ambiental

El reconocimiento de este derecho ha tenido una clara evolución en los instrumentos internacionales sobre protección del ambiente, tanto en el ámbito internacional general como regional. La **Conferencia De Naciones Unidas sobre el Medio Humano realizada en Estocolmo en 1972**, puede tomarse como el inicio de la regulación ambiental de fuente internacional en el marco de la ONU. Esta conferencia resalta entre otros principios la educación ambiental, el acceso de la opinión pública a la información, el rol de los medios de comunicación en cuanto a la calidad de la información. El Principio 20 establece el fomento de la investigación, el desarrollo científico en temas ambientales y el libre acceso a la información científica que contribuya a la solución de los conflictos ambientales.

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río Janeiro en 1992, ya se reconoce expresamente a través del Principio 10 la importancia de la participación ciudadana en la gestión del ambiente, el acceso a la información pública y el acceso a la justicia, así como la obligación del Estado de garantizar esos derechos.

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en los niveles que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierren 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 estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

En 2002 se realiza en Johannesburgo la Cumbre Mundial de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. En esta instancia existen avances en cuanto a mejorar el cumplimiento del Principio 10. Hubo un grupo de países, organizaciones internacionales, organismos financieros internacionales y organizaciones de la sociedad civil que específicamente sumaron esfuerzos para que se estableciera una alianza que promoviera el cumplimiento del principio 10, la que se denominó “Alianza por el Principio 10”. En esta alianza participan activamente Chile y México.

En la **Conferencia sobre Medio Ambiente realizada en Río de Janeiro en junio de 2012 conocida como Río +20** se vuelve a destacar la importancia de la participación y el acceso a la información pública en la promoción del desarro-



aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa



llo sostenible. La declaración final reconoce la importante contribución de la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la promoción del desarrollo sostenible, reconoce también la importancia de la participación de todos los actores; autoridades legislativas y judiciales, sindicatos, comunidad científica, sector privado, etc. Se reconoce especialmente que el desarrollo de mecanismos de participación de la sociedad civil en asuntos ambientales están supeditados al acceso a la información y al fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil.

1.4. Sistema Interamericano de Derecho Humanos

En el ámbito interamericano hay un fuerte desarrollo del derecho al acceso a la información pública, la participación y el acceso a la justicia en materia ambiental. La Convención Interamericana de Derechos Humanos dispone en su art. 13 que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión, comprendiendo la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas. Con relación a la interpretación de este artículo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)



aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa



aprobó en el año 2000 la Declaración de Libertad de Expresión que en el Principio 4° establece: “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

Existe incluso jurisprudencia específica en la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa al derecho al acceso a la información pública en materia ambiental, como los casos Claude Reyes contra el Estado de Chile y el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayacu contra el Estado de Ecuador.

El caso Claude Reyes contra Chile fue sometido a la Corte en 2005 por la CIDH El accionamiento tiene origen en la negativa del Estado de Chile en brindar información relativa al proyecto de deforestación Río Cóndor, proyectado en la décimo segunda región y con potencialidad cierta de generar impactos ambientales negativos. La información fue solicitada al Comité de Inversio-

nes Extrajeras de Chile quien la denegó sin demostrar ninguna justificación válida según la legislación chilena, ni tampoco otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar la denegatoria de acceso a la información.

El actuar del Estado debe regirse por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. En sentencia de 19 de setiembre 2006 la Corte reconoció a texto expreso el derecho de las personas, las comunidades y la sociedad civil a buscar y recibir información en poder del Estado:

“En este sentido la Corte ha establecido que, de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Al igual que la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información”.

El caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayacu contra el Estado de Ecuador merece especial mención en este trabajo, debido a su desarrollo en cuanto a derecho a consulta previa de los pueblos afectados por emprendimientos que pueden poner en riesgo sus derechos individuales y colectivos. En este caso La Corte I.D.H declaró a Ecuador responsable por la violación de los derechos a la consulta, a la propiedad comunal indígena e identidad cultural. Todo esto por haber permitido que una empresa petrolera privada realizara actividades de exploración petrolera en su territorio sin haberle consultado previamente. El territorio del Pueblo Kichwa de Sarayacu se encuentra en la zona amazónica ecuatoriana, es un territorio de difícil acceso por tierra y es donde habita uno de los pueblos indígenas Kichwa de mayor tamaño contando con cerca de 1200 habitantes. Los Sarayacu subsisten de la agricultura familiar colectiva, recolección, caza, pesca, etc., dentro de su territorio y de acuerdo con sus tradiciones y costumbres ancestrales. El territorio y sus recursos tienen además una significación espiritual para este pueblo. En el año 1996 el Estado de Ecuador suscribió un contrato con un consorcio minero petrolero para la exploración y explotación petrolera en el llamado bloque 23, un territorio que abarcaba cerca del 65 % del territorio Sarayacu. Este emprendimiento en sus primeras etapas significó una gran afectación de cursos de agua, valles sagrados para los Sarayacu, etc. Todo el proceso de adjudicación de la zona, estudios ambientales, y demás procedimientos no contaron en ningún momento con ningún tipo de consulta al pueblo afectado.

El proceso terminó en 2012 con la declaración

del tribunal. Tuvo la particularidad de que por primera vez el tribunal realizó una diligencia en el lugar de los hechos, expresando ya en este acto su voluntad de buscar formas de reparación.

El tribunal ratificó en su fallo el reconocimiento del derecho a la consulta previa libre e informada de las comunidades y pueblos indígenas. Establece que el derecho a la consulta es una garantía fundamental para asegurar la participación de las comunidades en decisiones que afectan sus derechos fundamentales, *“Esta claramente establecida, pues, la obligación de los estados de realizar procesos de consulta especiales cuando se vayan a afectar determinados intereses de las comunidades indígenas”*. *“Las consultas deberán ser realizadas de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias”*.

Esta sentencia también se fundó en el Convenio N° 169 de OIT donde el Estado adquiere el compromiso a realizar la consulta pública específicamente cuando hay involucradas comunidades indígenas. El instrumento establece además los elementos que esta consulta debe reunir, debe ser previa, accesible en su forma, sin coerciones, deber ser realizada además de buena fe y no vista como un mero trámite formal. En este caso la Corte constató *“que no se efectuó un proceso adecuado y efectivo que garantizara el derecho a la consulta incumpliendo principios de derecho internacional, y no se garantizó por parte del Estado un recurso efectivo que remediara la situación jurídica infringida”*. Por último La Corte además de la declaración dispuso diversas medidas de restitución, satisfacción, garantías de no repetición, etc. Sin per-

juicio de que la propia declaración es sin duda la condena con mayor trascendencia.

Estos antecedentes muestran si lugar a dudas la trascendencia que los temas ambientales ostentan actualmente en el derecho internacional. Ofrecen además un camino potencial para la defensa de los derechos vinculados al ambiente, a través de las garantías que en cuanto a derecho a la información, participación y acceso a la justicia establecen los instrumentos internacionales.

1.5. Convenciones y otros instrumentos regionales

En 1998 en Aarhus – Dinamarca se realizó la **Cuarta Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”** donde se adoptó, entre otros, el Convenio sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, conocido como Convenio de Aarhus.

Este instrumento desarrolla la importancia del derecho a la información para el efectivo goce del derecho a vivir en un ambiente sano. El Convenio se compone de tres elementos básicos: acceso a la información, participación pública y a la Justicia en materia de medio ambiente. Posteriormente en 2005 las disposiciones del convenio fueron incorporadas a la regulación europea ampliando la posibilidad de acceso a la información ambiental, restringiendo las excepciones, y regulando sobre niveles de participación según los niveles de afectación del ambiente en las decisiones.

Por su parte el instrumento regional Mercado Común del Sur (MERCOSUR) cuenta con el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, dispone que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los interesados, y el acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas. De todas formas en la medida en que el protocolo se enmarca en un tratado sobre reducción de aranceles su aplicación se encuentra indisolublemente ligada a las relaciones comerciales. Sin perjuicio de esto sus disposiciones han sido utilizadas como argumento en algunos casos de contaminación transfronteriza.

Cf. Caso López Álvarez, supra nota 72, párr. 163; Caso Ricardo Canese, supra nota 72, párr. 77; y Caso Herrera Ulloa, supra nota 72, párr. 108.

Capítulo II

Derecho a la información pública en Uruguay

El Acceso a la Información Pública no está mencionado expresamente en su sección dogmática, pero está reconocido en la Constitución uruguaya a través de varias disposiciones vinculadas a la libertad de expresión, la forma republicana de gobierno y su reconocimiento implícito en el artículo 72 de la Carta.

Estas tres disposiciones recogen el derecho de dar, recibir y difundir información (artículo 29 de la Constitución), la elección de la forma democrática y republicana de gobierno (artículo 82) del cual se desprende la publicidad como característica principal del gobierno representativo, sometido al escrutinio permanente del soberano.

La Constitución en su Art. 332 no es taxativa en cuanto a la enumeración de los derechos, deberes y garantías de los ciudadanos y esto permite interpretar que el derecho al acceso a la información es un derecho fundamental reconocido en nuestro derecho.

II.1. Ley de Acceso a la Información Pública

La sanción de la denominada “**Ley de acceso a la información pública**” (LDAIP) Ley N° 18.381 del 2008 constituyó un cambio sustantivo en las reglas de juego del sistema de ren-

dición de cuentas entre el Estado y las personas.⁵ Fue el fruto del impulso de varias organizaciones sociales y asociaciones vinculadas a la defensa del derecho al acceso a la información. El artículo 1° apunta directamente a la promoción de la transparencia de la actividad administrativa desarrollada por las entidades públicas, sean estas estatales o no estatales.

Cualquier persona puede acceder a información pública que, según el artículo 2° de la norma, es definida en forma amplia como “**toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales**”. De modo general, el legislador prevé como pública toda la información que se encuentre en poder de cualquier oficina pública, sea esta estatal o no estatal. Esta información podrá provenir directamente del organismo, o haberse recibido de parte de los particulares u otra administración.

II.2 Transparencia activa

El derecho al acceso a la información pública

⁵ Debe mencionarse que ya existían instrumentos de derecho positivo (Decreto 500/91) que reconocían la publicidad de los expedientes administrativos y judiciales, aunque comúnmente se ha cuestionado por gran parte de la opinión pública el accionar “secreto” de la administración.



aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa



no se circunscribe solo al acceso que a determinada información se pueda tener a iniciativa individual, sino que existe también un **deber de la administración de hacer pública información de interés público de forma continua y proactiva, sin que exista una demanda expresa.**⁶ De este modo, la propia LDAIP establece en su Artículo 5°. (Difusión de la **información pública**).- **Los sujetos obligados deberán prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados.**

Establece que: Los organismos públicos, sean o no estatales, deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios Web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima:

- A)** Su estructura orgánica.
- B)** Las facultades de cada unidad administrativa.
- C)** La estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación.
- D)** Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resulta-

dos de las auditorías que en cada caso corresponda.

E) Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos.

F) Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo.

G) Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información.

En materia ambiental la transparencia activa resulta una institución de indudable transcendencia, los impactos ambientales son difusos y pueden afectar a un número indeterminado de personas, y el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado es un derecho colectivo y fundamental. Por ello es indispensable poner a disposición de la sociedad la información ambiental y garantizar su participación y defensa. Por ejemplo, constituye un derecho fundamental de la comunidad el conocer cabalmente los impactos ambientales que un proyecto le puede ocasionar, este conocimiento debe ser completo, previo y debe ser publicitado de forma entendible por el público en general.

⁶ El Art. 5 (Difusión de la información pública) de la Ley establece que Los sujetos obligados deberán prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados. Es responsabilidad de los sujetos obligados, crear y mantener registros de manera profesional, para que el derecho de acceso a la información pública se pueda ejercer en plenitud. (Art. 6)

II.3. Excepciones al acceso a la información y protección del ambiente

La Ley de Acceso a la Información Pública regula las excepciones al acceso a la información pública, que serán de interpretación estricta y comprenderán aquellas definidas como secretas por la ley y las que define como de carácter reservado y confidencial (artículo 8). El artículo 9° establece que podrá clasificarse como reservada aquella información cuya difusión pueda:

- A)** Comprometer la seguridad pública o la defensa nacional.
- B)** Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de reservado al Estado uruguayo.
- C)** Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- D)** Poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- E)** Suponer una pérdida de ventajas competitivas para el sujeto obligado o pueda dañar su proceso de producción.
- F)** Desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados o en poder de los sujetos obligados.

El artículo 10 establece que considera como información confidencial:

- I)** Aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados, siempre que:

- A)** Refiera al patrimonio de la persona.
- B)** Comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor.
- C)** Esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad.
- II)** Los datos personales que requieran previo consentimiento informado.

Tendrán el mismo carácter los documentos o secciones de documentos que contengan estos datos. No obstante, el legislador en el Art. 12 estableció un límite infranqueable al secreto en el marco de un sistema democrático, se trata de toda aquella **información relevante para investigar violaciones a los derechos humanos o para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos**. Tratándose que el derecho a un ambiente sano constituya un derecho humano de tercera generación, junto a los derechos económicos, sociales y culturales esta cláusula de inoponibilidad resulta clave para la protección del ambiente y requiere de futuros desarrollos jurisprudenciales.

Así el artículo 12 de la Ley de Acceso a la Información Pública bajo el nombre “Inoponibilidad en casos de violaciones a los derechos humanos” establece que los sujetos obligados por esta ley no podrán invocar ninguna de las reservas mencionadas en los artículos que anteceden cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos



aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa



humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos”.

En cuanto a la aplicación administrativa de estas excepciones resulta relevante lo informado por la Agesic a través de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) en el informe No. 21 de fecha 13 de Agosto de 2012 No. expediente 2012-2-10000181 (Anexo) relativo a la negativa del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) a aportar datos sobre contratos de minería.

En este caso el MIEM se negó a aportar la información relativa a contratos de minería solicitada por el periodista especializado en temas ambientales Víctor Bachetta, amparándose en la confidencialidad de la información.

La UAIP consideró que el MIEM debe aportar la información solicitada fundándose en que la confidencialidad nunca puede alcanzar la información sobre los recursos naturales. El informe agregó también que la confidencialidad debe ser dispuesta por un acto administrativo

previo y fundado de la autoridad competente, extremo que no se cumplía en este expediente.

La omisión por parte del MIEM de entregar la información solicitada constituirá falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que le pudieran corresponder, culmina diciendo el informe.

El periodista Baccheta, en una entrevista para esta investigación, explicó que *“existen aún una serie de trabas y obstáculos predominando aún la llamada ‘cultura del secreto’, haciendo necesario la mayoría de las veces recurrir a la acción judicial para acceder a la información, con la consiguientes dificultades técnicas y de costos económicos que esto conlleva”.*

Capítulo III

Acceso a la información y participación en la legislación ambiental

En el presente capítulo se reseñan los principales instrumentos normativos en materia de legislación ambiental, en particular se citan las disposiciones que garantizan el derecho de acceso a la información ambiental y aquellos que habilitan la participación de las personas y las organizaciones en las decisiones que afectan al ambiente.

Constitución Nacional

Como expresamos en el capítulo I. I.1 Desde la reforma constitucional de 1996 la protección del ambiente es reconocida expresamente como de interés general, se impone además el deber a todos los ciudadanos de abstenerse de actos que causen depredación, destrucción y contaminación graves al medio ambiente. En el año 2000, con la sanción de la Ley General de Protección al Ambiente, se reglamentan los términos de la disposición constitucional.

Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) (No. 16466) y Decreto 349/005

Esta norma regula el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, procedimiento que consiste en la solicitud de Autorización Ambiental Previa (AAP) ante el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) para la realización de determinados actividades, obras y/o proyectos que pueden causar impacto ambiental.

El Art. 5 de la ley establece mecanismos de información activa donde el MVOTMA deberá llevar un registro de de los estudio de impacto ambiental referidos a todas las actividades, construcciones u obras descriptos en el artículo 6.

El Art. 27 del decreto establece que el MVOTMA llevará un registro de información de relevancia ambiental, en que se incluirán los proyectos que sean comunicados, la clasificación que de los mismos realice, las solicitudes de AAP, los EIA y los profesionales intervinientes, los informes ambientales resúmenes, las resoluciones que otorguen autorizaciones y otros informes que resulten vinculantes.

El Art. 15 establece que las informaciones que puedan configura secreto comercial o industrial del responsable del proyecto serán mantenidas en reserva por la Administración.

Para lograr esta autorización se prevén mecanismos obligatorios a seguir de acceso a la información y participación pública como la **Puesta de Manifiesto**⁸ y **una eventual Audiencia Pública**. El Decreto reglamentario (349/2005), en su Art. 15 regula la Puesta de Manifiesto del Informe Ambiental Resumen (IAR) para que cualquier interesado pueda acceder a la vista del mismo y formular por escrito las apreciaciones que considere conveniente. Se trata de una herramienta importante para facilitar el acceso a la información de las personas

interesadas en conocer el impacto del proyecto

La Puesta de Manifiesto deberá ser publicada por el interesado en el Diario Oficial, en un diario de circulación nacional, y en un diario de la localidad más cercana al emplazamiento del emprendimiento. El plazo de manifiesto será de 20 días hábiles para presentarse.

El Art. 16 regula la Audiencia Pública, instancia cuya convocatoria es preceptiva por parte del MVOTMA, para todos los proyectos que hayan sido clasificados en la categoría C⁹.

La normativa también preceptúa que en todo otro caso la autoridad ambiental tiene facultades para convocar una audiencia pública, si lo considera según las repercusiones de orden cultural, social o ambiental del proyecto, a cuyos efectos determinará la forma de su convocatoria, así como demás aspectos inherentes a su realización, y en la que podrá intervenir cualquier interesado.

La forma de convocatoria a las audiencias públicas no está reglamentada y ello ha perjudicado

la participación social. La sociedad civil ha denunciado obstáculos para acceder a la información pública en tiempo y forma para participar informada en la instancia, lo que resulta aún más perjudicial para las comunidades locales que viven en medios rurales por ejemplo.

En todos los casos, la resolución final corresponderá al Poder Ejecutivo y las apreciaciones o recomendaciones efectuadas por la sociedad civil en las instancias de audiencia no son de carácter vinculantes para la Administración ni deben fundar su resolución que no recogió las inquietudes o recomendaciones realizadas por la sociedad civil.

El Decreto prevé otras herramientas de evaluación como son la Viabilidad Ambiental de Localización (VAL) Art. 20, 21 y 22. La VAL se requerirá para determinadas actividades¹⁰ las cuales deberá comunicarse “cuanto antes” (ante DINAMA y ante las Intendencias correspondientes) el emplazamiento del proyecto, a los 20 días la comunicación deberá ser puesta de manifiesto, con las publicaciones correspondientes, el plazo de puesta de manifiesto será de 10 días.

7 Art. 2 Decreto 349/2005, ejemplo actividades-entre otras- como construcción carreteras, vías férreas, puentes, aeropuertos, plantas tratamientos residuos, extracción minerales, instalación parques industriales, zonas francas, construcción en zona de defensa de costas, en Aéreas Protegidas, entre otras.

8 El Art. 13 de la LIA establece que se pondrá de manifiesto en sus oficinas el resumen del proyecto a que hace referencia el literal D del Art. 10 el cual establece los requisitos mínimos que deberá contener la solicitud de AAP. El Art. 13 agrega que se deberá efectuar una publicación en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, donde correrá un plazo que determinará la administración para que cualquier interesado pueda acceder a la vista del mismo y formular las apreciaciones que considere convenientes.

9 El interesado propondrá una categorización del proyecto y el MVOTMA (DINAMA) ratificará esa clasificación o la cambiará. Los proyectos serán clasificados “A” para aquellos proyectos, construcciones u obras, cuya ejecución sólo presentará impactos ambientales negativos no significativos, dentro de los tolerado y previsto por las normas vigentes. Este proyecto será aprobado inmediatamente. Será clasificado “B” cuando los impactos ambientales sean significativos moderados, cuyos efectos negativos puedan ser eliminados o minimizados, en este caso se exigirá un Estudio de Impacto Ambiental parcial. Y será clasificado “C” cuando tenga impactos ambientales negativos significativos, requerirá un Estudio de Impacto Ambiental completo más una Audiencia Pública

10 Terminales de trasvase de petróleo o productos químicos, plantas de tratamiento y disposición final de residuos tóxicos o peligrosos, plantas de tratamiento de residuos sólidos y apertura de sitios de disposición final según ciertas condiciones, plantas de tratamiento de líquidos cloacales, construcción de usinas de generación de electricidad según ciertas condiciones, construcción de complejos industriales y agroindustriales según ciertas características, terminales publicas de carga y descarga, zonas francas y parques industriales, cementerios.

Ley General de Protección del Ambiente (LGPA) No. 17283

Esta norma reglamenta el Art. 47 de la Constitución, dispone los principios de política ambiental, los instrumentos de gestión, sanciones, etc. En su artículo 1 (literal D) se establece la “participación” para la solución de los problemas ambientales como un principio general de la protección ambiental.

La enumeración de los principios en el Art. 7 dispone que la gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar la disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado.

En cuanto a educación ambiental dispone que las autoridades tienen la obligación de promover la formación de la conciencia ambiental de la comunidad a través de actividades de educación e información.

Por último destacamos la obligación de preparar el Informe Ambiental Anual, como un instrumento de transparencia activa dispuesto en el Art. 11 de la ley. Este informe debe ser elaborado por el Poder Ejecutivo a través del MVOTMA, deberá dar cuenta de la situación ambiental del país en forma sistematizada, referenciada y organizada por áreas temáticas. Como mecanismo de cooperación interinstitucional y de participación social se crea la Comisión Técnica Asesora Medio Ambiente (COTAMA) que tiene por cometidos colaborar con el MVOTMA en la definición política nacional de medio ambiente, formulación y ejecución



aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

de planes nacionales, coordinación institucional público y privado. Estará integrada por el MVOTMA, la Comisión de Legislación en materia ambiental, otros Ministerios, OPP, DINAMA, DINOT, Congreso de Intendentes, UDELAR, CIU, CNC, ARU, FRU, PITCNT, ONG ambientalistas. Esta comisión no se encuentra en funcionamiento en la actualidad.

Ley de Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) No. 17.234 y Decreto Reglamentario Decreto 52/2005 Crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, establece un sistema de gestión y protección ambiental de las Áreas Protegidas de Uruguay. Su principal instrumento es la declaración de un área dentro del sistema de protección. Este procedimiento también incluye el mecanismo de Puesta de Manifiesto del proyecto de selección y delimitación del área a proteger, lo que se deberá también publicar en el Diario Oficial y realizar una Audiencia Pública obligatoria. (Art. 7 lit. A de la ley). Como vimos en el caso de la Ley General del Ambiente, estos mecanismos tienen por finalidad facilitar el acceso de la información ambiental al público y facilitar la participación de las personas y colectivos afectados o interesados en la zona que se propone incluir en el sistema de áreas protegidas.

El Art. 10 del decreto lo regula y establece que los interesados dispondrán de un plazo de 60 días corridos, contados a partir del primer día hábil si-



aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa



guiente al de la publicación prevista en dicho literal, para acceder a la vista del proyecto y formular las apreciaciones que consideren convenientes. La Audiencia Pública se convocará en la misma publicación y se realizará dentro de los 30 días de vencido el plazo de manifiesto. En forma previa a la puesta de manifiesto del proyecto de selección y delimitación, el MVOTMA recabará la opinión de la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas sobre el mismo. Esta Comisión también es un órgano pensado no solo para la coordinación interinstitucional sino también para garantizar la participación de ciertos sectores privados, estará integrada por delegados de: MVOTMA, que la presidirá, el Ministerio del Interior, MDN; MEC, MGAP, MTD, Congreso de Intendentes, Universidad de la República, ANEP, productores rurales y las ONGs. Ambientalistas. Entre otros cometidos tiene el de asesor al PE en todo lo relativo a la política de Áreas Protegidas a nivel nacional así como en la aplicación y cumplimiento de la ley. También se prevé otra comisión la Comisión Asesora Específica que actuará en cada Área Protegida.

De acuerdo a la ley, el Estado debe producir y poner a disposición en forma proactiva información sobre las áreas protegidas nacionales, la que debe publicarse en la página Web del MVOTMA, en la sección sobre medio ambiente (biodiversidad y áreas protegidas).

Actualmente, se puede encontrar un documento en PDF sobre la política del gobierno en el tema, también se encuentra el documento IV Informe Nacional sobre el Convenio de Diversidad Biológica producido por DINAMA en agosto de 2010. Existen también otros instrumentos de información más completos y complejos en la página Web específica del SNAP; un Mapa Dinámico de las Áreas Protegidas del país y un Sistema Georeferenciando de Ecosistemas del Uruguay.

Estos instrumentos si bien resultan algo complejos para el usuario común, constituyen instrumentos completos, y con formato dinámico. En cuanto a bioseguridad; existe un breve artículo de información sobre el desarrollo de la gestión en este sentido y la creación de un Marco Nacional de Bioseguridad. Se adjuntan como recursos el Protocolo de Cartagena y el Protocolo de Nogoya.

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) No. 18308 del 2008, establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial, especialmente a través de los instrumentos de planificación incluyendo disposiciones para la sustentabilidad ambiental de los mismos. En su Art. 5 establece sus principios rectores, en su literal d. considera como uno de sus principios básicos “**la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial**”. El Art. 24 regula la Puesta de Manifiesto del avance del proyecto de los

instrumentos regionales, departamentales e interdepartamentales de ordenamiento territorial, por un período no menor a los 30 días a efectos de la consulta y recepción de las observaciones, la que será ampliamente difundida.

Como otro instrumento de participación en el sistema de ordenamiento territorial, esta ley regula la Audiencia Pública (Art. 25) y establece que será obligatoria para los Planes Locales y para todos los Instrumentos Especiales, siendo su realización facultativa para los restantes instrumentos. La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial.

Como garantía de sustentabilidad ambiental el Art. 47 crea la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)¹¹ que deberán tramitar los IOT ante el MVOTMA (DINAMA) y también exige para los instrumentos especiales que tengan una superficie superior a 10 hectáreas la solicitud de Autorización Ambiental Previa ante el MVOTMA. Este proceso como ya vimos también tiene sus propias instancias de participación que básicamente la Puesta de Manifiesto y la eventual Audiencia Pública.

La norma menciona especialmente la participación social en el ordenamiento territorial estableciendo expresamente que ***“toda persona interesada podrá realizar propuestas, con la debida fundamentación, a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes en los instrumentos de ordenamiento territorial”***.

Esta ley también prevé un organismo de coordinación y de garantía de participación denominado Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT) que tendrá por cometidos colaborar con el PE, a través del MVOTMA, en la definición de las políticas nacionales de ordenamiento territorial; cooperar con el MVOTMA en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial de los diferentes ámbitos. Estará integrado por el director Nacional de OT, diversos ministerios y organismos estatales, cámaras empresariales; gremiales profesionales; gremiales de trabajadores; organismos de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales

La participación en la planificación de instrumentos de ordenamiento territorial reviste cierta complejidad de hecho; la mayoría de estos IOT son de origen departamental lo cual ha generado que existan distintas formas de aplicación de los principios de participación según el departamento que genere el instrumento. Para los IOT donde no se disponen preceptivamente instancias de participación, es resorte del Gobierno Departamental abrir las respectivas instancias, en este caso las herramientas a utilizar pueden ser de diverso tipo; puesta de manifiesto, audiencia pública, trabajo en instancias de taller de consulta, etc.

¹¹ Garantía de sustentabilidad. Procedimiento ambiental de los instrumentos.- Los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán una regulación ambientalmente sustentable, asumiendo como objetivo prioritario la conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad, adoptando soluciones que garanticen la sustentabilidad. Decreto Reglamentario 221/2009.

En cuanto a obligación de proveer información activa el Art. 78 crea un Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial que funcionará en la órbita de la DINOT donde deberán inscribirse todos los planes, programas y proyectos a efectos de facilitar la coordinación institucional y compatibilizar las políticas y como fuente de información en general. El Art. 79, **comete al Poder Ejecutivo la creación de un sistema nacional de infraestructura de datos espaciales e información** geográfica, a efectos de obtener, disponer y difundir información sobre la situación física del territorio.

Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (18.567)

Esta norma resulta de indudable relevancia, en lo que hace a la descentralización de las funciones públicas y la promoción de la participación social. La descentralización abre espacios en el ámbito local para la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión política. Es de destacar que esta norma reglamentó la existencia del tercer nivel de gobierno el municipal, creando la figura del Alcalde y Concejales. Le otorga expresamente competencias al municipio en la conservación del ambiente, como la adopción de medidas preventivas y la participación en el diseño de programas.

Se le otorgan expresas competencias a los municipios en materia de fomento de la participación y creación de ámbitos para su desarrollo, La participación ciudadana es un principio cardinal del sistema de descentralización local (Art. 3), al

punto que los municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del gobierno local. Cada Municipio deberá brindar los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su de su competencia.

Se crea sin reglamentación aún el “derecho de iniciativa ante el Municipio”, para hacer uso de este instrumento debe lograrse la adhesión del 15% de los ciudadanos inscriptos en la localidad. Esta iniciativa es amplia por ausencia de reglamentación, pero se entienden incluidas la solicitud de información sobre cuestiones de competencia del municipio. En términos de hacer efectiva esa participación, y en cuanto a la creación de ámbitos, lo primero a resaltar es la disparidad de procesos de consolidación de los órganos en términos generales, incluido el aspecto de la participación. Debe mencionarse también que si bien los Municipios son ámbitos locales, estos existen dentro del gobierno y la administración de los Departamentos y en definitiva están sujetos a la jerarquía de éstos.

En resumen el efectivo desarrollo de estos ámbitos dependerá del proceso de consolidación de los Municipios como un referente local y de la voluntad municipal y departamental para crear ámbitos reales de participación.

Capítulo IV

Herramientas de acceso a la información y participación en materia ambiental. Situación actual en Uruguay

Según la LAIP

La gran novedad y garantía introducido por esta ley es que el organismo del Estado requerido de la información estará obligado a contestar la consulta en el momento en que sea solicitado. En caso contrario tendrá un plazo máximo de veinte días hábiles para contestar el pedido, y cuando éste se negare sin fundamentos a expedir la información solicitada o no se expidiese en los plazos fijados se podrá acudir a la vía judicial.

El transcurso de este plazo sin poder acceder a la información puede perjudicar no solo el derecho de acceso a la información, sino también el derecho a la participación en las decisiones ambientales. Existen ocasiones donde la información requerida es necesaria de forma inmediata por haber convocado por ejemplo a Audiencia Pública con pocos días de anticipación a la celebración de la misma.

Muchas veces los interesados en un proyecto con impacto ambiental, que suelen ser los ciudadanos residentes fuera de la capital, se anotan de la Audiencia Pública y de la existencia de este proyecto con muy poco

tiempo de anticipación para poder ejercer efectivamente sus derechos. Han existido casos en que los mismos no han podido informarse correctamente dado la exigüidad en los plazos vulnerándose por tanto el derecho de información y en consecuencia el de participación.

Además del requisito de los 20 días que es legal, la DINAMA posee un procedimiento interno que vulnera el derecho oportuno al acceso a la información y se encuentra en el límite de la ilegalidad, al imponer un complejo sistema de solicitudes **de forma personal y presencial** de información ante un expediente. **De este modo, se exige para cada vez que se quiere tener acceso a la información (aún a expedientes donde ya se otorgó el acceso) la presentación de una nueva solicitud de información formulada por escrito y de forma personal. Este procedimiento se ha vuelto absurdo y arbitrario, dado que a su vez la administración se ampara cada vez en el plazo de 20 días hábiles, lo que resulta ser un obstáculo innecesario para las personas que siguen un tema en particular.**

La DINAMA por tanto se ha negado a responder solicitudes de información vía correo



aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

electrónico. El portal Qúesabes.org que vehiculiza solicitudes de información a través del portal Web y hacia los distintos sujetos obligados, registra 12 solicitudes de acceso a la información por esa vía, que no han sido respondidas en tiempo y forma por este organismo central en la gestión de la política pública ambiental.¹²

En la práctica la DINAMA no reconoce más que la presentación por escrito y en forma personal de los solicitantes y no admite otras vías de solicitud, violentando una vez más estos derechos, máxime cuando el Decreto 500/91 establece como principios básicos el de la informalidad a favor del administrado (Art.2 lit.f y Art. 9), flexibilidad, materialidad y ausencia de ritualismos (Art. 2 lit.g), el de Publicidad y Defensa (Art. 12) y el de múltiples formas de presentación, (Art. 19 in fine).

Así y en consecuencia, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), organismo de control de la LDAIP, resolvió ante una denuncia de CAinfo y DATA (expediente No. 2013-2-10-0000001) (Anexo...), que *“la utilización de formularios o la determinación de procesos establecidos internamente por los sujetos obligados, no deben*

*implicar obstáculo para que las personas presenten solicitudes de acceso a la información pública”. El mismo dictamen afirma “la viabilidad de presentar solicitudes de acceso a la información pública por correo electrónico, no requiriéndose ratificación personal posterior”.*¹³

En la presente investigación se realizó consulta por escrito a la DINAMA sobre los requisitos y fundamentos jurídicos que establecen para que una persona física o jurídicas soliciten información y para exigir la presentación y acreditación de representación para las personas jurídicas cada vez que se solicita información incluso ante el mismo caso, trámite o expediente.

La DINAMA contesta en informe que adjuntamos (Anexo....) que se basan en la circular No. 1/009 del 25 de Setiembre 2009. Esta circular expresa que es consistente con las disposiciones de la ley LAIP. Esta circular admite la presentación de forma personal y **agrega que puede realizarse vía fax y también por mail al acceso.informacion@dinama.gub.uy**. Lo contradictorio de esto es que en la práctica esta circular no se respeta ya que como dijimos el procedimiento que realmente se exige por parte de la DINAMA es **la presentación de forma personal (no se**

¹² www.quesabes.org/search/dinama/all?authenticity_token=L1MBUgukzinqrqMrAxqfZm6e2SQ1TWCF1aeyNEeGC0%3D&commit=Buscar

¹³ Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública. Dictamen 001/2013 del 2 de Enero 2013.

admite su presentación ni vía fax ni vía mail) y si se trata de una institución deberá acreditar su representación por medio de poder o certificado notarial que lo compruebe, cada vez que se presente.

La Asesoría Jurídica de DINAMA respondió también que los requisitos que ellos exigen para que una institución jurídica solicite información no son más que los dispuestos en la ley 18.381 y en el Decreto 500/91. La ley 18381 no establece nada al respecto y el Decreto 500/91 en su Art. 23 y 24 exige que se acompañe documento que acredite la representación. En cuanto a la reiteración de exhibición de la representación cada vez que una institución se presenta ante el mismo ente a solicitar información admiten que esta exigencia es impuesta por DINAMA ya que la misma no cuenta con una base de datos de poderes, representaciones y demás.

Elizabeth Díaz, miembro del Grupo Guayubira, organización no gubernamental con amplia trayectoria en defensa del medio ambiente en Uruguay mencionó en una entrevista para este informe que ha utilizado la Ley de Acceso a la Información Pública para acceder a expedientes de la fábrica de celulosa de Ence en Conchillas y de forestaciones como por ejemplo: Pradera Roja y El Arriero en Treinta y Tres o Weyerhaeuser en Rivera.

Menciona como obstáculo la exigencia de acreditación de documentación probatoria de

representación de la organización de quien firma la solicitud y datos de la personería jurídica de la ONG. Al no contar con esta información (por ser un grupo sin personería jurídica) se les dio la opción por parte del Ministerio de enviar nuevamente la solicitud pero en nombre de un particular. Menciona además que estas trabas le requieren a la organización contar con abogados y profesionales que los asesoren. Considera que en la actualidad las organizaciones deben de hacer uso de esta herramienta que es de gran apoyo para las campañas en temas ambientales. *“Podemos dar ejemplos anteriores al 2008, donde nunca pudimos acceder a los expedientes completos del primer proyecto de Ence y Botnia. Solo se pudo acceder a los Informes Ambientales Resúmenes. La respuesta en aquel momento no era clara, por un lado se decía que la información debía ser pública pero al mismo tiempo se oponían a su acceso”*.

Jurídica de DINAMA responde en cuanto a la **exigencia de la presentación personal** que tiene su fundamento en el Art. 19 y 21 del Decreto 500/91.

A su vez consideran al Dictamen del Consejo Ejecutivo mencionado de la UAIP **como meras recomendaciones que no resultan vinculantes**.

Puesta de Manifiesto

Esta instancia consiste en informar al público en general del Informe Ambiental Re-



aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa



sumen (IAR) de proyectos categorizados B o C a través de su publicación en medios de prensa local y nacional, páginas Web etc. La finalidad es la disposición de la información para que cualquier interesado lo vea o pueda presentar sus apreciaciones, recomendaciones, descargos, etc. en un plazo de 30 días.

También como vimos la ley de creación del SNAP durante el trámite de incorporación de un área regula la puesta de manifiesto el proyecto con información relativa a la categorización del área, características, límites, etc. para que también cualquier interesado pueda ejercer los mismos derechos que las descritas en el párrafo anterior. En la LOTDS la puesta de manifiesto está regulada para el trámite de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial regionales, departamental e interdepartamentales (Art.24). En este caso quien disponga la puesta de manifiesto será el órgano de creación del instrumento, podrá ser tanto el Poder Ejecutivo como el Gobierno Departamental. El Art. 47 regula la Evaluación Ambiental Estratégica¹⁴ la cual también es un instrumento que garantiza la participación social y tiene

mecanismos de difusión, (se regula en el Art. 6 del Decreto 221/2009, con los mismos plazos y derechos que los establecidos para las anteriores Puestas de Manifiesto).

Audiencia Pública

Las audiencias públicas podrían considerarse el instrumento por excelencia para las temáticas ambientales que posibilita la participación social en Uruguay. Es a su vez un instrumento innovador donde el Estado debe necesariamente informar y escuchar la opinión de la sociedad en general y de la comunidad local en especial, por tanto de alguna manera se reconoce un cambio de modelo en la gobernanza de las políticas públicas. En el caso de los asuntos ambientales, está dispuesta en forma obligatoria para ciertos proyectos (actividades, construcciones u obras) que sean clasificados como “C” (alto impacto ambiental), como así también para los procesos de ingresos de APS al SNAP, y para ciertos instrumentos de ordenamiento territorial (Planes Locales e Instrumentos Especiales), como así también para las EAE. No existe la posibilidad por parte del administrado el solicitar una audiencia pública, sólo la convoca el Estado.

Es importante que el Estado brinde la información de forma previa y accesible para que garantizar la información y comprensión de toda la población. Es importante la participación activa, a efectos de que la Audiencia Pública no se transforme en un mero forma-

lismo que termine no contemplando la visión y necesidades de la sociedad en general y en particular de la población local directamente afectada por el proyecto o instrumento.

Desarrollo de la Audiencia Pública

No existe hasta la fecha reglamentación en cuanto a la forma ni requisitos para la convocatoria ni para la realización de la misma, quedando al arbitrio de la administración que presida la audiencia. Quien convoca es quien realiza la apertura de la misma, recordamos que será la DINAMA para el caso de APs y Autorización Ambiental Previa, y/o los Gobiernos Departamentales para ciertos I.O.T.

En la generalidad de los casos la audiencia se suele desarrollar de la siguiente manera: Una vez abierta la instancia y explicado el mecanismo de desarrollo específico que se le va a dar a la audiencia, se procede a presentar el proyecto en cuestión por quien lo proponga.

Una vez presentado el proyecto se abre una instancia de opiniones escritas las cuales son leídas posteriormente por la administración y a veces respondidas, y se adjuntan al expediente. Por último se abre una instancia de foro donde los participantes pueden realizar manifestaciones en forma oral, así como preguntas a los proponentes del proyecto o a la administración. Esta audiencia suele grabarse y este material adjuntarse en el expediente

donde se desarrolla el proceso administrativo como elementos de prueba de la realización y de lo acontecido de forma fiel en la misma.

En el marco de la presente investigación, se solicitó a DINAMA información sobre cuál era la reglamentación que existía en cuanto al proceso de convocatoria a las audiencias públicas. Este pedido fue respondido con un informe que (Anexo...); por una parte define Audiencia Pública como instancia de participación pública y abierta donde los asistentes planten preguntas y/o consideraciones acerca de un emprendimiento o de una propuesta de área protegida para su consideración en el análisis de la misma.

Capítulo V

Acceso a la justicia en materia ambiental

Si bien existe en Uruguay una profusa y de avanzada normativa de protección del ambiente, puede decirse que no son comunes accionamientos judiciales relativos a la defensa del mismo. Los pocos accionamientos provienen de la sociedad civil organizada, existe también una extensa experiencia de litigio por parte de la Fiscalía Civil Letrada de 3er Turno, además de reclamos de propietarios por afectaciones de sus bienes por algún tipo de daño ambiental, en este último caso no serían accionamientos en defensa del ambiente sino juicios civiles por reparación del daño causado.

La legitimación activa en defensa de intereses difusos por cuestiones ambientales hoy no se discute, está amparada por ley, así el Art. 42 del CGP y recientemente el Art. 6 lit. c de la LOTDS declara expresamente la acción popular a cualquier persona o conjunto de personas que pueda comparecer a los estrados en defensa del ambiente y/o del ordenamiento territorial sustentable, la jurisprudencia lo reconoce y ya no se rechazan acciones ambientales por cuestiones de legitimación activa.

Sin embargo la escasez de accionamientos judiciales invocando intereses difusos no ha permitido crear jurisprudencia en el tema, también se carece de Juzgados especializados, de-



aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

biéndose accionar ante los Juzgados civiles. Los pocos conflictos ambientales presentados ante la justicia (principalmente acciones de amparo) suelen ser rechazadas por cuestiones de forma y en el ámbito civil no se reconocen las características, principios y conceptos propios del derecho ambiental, tales como la: “inversión de la carga de la prueba”, “daño difuso”, “bien colectivo”, “incertidumbre científica” “el principio precautorio y preventivo”, “exoneración de contracautela”, etc.

Los principios de prevención y precaución son grandes innovaciones propias del derecho ambiental y una de las principales herramientas de accionamiento utilizadas en materia ambiental es la solicitud de medidas cautelares. En ju-

risprudencia y doctrina de países con un derecho ambiental de avanzada se suele exonerar de la exigencia de la contracautela para que la medida sea accesible para colectivos u organizaciones de la sociedad civil, quienes son los que suelen accionar con escasos medios económicos para garantizar estas medidas y reclaman por la protección de bienes o recursos naturales que son de todos.

El principio de “Prevención” cambia la lógica jurídica porque autoriza a actuar y tomar medidas aún cuando el daño ambiental no se ha producido, justamente por la irreversibilidad de sus consecuencias ambientales negativas. El principio de “Precaución”, autoriza actuar aún cuando no se tenga certeza científica de la ocurrencia del daño, ya que el daño que eventualmente se puede causar sería irreparable y expansivo, como por ejemplo puede ser el caso de la prohibición de fumigación con agroquímicos en una zona que eventualmente pueda producir la contaminación del cauce de un río que es toma de agua potable de una población.

En general las demandas ambientales suelen interponerse contra la misma administración por omisión en el cumplimiento de sus funciones de contralor o inactividad, sin embargo, los juzgados suelen rechazan este tipo de accionamiento invocando aspectos formales, como la necesidad de agotar la vía de los recursos administrativos y recurrir ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo, una vía que re-

quiere varios años de litigio para obtener una resolución ejecutable y que se realiza ante la misma institución que se demanda.

Por esta razón en estos casos el Poder Judicial, como tercer poder y garante de la democracia debe intervenir para evitar abusos o desvíos por parte de los otros poderes del Estado. La realidad es que si bien es la administración quien debe velar por la protección ambiental del país, muchas veces es el propio Estado el promotor de proyectos o bien es socio del promotor de emprendimiento que potencialmente pueden dañar el ambiente.

Capítulo VI

Estudio de Casos

1. Juicios sobre solicitud de información pública en materia ambiental iniciados en Uruguay

En los últimos años y como consecuencia directa de la profundización de los conflictos ambientales producto de una mayor explotación de los recursos y de aprobación de emprendimientos de gran magnitud con altos impactos ambientales, han surgido en Uruguay accionamientos judiciales de solicitud de acceso a la información pública ambiental. Podemos mencionar como los más relevantes:

- A.** El acceso a los análisis realizados por la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) en el Río Uruguay en la zona adyacente a la instalación de la planta de pasta de celulosa de UPM.
- B.** El acceso a los contratos de abastecimiento eléctrico y la concesión de un predio en la costa oceánica para la empresa Aratirí (solicitud realizada a Presidencia de la República) y Acceso ante el MTOP de los proyectos de puerto en La Angostura.
- C.** El acceso a los contratos de prospección, exploración y explotación de hidrocarburos (gas de esquisto) en el territorio nacional firmados entre la petrolera estatal ANCAP y la empresa estadounidense Schuepbach Energy.
- D.** El acceso a la información por parte del Ministerio Público y Fiscal, en el caso del fiscal Enrique Viana que en fun-

ción de intereses difusos a llevado a cabo diversas acciones judiciales de protección del ambiente.

A. Caso análisis del Río Uruguay

Al amparo de la ley 18.381 “Derecho de Acceso a la Información Pública” CAinfo solicitó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores la siguiente información: “***Resultado de los análisis de las muestras enviadas a laboratorios de Canadá, extraídas en UPM y de la desembocadura del río Guleguaychú. Se solicitan los resultados de todas las muestras realizadas en distintas fechas***”.

El 28 de diciembre de 2011 el Ministro de Relaciones Exteriores, Luis Almagro, dictó la siguiente resolución respecto a esa solicitud de información: “*Declárese de carácter reservado, hasta tanto no sea aprobada por el Comité Científico, toda información relativa a los resultados de los análisis de las muestras enviadas a laboratorios de Canadá extraídas de la UPM y desembocadura del río Guleguaychú, así como de todas las muestras realizadas en distintas fechas*”.

Interpuso para evitar la entrega de la información la excepción establecida en el artículo 9 inciso b, que textualmente establece como excepción la posibilidad de mantener bajo reserva información que pueda “*menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella in-*

formación que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter reservado a estado uruguayo”

Se trata del caso más preocupante, debido a que el juez letrado de lo Contencioso Administrativo de 4°. Turno, Adolfo Fernández de la Vega, rechazó *in limine*, sin siquiera convocar a audiencia, la acción judicial de acceso a la información pública contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, por negarse a franquear el acceso a los análisis ambientales del río Uruguay, aduciendo que de hacerlo se afectarían las relaciones bilaterales con Argentina

El magistrado actuante, luego de reconocer que la finalidad de la ley de acceso a la información es habilitar el acceso a la información y la excepción restringirla, entiende que no hay elementos para considerar que el MRE haya hecho un uso ilegítimo o abusivo de sus facultades discrecionales al clasificar la información solicitada como reservada.

La sentencia del magistrado fue apelada por CAinfo ante el Tribunal de Apelaciones de 6°. Turno invocando para ello el Principio 10 y la salvaguarda del artículo 12 de la LDAIP. Se trata de un asunto de alto interés público, que afecta al medio ambiente y potencialmente a la salud de la comunidad local.

Sin embargo, el tribunal mantuvo la sentencia de primera instancia en todos sus términos, utilizando como argumento central que el Ministerio



aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa



de Relaciones Exteriores había utilizado legítimamente la ley para aplicar una excepción.

Además de no compartir esta decisión judicial, lo preocupante es que en este caso la Justicia no se permitió tramitar el proceso jurisdiccional especial para proteger el derecho a la información, diligenciaran prueba y permitir que las partes expusieran sus respectivas posiciones y argumentos en forma pública.

A nuestro juicio, estamos ante una grave violación al acceso a la información ambiental y al acceso a la protección judicial de los derechos en juego.

B. Caso “Aratiri”

Se trata de una acción judicial de acceso a la información presentada por el periodista Víctor L. Bachetta-con asistencia jurídica de CAINFO Uruguay ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 2do. Turno, a cargo del juez Alejandro Martínez de las Heras, por dos pedidos de acceso a la información pública, uno en la Presidencia de la República y otro en el M.T.O.P.

Por un lado, se pidió acceso al “*expediente de*

las negociaciones en curso en la Presidencia de la República por el contrato de inversión con la empresa Aratirí en torno al Proyecto Valentines de extracción de hierro, mineroducto y terminal portuaria. En particular, a los precontratos de suministro de energía eléctrica de UTE y la concesión de un predio del Estado para la Terminal portuaria ya mencionados en la prensa.”

Por el otro, se solicitó acceso a *“los expedientes sobre las propuestas para la construcción de una Terminal portuaria y un puerto de aguas profundas en la Playa La Angostura en el Departamento de Rocha presentadas ante ese Ministerio por la Empresa Aratirí y por la Compañía Oriental de Desarrollo e Inversiones, respectivamente”*

La acción se inició el 6 de marzo de 2012, el juez convocó la audiencia el 9 de marzo y dictó sentencia el 12 de marzo. En su resolución, Martínez de las Heras estableció en forma correcta que: *“La información versa sobre asuntos de alto interés público que los ciudadanos tienen derecho a conocer.”*

En la sentencia, el juez, ordenó a los codemandados a brindar la información dentro de un plazo de 15 días. El 30 de marzo, el MTOP entregó la información, que fue considerada satisfactoria por el demandante. No ocurrió así con la Presidencia de la República.

Con fecha 1° de junio, Martínez de las Heras intimó a la Presidencia a entregar, en un plazo de tres días, la información solicitada. Hasta

aquí ha llegado este proceso, sin que la presidencia haya entregado la información.

Esta sentencia constituye un antecedente judicial importante en tanto el Poder Judicial reconoce por primero vez que el objeto de la información requerida tutela un derecho humano fundamental vinculado a la obtención de información ambiental. Y esta tutela judicial efectiva ante un derecho fundamental cuya protección se impetra reafirma los principios de la publicidad y la transparencia en el obrar de la Administración.

Cita el trabajo de CARLOS DELPIAZZO titulado *“a la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso”* citado a su vez por el T.A.C 3 turno en la sentencia 354/2011, que expresa *“... Según se ha destacado con acierto el principio de publicidad deriva de la forma republicana de gobierno y “las restricciones a la publicidad deben atender a dos criterios; por un lado deben ser más débiles cuanto mayor sea el interés individual del que pide información; por otro lado, deben ser más débiles cuanto mayor sea la responsabilidad del solicitante para el buen funcionamiento del ente administrativo requerido. Y en ambos casos, la restricción debe ser motivada en una razón que sea suficientemente importante como para compensar la razón genérica que aconseja la publicidad como resorte esencial del sistema republicano. No hay que olvidar que la restricción debe tener siempre un motivo legítimo, derivar de un acto inspirado en alguna razón atendible... Pero si no hay razones para la*

restricción, aunque tampoco existan motivos especiales para la publicidad, ésta procede; precisamente porque ésta es la solución de principio bajo el sistema republicano...

La sentencia profundiza aún más en su fundamentación de acceso a la información pública y agrega: *“el acceso a la información pública en definitiva no solo remarca la importancia de los principios de publicidad y transparencia en el obrar de la Administración, sino que constituye asimismo un instrumento que alienta e impulsa la participación democrática inmanente al Estado de Derecho”*.

En cuanto al acceso a la justicia el periodista Bachetta, que litigó por el acceso a la información en este caso, distingue una clara diferencia en cuanto a como la justicia ha procesado las solicitudes de acceso a la información en temas ambientales, en comparación a acciones relativas a protección del medio ambiente propiamente dichas. *“Las solicitudes de información son en general aceptadas por la justicia, no así las solicitudes de medidas materiales de protección del ambiente las cuales resultan generalmente desestimadas”*, explicó para este informe.

Caso contratos mineros firmados entre ANCAP y la empresa estadounidense Schuepbach Energy

Esta acción también fue iniciada por el periodista Víctor Bachetta -con asistencia jurídica de GAIA Uruguay, Derecho Ambiental-, ante el Juz-

gado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 3er. Turno, a cargo del juez Pablo Eguren Casal. La acción judicial se inicia como consecuencia de dos solicitudes de acceso a la información a los contratos de prospección, exploración y explotación de hidrocarburos (Gas de Esquisto) en el territorio nacional firmados entre ANCAP y la empresa estadounidense Schuepbach Energy. Estas solicitudes fueron denegadas por ser clasificadas confidenciales por MIEM.

La acción fue iniciada el 7 de mayo de 2012, el juez convocó a la primera audiencia el 11 de mayo y decidió un cuarto intermedio hasta el 14 de junio. En ambas audiencias, los abogados del MIEM se negaron a presentar los contratos alegando que ambos poseen una cláusula de confidencialidad según la cual el estado no puede revelar *“cualquier dato o información sea cual fuere su especie o su naturaleza”*.

El juez Eguren decidió convocar a una tercera audiencia, en un cuarto intermedio hasta el 24 de julio, donde expresamente dispone que: *“ el demandado deberá acompañar testimonio del contrato de exploración y explotación suscripto por Schuepbach Energy Uruguay S.A. Y ANCAP, donde solamente se explicitará las cláusulas que tengan relación con la exploración y explotación, del respectivo recurso energético”*.

Con respecto a la excepción de confidencialidad que se alega para no aportar la información solicitada el Art. 12 de la Ley 18.381 se inspira



aaaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaa

aaaaaaaaaaaaaaaaaaaaa



en los principios internacionales anteriormente expuestos y prevé: “**que ninguna reserva o confidencialidad serán oponibles cuando la información sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de derechos humanos**”. El Art. 8 de la Ley 18.381 establece que “*las excepciones a la información pública son de interpretación estricta*”.

Está claro que la protección del medio ambiente es un derecho inherente a la especie humana, es un derecho de tercera generación, por tanto es un derecho humano. No brindar la información solicitada violenta el derecho a la información, pero también la forma democrática republicana de gobierno, adoptada por la nación (Art. 82 de la Constitución y el principio de igualdad ante la ley Art. 7). Los organismos demandados, al no brindar la información solicitada están vulnerando el derecho a la participación directa en los asuntos públicos (at. 23 de la Convención Americana).

Así la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH) que en el año 2000 aprobó la Declaración de libertad de Expresión que en el Principio 4º establece: “*El acceso a la información en poder del Estado es un derecho funda-*

mental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

Como si fuera insuficiente existe variada normativa nacional específica como la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, art. 6 lit. D) No. 18.308 que establece como uno de sus principios fundamentales el “*carácter público de la información territorial producida por las instituciones del Estado y el derecho de toda persona al acceso de la información sobre el territorio que posean las instituciones públicas*”. Es importante que se incorpore como sujeto pasivo también a las empresas prestadoras de servicios, públicos, pues en muchas ocasiones su accionar se vincula directamente con problemáticas ambientales, y por ende, manejan información referida esa temática.

También La ley 17.283 sobre Protección del Medio Ambiente art.6 literal F) que establece los principios de política ambiental entre otros: “*La gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado*”.

La sentencia citada que es inédita agrega que también es de aplicación el art. 15 de la ley 16.466 sobre Protección del Medio Ambiente y

que la única limitación a la información sería: *“Las informaciones que puedan configurar secreto industrial o comercial del responsable del proyecto serán mantenidas en reserva por la Administración”*. El juez interpreta que la citada limitación implica la tutela de determinada información relativa al responsable del proyecto correspondiente, información que involucra, por ejemplo, aquella de carácter económico, contable, jurídico o administrativo que pudiera ser útil para un competidor o la que refiera al patrimonio de la empresa. Por ello, y con esa exclusiva limitación que también es de interpretación estricta, entiende que debe de ampararse la acción de acceso a la información pública promovida.

D. Acceso a la información por parte del Ministerio Público.

El Fiscal Enrique Viana, cuya Fiscalía ha tenido y tiene diversos accionamientos vinculados a proyectos con altos impactos ambientales, fue consultado respecto a su experiencia en cuanto al acceso a la información pública en temas ambientales.

La Ley de Acceso a la Información Pública no es directamente utilizada por la Fiscalía, sino que utiliza la herramienta de las diligencias preparatorias para acceder a la información a través del Poder Judicial como medida preparatoria de un proceso posterior. Si bien ha invocado la ley en algunos accionamientos no ha seguido el procedimiento que esta dispone. Las invocaciones han sido en relación a acceso a la información como principio general en la pro-

tección del ambiente, pero también en cuanto a la Inoponibilidad de confidencialidad en temas de derechos humanos.

Sin perjuicio de esto, en algunos casos la información pública relativa a proyectos con alto impacto ambiental no fue entregada a la Fiscalía o bien su acceso se vio dificultado. Tal es el caso del contrato de inversión suscripto entre el Estado Uruguayo y la empresa Montes del Plata para la instalación de una planta de producción de celulosa en las costas del departamento de Colonia. En este caso la Fiscalía pidió acceso al contrato en cuestión, extremo que fue contestado negativamente por MEF invocando la existencia de una cláusula de confidencialidad; finalmente, la cuestión se subsanó luego de intimaciones judiciales y de que la empresa en cuestión accediera a dejar sin efecto la cláusula de confidencialidad.

Otro de los asuntos con posibles afectaciones ambientales donde la Fiscalía encontró obstáculos para acceder a información, fue en ocasión de la solicitud ante la CARU de los antecedentes administrativos vinculados al proyecto de producción de celulosa BOTNIA ubicado en el Departamento de Río Negro.

En este asunto la fiscalía pidió acceso a esa información como medida preparatoria y fue aceptada por el juzgado, sin embargo la CARU no cumplió con aportar la información. Frente a esta negativa el juzgado no solo no reiteró la intimación sino que denegó sin expresión de

Capítulo VI

Estudio de Casos

fundamentos la solicitud a estos efectos realizada por la fiscalía. El proceso continúa por tanto sin la posibilidad de una de las partes a elementos de prueba fundamentales para el esclarecimiento del asunto.

2. Caso de la Audiencia Pública sobre el proyecto del Puente sobre la Laguna Garzón.

El puente sobre esta laguna de agua dulce costera, que es Área Protegida, cercana a la ciudad de Punta del Este y límite entre los departamentos de Maldonado y Rocha, ha sido una obra discutida durante más de 40 años, por la fragilidad ambiental y riqueza paisajística del lugar.

Desde el año 2009 se encuentra en trámite de Autorización Ambiental Previa la solicitud de construcción del puente sobre dicha laguna, realizada por el MTOP y financiada por un particular extranjero con inversiones inmobiliarias en el área. Se discute el impacto ambiental que tendrá la construcción de este puente en la faja costera, en los ecosistemas con alto valor como son los humedales, las dunas, el monte nativo, el paisaje, etc.. La obra ha generado desde hace décadas una férrea oposición de las comunidades costeras aledañas, de organizaciones nacionales e internacionales de defensa del medio ambiente, como también de la academia.

Siguiendo el trámite de autorización ambiental y considerando la complejidad e impactos sociales de la aprobación de este proyecto la

DINAMA convocó a dos instancias de participación a través de Audiencias Públicas, una realizada en Rocha y otra en Maldonado. Estas audiencias se realizaron con participación en cada una de más de 300 personas.

Luego de estas audiencias y como consecuencia de las discrepancias y propuestas alternativas que allí se plantearon por la sociedad civil en su mayoría, se cambió el proyecto y diseño de puente a realizarse. A estos efectos la DINAMA consideró, que aunque no correspondía realizar un nuevo proceso administrativo de autorización ambiental (a contrario de la opinión de ciertos representantes civiles que consideraron que sí se debía hacer ya que se trata de proyectos diferentes), si correspondía llamar a audiencia pública una vez más. Sin embargo en el caso de esta audiencia DINAMA envió la convocatoria un viernes 24 de diciembre en la tarde, convocando a la audiencia para cinco días más tarde. Se convocó en días muy particulares y complejos como son las fiestas de fin de año y el inicio de la temporada estival, especialmente para los habitantes de las comunidades costeras que comienzan su temporada alta de trabajo. Se convocó sin una anticipación suficiente para tener una debida y previa información de lo que se va a tratar en la misma.

Capítulo VII

Iniciativa para construir en ALC una Convención que garantice el cumplimiento del Principio 10 de la Declaración de Río

El Uruguay, junto con otros diez países de América Latina y el Caribe, suscribió durante la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible Río + 20, la **Declaración sobre Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo**. Existe por tanto un compromiso expreso del Estado uruguayo en reconocer la importancia del principio 10 para la gestión ambiental.

En este instrumento dispone que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es garantizando a toda persona el **acceso adecuado a la información así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones y tener acceso efectivo a procedimientos administrativos y judiciales**. Se reconocen los derechos a la participación y acceso a la información como esencial para la promoción del desarrollo sostenible, la democracia y un medio ambiente sano. Declaran también estos su voluntad expresa de iniciar un proceso que explore la posibilidad de contar con un instrumento regional que regule específicamente el tema con la participación efectiva de la ciudadanía interesada.

En este momento CAINFO Y GAIA URUGUAY. Derecho Ambiental nos encontramos trabajando en red en conjunto con otras organizaciones civiles de América Latina y el Caribe a efectos de lograr la firma de este instrumento regional. Las acciones que nos encontramos realizando son las de investigación, información, como son el presente informe, realización de talleres, reuniones y coordinación de acciones con los organismos estatales competentes como son la Dirección de Medio Ambiente del MREE y del MVOTMA.

Conclusiones

El país cuenta con un entramado normativo razonable en materia de protección ambiental, evaluación de impacto ambiental, defensa del ambiente, sistema de áreas protegidas, ordenamiento territorial, descentralización, acceso a la información pública, participación y acceso a la justicia en temas ambientales y territoriales.

Sin perjuicio de la necesidad de algunos ajustes normativos, todos estos instrumentos incluyen disposiciones específicas (con sus consiguientes reglamentaciones), destinadas a garantizar el acceso a información ambiental oportuna, la provisión de información relevante en forma proactiva, habilitar instancias de participación y la opinión consultiva de distintos colectivos, aunque hay que precisar que en ningún caso estas instancias tienen carácter vinculante.

No obstante, la puesta en práctica de estas herramientas desde el Estado (puestas de manifiesto, audiencias públicas, informes anuales y entrega de información oportuna y completa) ha sido parcial; la implementación de estos instrumentos en asuntos ambientales ha sido débil y muchas veces por debajo de los estándares necesarios para garantizar a las personas y a la sociedad civil una participación efectiva.

PARTICIPACIÓN EN TEMAS AMBIENTALES

Los procesos de autorización ambiental y sus Estudios de Impacto Ambiental (EIA) deben ser publicados en forma completa y oportuna para que permitan la participación

efectiva y el proceso cumpla su finalidad preventiva y permita identificar las consecuencias ambientales de un proyecto que se va a ejecutar en determinado territorio.

La presente investigación permite concluir que durante el proceso de Autorización Ambiental Previa (AAP) solo se publica (puesta de manifiesto) el Informe Ambiental Resumen (IAR) en la última parte del proceso. Para ese momento, ya se analizó todo el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) por parte de la DINAMA, se realizaron y levantaron las observaciones (si las hubieron) y se negoció con el inversor modificaciones al proyecto; en definitiva, se escucha al público, cuando ya existe en los hechos una posición tomada por parte de la administración, lo que neutraliza buena parte de los beneficios de la participación ciudadana.

Es evidente que, además de los cuestionamientos a la calidad de algunos informes ambientales previos, existe una acumulación de información técnica importante que es difícil de procesar y entender con tan poco tiempo de antelación, sobre todo cuando no hubo posibilidad de un seguimiento desde el inicio de las actuaciones.

Por otra parte, la discrecionalidad de la administración en la regulación y gestión de las audiencias públicas, no garantiza de forma efectiva el derecho a la participación.

No existe una reglamentación acerca de las formalidades que debe reunir la convocatoria en cuanto a plazos y publicidad de las audiencias. Tampoco se encuentra regulado el desarrollo de

las audiencias, sobre cuestiones claves tales como: quiénes serán los expositores, tiempo y forma de las presentaciones, equidad en la participación de representantes de los actores involucrados (Estado, inversores y sociedad civil), forma de participación de los asistentes, etcétera.

En algunos casos pareciera que la Audiencia Pública se realiza para cumplir con el formalismo legal, cuando su finalidad es la de habilitar la participación efectiva y e integrar la opinión de la sociedad al proceso de decisión para la aprobación de la licencia ambiental.

INFORMACION ACTIVA EN MATERIA AMBIENTAL

Con respecto a las obligaciones de transparencia activa que establece la LDAIP y las leyes ambientales analizadas para todos los organismos, y aplicado en forma particular a DINAMA y DINOT podemos concluir que las normas citadas en este informe obligan al Estado (según sus organismos competentes) a proveer información mínima sobre ciertas políticas, proyectos, planes, y estadísticas relevantes vinculada al impacto ambiental y al ordenamiento territorial de los emprendimientos productivos, obras, planes, proyectos, etc, de diverso tipo.

Sin embargo, como mencionamos en este informe, la DINAMA no publica en su página Web, las Autorizaciones Ambientales que otorga, ni los Estudios de Impacto Ambiental que se encuentran en trámite o ya aprobados. Solo publica un resumen (IAR), cuando es un hecho que este tipo

de estudios no es obligatorio para todos los proyectos que solicitan autorización ambiental.

Para los proyectos que no requieren de un estudio de EIA (clasificados A) la administración no publica esta información en forma proactiva, aunque se trata de información ambiental de interés público.

Por otra parte los indicadores ambientales que presentan y que también son obligatorios por ley están incompletos, tampoco existe ninguna información sobre los mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información que exige la ley.

El Informe Ambiental, que debe publicarse anualmente e incluir un resumen de la situación ambiental del país organizado por área temática, sólo se ha publicado en una oportunidad en los últimos doce años.

Respecto al SNAP, en su página Web se pueden encontrar informes nacionales fechados en 2010 y un Mapa Dinámico de las Áreas Protegidas del país y un Sistema Georeferenciando de Ecosistemas del Uruguay. Estos instrumentos si bien resultan algo complejos para el usuario común, constituyen instrumentos completos y en formatos abiertos. En cuanto a bioseguridad, la información disponible todavía es escasa: existe un breve artículo de información sobre el desarrollo de la gestión en este sentido y la creación de un Marco Nacional de Bioseguridad.

En cuanto al Ordenamiento Territorial el artículo 79 de la LOTDS comete al Poder Ejecutivo, por medio de la Dirección de Ordenamiento Territorial (DINOT), la creación de un sistema nacional de infraestructura de datos espaciales e información geográfica sobre la situación física del territorio.

En el marco de este informe se analizó también el grado de cumplimiento de esta obligación surge del cuadro de indicadores Anexo.....

SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACION AMBIENTAL

Con respecto a las solicitudes de acceso a la información pública, la Ley del Derecho de Acceso a la Información Pública (LDAIP) ha comenzado a ser utilizada en forma frecuente por activistas, periodistas y algunas organizaciones de la sociedad civil para acceder a información ambiental en poder del Estado o que las corporaciones vinculadas a grandes emprendimientos no suelen exhibir o las ocultan bajo contratos que incluyen cláusulas de confidencialidad. En ese sentido la ley se ha convertido en un instrumento habilitante del derecho a saber sobre cuestiones ambientales y a participar en los procesos de autorización y toma de decisión ambientales.

Pese que la ley cumplirá cinco años de promulgada, los organismos públicos vinculados a las cuestiones ambientales no cuentan con procedimientos internos ágiles y previsibles para responder a los pedidos de información.

En el caso de DINAMA -que se estudió especialmente por ser el órgano con competencia de

control de la calidad ambiental a nivel nacional- si bien no cuenta con un procedimiento ágil, sus funcionarios tienen incorporado la importancia de este derecho.

En el último año, esta repartición ha exhibido la voluntad, (principalmente por sus administrativos y secretarios encargados de tramitar las solicitudes) de implementar procesos y capacidades para responder en plazo las numerosas solicitudes de información que presentan las personas, los académicos y las organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, hay que señalar con preocupación que la DINAMA mantiene obstáculos formales para tramitar en forma ágil las solicitudes, que a nuestro juicio vulneran el derecho de acceso a la información. Por ejemplo, la DINAMA exige (según informe de jurídica) la presentación de la solicitud de acceso a la información de forma personal, y no acepta las solicitudes de información vía correo electrónico o a través de la Web, lo que también vulnera el derecho a la información oportuna y ágil que asiste a las personas.

El Poder Legislativo adoptó en el año 2008 la LDAIP bajo el principio de máxima divulgación y ausencia de ritualismos, con el objetivo de facilitar el acceso de los ciudadanos a la misma y de ese modo reducir la asimetría que existe en el manejo de la información entre ciudadanos y Estado. La ley establece con claridad en su artículo 13 que los pedidos deben ser por escrito, de forma no taxativa. Claramente los correos electrónicos son un medio escrito.

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública aprobada por la Asamblea de la OEA en 2012, establece expresamente que "...la solicitud de información puede ser presentada por medio escrito, por vía electrónica, verbalmente en persona, por teléfono o por cualquier otro medio análogo" (Art. 19).

Si bien es saludable que los organismos adopten procesos internos a la hora de procesar los pedidos de acceso a la información pública, la administración no puede, por vía reglamentaria, limitar en los hechos, el ejercicio de un derecho. Es además discriminatorio hacia las personas alejadas de la capital, pero que enfrentan muchas veces las consecuencias ambientales de distintos proyectos, que deben trasladarse personalmente hasta la DINAMA para gestionar una solicitud de información pública.

Recibir correos electrónicos es más sencillo que montar una estructura administrativa de carácter presencial para atender pedidos de acceso, u ocupar otra existente, para atender los mismos. En una repartición vinculada como esta, no deberían subestimarse razones de buena administración que indicarían que la administración debiera operar progresivamente con menos papel y también contribuir así al cuidado del ambiente.

La Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) ya dictaminó (Ver anexo...) que los organismos deben responder a las solicitudes vía Web o correo electrónico sin interponer obstáculos formales o exigir la presencia del solicitante. Sin embargo, los servicios jurídicos de DINAMA no ponen en práctica este criterio, fundando su accio-

nar en que el dictamen de la UAIP contiene "meras recomendaciones que no resultan vinculantes".

Para el caso de que el solicitante sea una persona jurídica, la DINAMA exige probar la representación cada vez que la organización se presenta en un expediente, aunque sea la misma persona jurídica y ante el mismo expediente, en lugar de tener una base de datos para gestionar las representaciones de las organizaciones que realizan un monitoreo permanente de las autorizaciones ambientales.

Este tipo de obstáculos, vulnera los principios generales de derecho a la información y específicamente el Art. 6º de la LDAIP que establece que es "responsabilidad de los sujetos obligados por la ley crear y mantener registros de manera profesional, para que el derecho de acceso a la información pública se pueda ejercer en plenitud...".

Tampoco es compatible con los principios del derecho a la información solicitar requisitos formales a los solicitantes, como concurrir con cédula de identidad, etcétera. Si la información es pública debería ser liberada independientemente de quien la solicite o para qué fines la requiere. Ese es el espíritu de la ley uruguaya, cuando a texto expreso indica que el derecho puede ejercerse "sin necesidad de justificar las razones" por las que se solicita la información. Es cierto que la ley 18.381 indica que el solicitante debe identificarse, pero no especifica cómo debe hacerlo.

El acceso a la información debe ser entendido como un proceso simple, que requiere proporcionar la mínima cantidad de información por parte del ciudadano, el que muchas veces no tiene

tiempo ni recursos para atender tantos requisitos para ejercer un derecho humano.

El acceso a la información ambiental en el marco del proceso de Autorización Ambiental Previa no se encuentra plenamente garantizado, específicamente en la etapa que la autoridad ambiental le da publicidad al emprendimiento que es en la “la Puesta de Manifiesto”. La normativa que regula este proceso establece un plazo de 30 días (desde su publicación) para que cualquier interesado pueda realizar sus apreciaciones. El interesado que quiere realizar sus apreciaciones debe solicitar (con las formalidades exigidas por la administración ya analizadas) acceso a la información según la LDAIP dentro del plazo de la Puesta de Manifiesto (ya que es cuando se hace público) a efectos de informarse y así poder opinar y participar, el problema que se está dando es que la administración se suele tomar los 20 días (que es el plazo máximo) para dar acceso a la información, por tanto los interesados dispondrán de muy pocos días para abordar temas técnicamente complejos y formarse opinión.

En el caso de la convocatoria a audiencia pública, el Estado suele citar a la misma con 10 o 15 días de anticipación (ver el citado caso del proyecto de puente sobre la Laguna Garzón), por tanto tampoco se garantiza al ciudadano la posibilidad de acceder y valorar información pública en forma previa, para que pueda intervenir en el debate en igualdad de condiciones que los representantes del Estado o los emprendimientos privados.

En este caso, la administración suele vulnerar el Art. 15 de la LDAIP que regula los plazos y establece que “...ante la petición formulada por el interesado, el organismo requerido está obligado

a permitir el acceso o, si es posible, contestar la consulta en el momento en que sea solicitado”.

EL USO DE EXCEPCIONES PARA NEGAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Como surge de los casos analizados en esta investigación, se ha consolidado una práctica por la cual el Poder Ejecutivo firma cláusulas de confidencialidad en los contratos de inversión que suscribe con los inversores privados que desarrollan emprendimientos de gran porte, con impactos ambientales significativos o incluso negativos.

En los casos analizados estas cláusulas son normas en blanco que declaran la confidencialidad de todo el contrato en forma genérica, una práctica que violenta el derecho las personas a acceder a información pública para la toma de decisiones en el asuntos ambientales.

Frente a la negativa de entregar información, la acción judicial de acceso a la información pública ha comenzado a ser utilizada para acceder a información relevante sobre grandes emprendimientos que el Estado no entrega o se niega a desclasificar alegando la firma de cláusulas de confidencialidad.

Esta práctica vulnera el Art. 8 de la Ley 18.381 que establece que “las excepciones a la información pública son de interpretación estricta”.

En este campo, hay sentencias del Poder Judicial precisando los términos de la clasificación de información y el alcance limitado de las cláusulas de confidencialidad para reservar sólo la in-

formación que afecte aspectos patrimoniales del inversor o secretos comerciales.

No obstante, en este campo queda mucho por avanzar, en particular en la aplicación del artículo 12 de la LDAIP que prevé: “que ninguna reserva o confidencialidad serán oponibles cuando la información sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de derechos humanos”.

La protección del medio ambiente se encuadra como un derecho fundamental de tercera generación. No permitir el acceso a los contratos en los que el Estado pacta las condiciones de explotación de un recurso natural, amparándose en cláusulas de confidencialidad genéricas, violenta el derecho a la información, pero también la forma democrática republicana de gobierno, adoptada por la nación (Art. 82 de la Constitución y el principio de igualdad ante la ley Art. 7).

Los organismos del Estado al no brindar la información ambiental completa también vulneran el derecho a la participación directa en los asuntos públicos, reconocido en el art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).

En referencia a documentos y contratos de inversión con impacto ambiental, hay que observar que no incluyen el principio de divisibilidad de la información, de acuerdo al cual los sujetos obligados deben entregar toda la documentación de los procesos de inversión, cautelando solamente aquellas secciones que puedan dañar al-

guna capacidad competitiva del privado.

RECOMENDACIONES PUESTAS DE MANIFIESTO

A los efectos de que la sociedad en general esté debidamente informada sobre el proceso de evaluación ambiental de emprendimientos con impactos que puedan afectar el derecho a un ambiente sano, se sugiere adoptar una política robusta de transparencia activa.

Se sugiere publicar en la página Web de la DINAMA todas las solicitudes de Autorización Ambiental Previa o sea las clasificadas A, B o C, como así también los estudios de impacto ambiental en trámite y los ya autorizados, cuyos emprendimientos se encuentran en curso. También se debería publicar todo el proceso administrativo con las observaciones realizadas por la división como de las resoluciones administrativas.

La publicidad de los procedimientos de autorización ambiental debería realizarse proactivamente desde el inicio del proceso y no al final como se hace actualmente.

La publicidad de la información ambiental durante la Puesta de Manifiesto debería reglamentarse a efectos de garantizar efectivamente el derecho a la información de las personas. Se sugiere regular este proceso y que el público sea noticiado en tiempo y forma para que las personas puedan ejercer efectivamente los derechos a la información y a la participación en las decisiones ambientales.

Para el caso de los instrumentos de ordenamiento territorial, los Gobiernos Departamentales deberían regular y publicar todo el proceso de creación de los instrumentos de ordenamiento territorial, sobre todo el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que es el control ambiental que realiza el MVOTMA sobre estos instrumentos de ordenamiento territorial y el proceso de Autorización Ambiental Previa (AAP) para los Instrumentos especiales que tengan una superficie superior a 10 hectáreas. La EAE también es un instrumento que garantiza la participación social y tiene mecanismos de difusión, (se regula en el Art. 6 del Decreto 221/2009, con los mismos plazos y derechos que los establecidos para las anteriores Puestas de Manifiesto).

AUDIENCIAS PÚBLICAS

Se recomienda aprobar una regulación específica para las audiencias públicas, como lo vienen haciendo distintos países a nivel global y también a nivel regional. En Chile los mecanismos de participación efectiva se han regulado por ley y en Argentina, por ejemplo, estos aspectos están establecidos en forma específica a través del Decreto 1172/2003.

Esta regulación debe ser clara y explícita acerca de cómo y cuándo debe realizarse la convocatoria y qué información debe publicarse por parte de la autoridad convocante, el acceso al expediente, acceso a la información, etc. Se debe establecer además que la convocatoria a la audiencia publicarse con una antelación de por lo menos 20 días a su fecha de realización, de lo contrario será nulo el proceso de autorización ambiental.

También es necesario regular los aspectos intra-audiencia, como la equidad en el tiempo de las alocuciones de los distintos actores, la presencia de la máxima autoridad del órgano convocante, etcétera, de forma que el instrumento garantice un verdadero acceso a la participación por parte de la comunidad.

La DIANAMA debería construir una base de datos de las organizaciones ambientales no gubernamentales a los efectos de notificarlas personalmente de las audiencias que puedan ser de su interés, para poder ejercer el derecho a la participación en asuntos ambientales de forma efectiva.

La publicación de la versión taquigráfica y la filmación o grabación del audio en la página Web, sería otra medida proactiva que colabora con transparentar estos procesos.

Con respecto a las opiniones volcadas en la audiencia por parte de los interesados, aunque no sean vinculantes, deben ser tomadas en cuenta en el proceso de autorización ambiental. Como mínimo se recomienda que las resoluciones adoptadas por la administración, si son contrarias a las opiniones locales y de la sociedad civil en general, deben estar fundamentadas y explicitadas las razones por las cuales no fueron tomadas en consideración.

Deberían además unificarse criterios generales y específicos de formas de cumplimiento de la normativa por parte de las diferentes dependencias de la administración y los distintos niveles de gobierno con competencia ambiental.

PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ANTE DINAMA

El proceso interno para procesar solicitudes de acceso a la información, que desarrollan los organismos con competencias ambientales, debería simplificarse y cumplir a cabalidad con la normativa actual.

Las solicitudes de información ambiental son cada vez más comunes y numerosas, por otra parte el acceso a la información es una de las principales herramientas para prevenir los conflictos ambientales y facilitar la participación.

La DINAMA debe revisar su interpretación de la normativa de acceso a la información ya que persisten obstáculos que afectan los derechos de los solicitantes, enlentece el acceso a información de interés público y genera burocratización del proceso, afectando a los interesados y a la propia administración como garante de los derechos de todos los actores.

Se recomienda también crear una base de datos para acreditar las representaciones de las organizaciones sin mayores costos y obstáculos.

Los organismos ambientales deben incorporar a su práctica cotidiana la resolución que dictó el Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública en enero 2013 sobre acceso a la información a través de correo electrónico (Ver anexo...). En línea con los estándares internacionales y la interpretación de la autoridad de control en materia de acceso a la información, a las solicitudes electrónicas o por cualquier otra vía escrita no se les podrá exigir

la presencia del solicitante en las oficinas del organismo y en principio deben ser respondidas EN EL MOMENTO contando con un plazo máximo de 20 días.

EXCEPCIONES Y CLAUSULAS DE CONFIDENCIALIDAD

Se recomienda que la Unidad de Acceso a la Información Pública dicte una directiva acerca de la transparencia de los contratos de inversión que involucran asuntos ambientales, de modo de estandarizar este tipo de prácticas.

La regla para este tipo de contratos de inversión debe ser la publicidad y la máxima divulgación, como lo estableció la Corte IDH en reiterada jurisprudencia. Una cláusula de confidencialidad no puede volver reservado lo que por los principios generales contenidos en la Constitución de la República y la ley de acceso a la información debe ser público, de modo que este tipo de cláusula sólo puede determinarse para proteger aspectos patrimoniales o competitivos del inversor.

Se sugiere capacitar a los funcionarios de los distintos organismos con competencia en los asuntos ambientales en los principios y normas que regulan el derecho a la información y la participación ciudadana, de modo de aplicar correctamente principios como el de máxima divulgación y divisibilidad de la información.