

# Ruta para la implementación

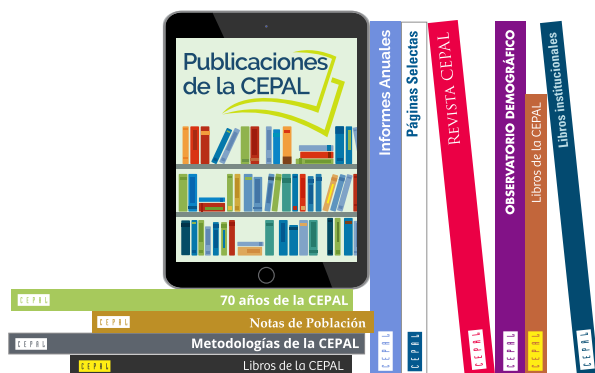
del Acuerdo Regional sobre el Acceso  
a la Información, la Participación Pública  
y el Acceso a la Justicia en Asuntos  
Ambientales en América Latina y el Caribe

2024

## Uruguay



# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](http://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](http://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

# Ruta para la implementación

del Acuerdo Regional sobre el Acceso  
a la Información, la Participación Pública  
y el Acceso a la Justicia en Asuntos  
Ambientales en América Latina y el Caribe

2024

## Uruguay



Este documento, que constituye la *Ruta para la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: Uruguay*, fue elaborado por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su calidad de Secretaría del mencionado Acuerdo.

Se agradece al equipo de redacción integrado por Anabela Aldaz, Madeleine Rivoir, Marcelo J. Cousillas y Florencia de Castro, y a Carlos de Miguel, David Barrio Lamarche, María Andrea Sanhueza, Gabriela Burdiles y Francisca Aguilar, de la CEPAL, por su acompañamiento y valioso apoyo.

Los autores agradecen a las siguientes instituciones y colaboradores: Grupo de Trabajo en Derechos de Acceso de la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA), Secretaría de la COTAMA (Silvana Martínez), Ministerio de Ambiente (Maureen Bidart, Paul Feldkamp, Virginia Fernández, Paula Rodríguez y Matilde Saravia), Ministerio de Defensa, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Turismo, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Poder Judicial (Juan Pablo Novella y Edgardo Etlin), Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) (Selva Klett), Congreso de Intendentes, Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) (Graciela Romero), Universidad de la República (Udelar), Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) (Rosana Medina, Marcos Israel y Bernardo Legnani), cámaras y asociaciones empresariales, Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas, Asociación nacional de organizaciones no gubernamentales orientadas al desarrollo (ANONG), Colegio de Abogados del Uruguay (Cristina Vignone), Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR) (Andrea Detjen), asociación civil Coendú (Lucía Colombino), organización de la sociedad civil JULANA (Lucía Bergós), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (Dario Fuletti) y todas las personas que con sus aportes y comentarios hicieron posible la elaboración de este documento.

Este documento se basa en información y datos disponibles al 1 de agosto de 2024. Las referencias a disposiciones legales incluidas en esta publicación solo tienen fines informativos y pueden no coincidir con las versiones oficiales vigentes. En caso de discrepancia, prevalecerá la redacción de las disposiciones legales vigentes según consten en su publicación oficial.

Para la elaboración del documento se contó con el apoyo financiero de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través del proyecto sobre el fortalecimiento del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe para reconstruir de manera más verde, justa y mejor (“Enhancing access to information, public participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean to build back greener, fairer and better”) y de la Waverley Street Foundation.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2024/107

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2024

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.2400974[S]

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Gobierno de la República Oriental del Uruguay, *Ruta para la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: Uruguay*(LC/TS.2024/107), Santiago, 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

## Capítulo I

Introducción.....	5
A. Presentación.....	5
B. Objetivo y alcance del presente trabajo.....	8
C. Metodología.....	9

## Capítulo II

Línea de base del marco normativo y prácticas relacionadas.....	13
A. Introducción.....	13
B. Resumen del análisis del artículo 5 del Acuerdo de Escazú: Acceso a la información ambiental.....	14
1. Situación actual.....	14
2. Conclusiones respecto del artículo 5: Acceso a la información ambiental.....	21
C. Resumen del análisis del artículo 6 del Acuerdo de Escazú: Generación y divulgación de información ambiental.....	24
1. Situación actual.....	24
2. Conclusiones respecto del artículo 6: Generación y divulgación de información ambiental.....	30
D. Resumen del análisis del artículo 7 del Acuerdo de Escazú.....	31
1. Situación actual.....	31
2. Conclusiones respecto del artículo 7: Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.....	39
E. Resumen del análisis del artículo 8 del Acuerdo de Escazú.....	41
1. Situación actual.....	41
2. Conclusiones respecto del artículo 8: Acceso a la justicia en asuntos ambientales.....	46
F. Resumen del análisis del artículo 9 del Acuerdo de Escazú.....	47
1. Situación actual.....	47
2. Conclusiones respecto del artículo 9: Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.....	48

## Capítulo III

Mapa de actores.....	51
A. Introducción.....	51
B. Objetivo.....	51
C. Metodología.....	51
D. Identificación y clasificación de actores.....	52
1. Mapa de actores del sector estatal.....	52
2. Mapa de actores integrantes del público.....	61

**Capítulo IV**

<b>Coordinación interinstitucional</b> .....	<b>65</b>
A. Introducción.....	65
B. El Ministerio de Ambiente y la COTAMA.....	65
C. Formulación de la propuesta.....	69
D. Constitución del Grupo de Trabajo en Derechos de Acceso.....	70

**Capítulo V**

<b>Estrategia de información y participación</b> .....	<b>71</b>
A. Presentación.....	71
B. Objetivos.....	71
C. Actividades de participación realizadas.....	72
D. Resultados de la consulta pública y aportes recibidos.....	74

**Capítulo VI**

<b>Objetivos y acciones prioritarias</b> .....	<b>79</b>
--	-----------

<b>Bibliografía</b> .....	<b>85</b>
---------------------------	-----------

**Cuadros**

II.1 Uruguay: situación actual con respecto al artículo 5 del Acuerdo de Escazú.....	14
II.2 Uruguay: situación actual con respecto al artículo 6 del Acuerdo de Escazú.....	24
II.3 Uruguay: situación actual con respecto al artículo 7 del Acuerdo de Escazú.....	32
II.4 Uruguay: situación actual con respecto al artículo 8 del Acuerdo de Escazú.....	41
II.5 Uruguay: situación actual con respecto al artículo 9 del Acuerdo de Escazú.....	48
III.1 Grupo 1. Uruguay: organismos públicos directamente competentes en materia de derechos de acceso en asuntos ambientales.....	54
III.2 Grupo 2. Uruguay: organismos públicos con competencias en materia ambiental.....	56
III.3 Uruguay: actores integrantes del público relacionados con la implementación del Acuerdo de Escazú.....	62
IV.1 Uruguay: actores relacionados con la implementación del Acuerdo de Escazú que integran la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA).....	67
V.1 Uruguay: listado de participantes en la consulta pública.....	77
VI.1 Uruguay: acciones y objetivos prioritarios en la implementación del Acuerdo de Escazú.....	80

**Gráficos**

III.1 Uruguay: distribución de actores del público relacionados con la implementación del Acuerdo de Escazú.....	61
V.1 Uruguay: origen de los aportes recibidos durante la consulta pública.....	75

**Diagramas**

III.1 Mapa de actores relacionados con la implementación del Acuerdo de Escazú.....	53
IV.1 Uruguay: estructura del Grupo de Trabajo en Derechos de Acceso.....	70
V.1 Uruguay: Estrategia de información y participación para la implementación del Acuerdo de Escazú.....	73

# Capítulo I

## Introducción

### A. Presentación

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018, se considera el primer instrumento multilateral ambiental de la región, abierto a la integración de los 33 países latinoamericanos y caribeños.

La República Oriental del Uruguay es uno de los diez Estados que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (conocida como Río+20), celebrada en 2012, manifestaron su voluntad política de concretar la aplicación en la región del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), que establece:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (Naciones Unidas, 1993, pág. 4).

El país participó activamente en el proceso de negociación sobre la aplicación del Principio 10, que desembocó en la adopción del Acuerdo de Escazú, y fue uno de los primeros en ratificarlo, a través de la Ley N° 19.773, del 17 de julio de 2019. Tras el depósito de las 11 ratificaciones o adhesiones necesarias según el artículo 22, el Acuerdo entró en vigor el 22 de abril de 2021.

El país preside la mesa directiva del Acuerdo de Escazú, a través del punto focal nacional designado por el Ministerio de Ambiente, desde la primera Conferencia de las Partes, celebrada en 2022 en la sede de la Secretaría del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación y Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El texto del Acuerdo de Escazú consta de 26 artículos, un anexo y un preámbulo. El tratado reconoce los tres derechos de acceso para alcanzar el derecho sustantivo a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible para las generaciones presentes y futuras (artículo 1). Esos tres derechos constituyen los pilares fundamentales del Acuerdo, que son:

- i) el derecho de acceso a la información ambiental, orientado a garantizar la transparencia de la información pública ambiental, en sus dimensiones pasiva y activa (artículos 5 y 6);
- ii) el derecho a la participación en el proceso de toma de decisiones ambientales, particularmente respecto de proyectos o actividades de impacto significativo sobre el ambiente y asuntos ambientales de interés público, como la elaboración de políticas y planes que puedan tener las mismas consecuencias (artículo 7); y,
- iii) el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, referido a las garantías del debido proceso en instancias judiciales y administrativas relacionadas con el ambiente (artículo 8).

Asimismo, el Acuerdo de Escazú también se considera el primer tratado a nivel mundial con disposiciones específicas para tratar de garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (artículo 9).



Las obligaciones que se establecen en el Acuerdo de Escazú son jurídicamente vinculantes para las Partes, aunque la naturaleza de las obligaciones que surgen de ellas varía de una disposición a otra, según los términos que se utilizan. Mientras algunos tienen una intención preceptiva, en otros casos son recomendaciones o enumeraciones indicativas y no exhaustivas.

Según la guía de implementación del Acuerdo de Escazú (CEPAL, 2023), la implementación nacional es el núcleo de la efectividad del tratado, lo que en general deja a cada Parte la responsabilidad final de elegir o encontrar la forma de cumplir las disposiciones. Cada Parte es responsable de tomar las medidas necesarias; en algunos casos, de acuerdo con sus posibilidades o de conformidad con sus prioridades nacionales.

Deben primar la coherencia y la compatibilidad para que no haya discrepancias entre el Acuerdo y la legislación nacional.

Si bien algunas disposiciones del Acuerdo podrían entenderse como autoejecutables, otras pueden requerir normas legales, reglamentarias o interpretativas para armonizar la legislación nacional con los estándares del Acuerdo.

La guía de implementación contiene orientaciones precisas sobre este aspecto. Las disposiciones autoejecutables de un tratado pueden surtir efectos jurídicos a nivel nacional sin necesidad de normas internas. Si bien el carácter autoejecutable de las disposiciones de los tratados se debe determinar caso por caso en cada sistema jurídico, en relación con el Acuerdo de Escazú deben considerarse los siguientes criterios: i) que la disposición cree derechos y obligaciones claros y exigibles, y que no sea meramente programática; ii) que los titulares de esos derechos y obligaciones sean personas o grupos y estén claramente definidos, y iii) que la disposición pueda aplicarse sin necesidad de adoptar ninguna medida nacional que la desarrolle o complete. Es decir, que se trate de una norma autocontenida, que cuente con todos los elementos para su aplicación de manera directa e inmediata.

Por todo ello, es muy importante analizar el marco jurídico nacional referido a los derechos de acceso.

Asimismo, debe tenerse presente que el Acuerdo de Escazú es un instrumento internacional que establece obligaciones mínimas, otorga a las Partes un margen de discrecionalidad para cumplir con sus obligaciones de forma gradual y progresiva y, en varios temas, remite directamente a la legislación interna de los Estados. Sin embargo, garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe forma parte del propio objetivo del Acuerdo de Escazú y se rige por los principios que se establecen en el artículo 3, como el de no regresión y el de progresividad.

En la guía de implementación se señala que la progresividad se ha aplicado en particular a los derechos económicos, sociales y culturales. De conformidad con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados se comprometen a adoptar medidas, tanto en forma individual como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos. El principio de progresividad se consagra asimismo en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

Si bien la progresividad ofrece un cierto grado de flexibilidad, no debe llevar a la inacción, y en ningún caso despoja a las obligaciones de su contenido.

## **B. Objetivo y alcance del presente trabajo**

El Ministerio de Ambiente, la autoridad nacional y punto focal para la aplicación del Acuerdo de Escazú en la República Oriental del Uruguay, considera necesario elaborar una hoja de ruta para su implementación.

Para ello, se cuenta con la cooperación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como Secretaría del Acuerdo de Escazú.

El presente documento se inscribe en ese marco y recoge los avances realizados y las conclusiones alcanzadas hasta el momento como insumo al proceso.

## C. Metodología

El proceso completo se estructura en cinco etapas, que corresponden a cada uno de los pasos de la metodología propuesta por la CEPAL:

- i) Definición de la línea de base de normas y prácticas relacionadas en materia de derechos de acceso y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales aplicadas en el país.

Para ello, se buscaron y recopilaron las normas jurídicas nacionales relacionadas con las disposiciones de los principales artículos del Acuerdo de Escazú. Asimismo, según la información que se desprende de las entrevistas que se describen más adelante, se incluyeron las prácticas administrativas detectadas y referidas a las disposiciones del Acuerdo.

El presente documento incluye los hallazgos y el análisis de las normas generales y específicas, y las prácticas relacionadas con cada párrafo de los artículos 5 y 6 (acceso a la información ambiental y generación y divulgación de información ambiental), 7 (participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales), 8 (acceso a la justicia en asuntos ambientales) y 9 (protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales).

El análisis de cada artículo culmina con una sección de conclusiones, que busca orientar la definición de oportunidades de mejora y acciones prioritarias.

- ii) Elaboración de un mapa de actores estatales, académicos, privados, de la sociedad civil y de otros sectores sociales, que deberían participar en la implementación del Acuerdo de Escazú. Para ello, se entrevistó a más de 50 representantes de los distintos actores identificados.

Con la información reunida, los actores se caracterizaron y clasificaron para elaborar un mapa general.

- iii) Coordinación interinstitucional. Se realizó un relevamiento de las instancias de coordinación público-privada que mantienen actualmente el Ministerio de Ambiente, en particular, y otros organismos, a fin de evaluar las posibles complementariedades.

A partir de este insumo principal y el mapa de actores, se elaboró una propuesta preliminar de estrategia de coordinación interinstitucional para la implementación del Acuerdo de Escazú.

- iv) Formulación de una estrategia de información y participación que permita aumentar el conocimiento público de la existencia del proceso de implementación del Acuerdo de Escazú, en esta primera instancia, para la elaboración de la hoja de ruta, con la posibilidad de recibir comentarios y opiniones que enriquezcan las propuestas que se formulen a partir de los pasos anteriores.
- v) Definición de objetivos generales y acciones prioritarias respecto de cada uno de los pilares del Acuerdo de Escazú como contribución al Plan Nacional para la Implementación del Acuerdo de Escazú, teniendo en cuenta los análisis realizados.

Dichas acciones incluyen las medidas necesarias para la armonización del marco normativo vigente con las disposiciones del Acuerdo. Asimismo, comprenden las prácticas y experiencias nacionales que podrían traducirse en iniciativas de cooperación con otros Estados Partes para apoyar la implementación del Acuerdo de Escazú en sus respectivas jurisdicciones.

Un insumo clave para la elaboración de la presente ruta fue la mencionada guía de implementación del Acuerdo de Escazú, elaborada por la CEPAL para contribuir a la aplicación del Acuerdo, dándolo a conocer y proporcionando orientación, información y diferentes opciones para implementarlo, a fin de ayudar especialmente a los Estados Partes y al público a comprender y cumplir plenamente las disposiciones que en él se establecen.

Asimismo, se organizaron instancias de diálogo con referentes relacionados con los derechos de acceso en el país, pertenecientes a dependencias del Ministerio de Ambiente y otros organismos, la sociedad civil y el sector académico. Estas contaron con la presencia del punto focal nacional del Acuerdo de Escazú y representantes de la CEPAL.

La primera reunión tuvo lugar el 17 de enero de 2023 y la segunda el 25 de mayo de 2023. El objetivo del primer encuentro fue dar a conocer el proceso de elaboración de la hoja de ruta y validar su diseño, con miras a la formulación de un plan nacional para la implementación de los derechos de acceso en el país.

En la segunda reunión se presentaron los avances y desafíos en la elaboración de la línea de base, así como las primeras conclusiones del trabajo con respecto a cada uno de los pilares del Acuerdo de Escazú.

El 29 de junio de 2023 se presentaron los avances y la propuesta de trabajo al Plenario de la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA).

En dicha instancia se resolvió la constitución de un grupo de trabajo, de carácter interinstitucional, denominado Grupo de Trabajo en Derechos de Acceso, con el cometido de acompañar el proceso de elaboración y ejecución de la hoja de ruta y coordinar acciones para formular una propuesta de plan nacional de implementación de los derechos de acceso en asuntos ambientales en el país.

Después de la difusión y la consulta pública sobre los objetivos y las acciones prioritarias, el Grupo de Trabajo en Derechos de Acceso presentó la versión final al Plenario de la COTAMA y al Ministro de Ambiente.



## Capítulo II

### Línea de base del marco normativo y prácticas relacionadas

#### A. Introducción

El objetivo de este capítulo es establecer la línea de base del marco normativo y las prácticas relacionadas con los artículos 5 a 9 del Acuerdo de Escazú en la República Oriental del Uruguay, a fin de proporcionar al Ministerio de Ambiente y los demás interesados un análisis de dichas normas y prácticas, como punto de partida para conocer la situación nacional respecto de las principales disposiciones del Acuerdo de Escazú.

Los artículos del Acuerdo que se analizarán son:

Artículo 5 - Acceso a la información ambiental

Artículo 6 - Generación y divulgación de información ambiental

Artículo 7 - Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales

Artículo 8 - Acceso a la justicia en asuntos ambientales

Artículo 9 - Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales

Para ello, se buscaron, recopilaron y analizaron las normas jurídicas nacionales y las prácticas administrativas relacionadas, tanto de carácter general como específico.

El resultado se expone para cada uno de los párrafos de cada artículo del Acuerdo en que se consideran aplicables. Se señalan las lagunas en el marco jurídico y las prácticas y se formulan recomendaciones para subsanarlas.

Además de la guía de implementación ya mencionada, se utilizaron fuentes secundarias, mediante la recopilación de trabajos previos en la materia y otros documentos existentes en distintos organismos públicos y privados, y se sumaron los aportes de las entrevistas realizadas durante la investigación.

A continuación, se presenta un resumen del análisis realizado del marco legal y las prácticas relacionadas con los artículos 5 a 9 del Acuerdo de Escazú, incluido un conjunto de conclusiones para cada uno.

## B. Resumen del análisis del artículo 5 del Acuerdo de Escazú: Acceso a la información ambiental

### 1. Situación actual

En el cuadro II.1 se analiza brevemente el marco jurídico y las prácticas administrativas relacionadas del país con respecto al artículo 5 (acceso a la información ambiental).

#### Cuadro II.1

Uruguay: situación actual con respecto al artículo 5 del Acuerdo de Escazú

Artículo 5: Acceso a la información ambiental	
Texto del Acuerdo	Situación actual
<p><b>Artículo 5</b>  <b>Accesibilidad de la información ambiental</b>  <b>Párrafo 1</b></p>	
<p>Cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad.</p>	<p>El derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, de acceder a la información pública en general, incluida la información ambiental, está previsto en el artículo 3° de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley N° 18.381, del 17 de octubre de 2008).</p> <p>Asimismo, el principio de máxima publicidad (artículo 3 del Acuerdo) está previsto en el artículo 2° de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, según el cual los sujetos obligados deberán responder a las solicitudes efectuadas en tiempo y forma, de conformidad con los plazos establecidos en la Ley y el reglamento.</p>



**Artículo 5: Acceso a la información ambiental****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 5****Accesibilidad de la información ambiental****Párrafo 1**

Este desafío requiere que los equipos a cargo de proveer información ambiental cuenten con recursos reglamentarios, humanos y técnicos adecuados para esta finalidad y puedan relacionarse con otras instancias gubernamentales que tengan en su poder información en materia ambiental.

En el artículo 2º de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública se define el alcance de la información ambiental con gran amplitud ("Se considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal").

Sin embargo, el Acuerdo amplía el alcance de los titulares de las obligaciones sobre información ambiental, al definir la llamada "autoridad competente" (que en la ley uruguaya se conoce como "sujeto obligado") en el apartado b) del artículo 2. Además de toda institución pública, por autoridad competente se entiende, cuando corresponda, "las organizaciones privadas, en la medida en que reciben fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos, pero exclusivamente en lo referido a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados" (CEPAL, 2022, págs. 14 y 15). La legislación uruguaya no prevé la aplicación del derecho de acceso más allá de los organismos públicos, estatales o no.

**Artículo 5****Párrafo 2**

El ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental comprende:

- a) solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita;
- b) ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y
- c) ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho.

En cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, puede señalarse:

- a) El derecho de solicitar y recibir información pública de las autoridades "sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita" está expresamente previsto en el artículo 3º de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública.
- b) No existe una disposición normativa que obligue a la autoridad competente a informar de forma expedita sobre si posee la información que se solicita, aunque algunos organismos lo realizan como práctica.
- c) En el ordenamiento jurídico nacional no existe una norma que obligue a las entidades estatales a informar a los solicitantes de información pública sobre el derecho a impugnar y apelar cuando no se entrega información y de los requisitos para ejercer ese derecho. Sin perjuicio de ello, en el capítulo V de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública se prevé una acción jurisdiccional específica y abreviada de acceso a la información pública.

**Artículo 5: Acceso a la información ambiental****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 5****Párrafo 3**

Cada Parte facilitará el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, estableciendo procedimientos de atención desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones.

**Artículo 5****Párrafo 4**

Cada Parte garantizará que dichas personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos, reciban asistencia para formular sus peticiones y obtener respuesta.

La legislación nacional no incluye disposiciones específicas al respecto.

Sin embargo, como forma de asistencia a personas o grupos en situación de vulnerabilidad, cabe mencionar las siguientes normas:

Ley N° 17378, del 25 de julio de 2001, que reconoce la lengua de señas como el lenguaje natural de las personas sordas.

Ley N° 17817, del 6 de septiembre de 2004, de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Otra Forma de Discriminación.

Ley N° 18651, del 19 de febrero de 2010, sobre Protección Integral de Personas con Discapacidad.

Ley N° 19684, del 26 de octubre de 2018, sobre personas trans.

Ley N° 19846, del 19 de diciembre de 2019, sobre igualdad de derechos y no discriminación entre mujeres y varones.

El artículo 88 de la Ley N° 19924, del 18 de diciembre de 2020, reglamentado por el Decreto N° 406/022, del 22 de diciembre de 2022, sobre accesibilidad en entornos virtuales.

No se encontraron otras disposiciones normativas o prácticas para que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad reciban asistencia para formular peticiones específicas.

**Artículo 5****Denegación del acceso a la información ambiental****Párrafo 5**

Cuando la información solicitada o parte de ella no se entregue al solicitante por estar en el régimen de excepciones establecido en la legislación nacional, la autoridad competente deberá comunicar por escrito la denegación, incluyendo las disposiciones jurídicas y las razones que en cada caso justifiquen esta decisión, e informar al solicitante de su derecho de impugnarla y recurrirla.

En el artículo 16 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública se establece que el acto que resuelva sobre la petición debe emanar del máximo jerarca del organismo o quien ejerza facultades delegadas y debe franquear o negar el acceso a la información que esté en su poder relativa a la solicitud en forma fundada.

Sin embargo, no está previsto legalmente proporcionar la información al solicitante sobre los mecanismos para recurrir la negativa de dar la información.

También se debe tener presente lo dispuesto por la Ley N° 18.331, del 11 de agosto de 2008, que protege los datos personales (numeral 2 del artículo 10).

**Artículo 5: Acceso a la información ambiental****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 5****Párrafo 6**

El acceso a la información se podrá denegar de conformidad con la legislación nacional. En los casos en que una Parte no posea un régimen de excepciones establecido en la legislación nacional, podrá aplicar las siguientes excepciones:

- a) cuando hacer pública la información pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
- b) cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- c) cuando hacer pública la información afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción; o
- d) cuando hacer pública la información genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos.

La Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública regula los casos en que se puede denegar el acceso a la información.

En el artículo 8° se contemplan las excepciones al acceso a la información pública, que serán de interpretación estricta y comprenderán aquellas informaciones definidas como secretas por la ley y las que se definen como de carácter reservado (artículo 9°) y confidencial (artículo 10).

Como se señala en la guía de implementación, el Acuerdo es claro en que, cuando existe un régimen de excepciones en un Estado Parte, deberá aplicarse el establecido por la ley nacional, ya que el Acuerdo proporciona una lista de posibles excepciones solo para los casos en que una Parte no tenga un régimen de excepciones establecido en la legislación nacional.

En el caso uruguayo, no se aplicarán las excepciones propuestas en el Acuerdo porque se prevé expresamente un régimen de excepciones en el ordenamiento jurídico nacional (Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública).

No obstante, por encima de las excepciones legales, en un caso se han hecho primar disposiciones constitucionales, teniendo en cuenta la naturaleza de la información ambiental (por ejemplo, la relativa al agua) y, en otro caso, se entendieron inoponibles las causales de reserva de la información ambiental, por considerar que se refería a “violaciones de derechos humanos” o era “relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos” (artículo 12 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública).

**Artículo 5****Párrafo 7**

En los regímenes de excepciones se tendrán en cuenta las obligaciones de cada Parte en materia de derechos humanos. Cada Parte alentará la adopción de regímenes de excepciones que favorezcan el acceso de la información.

El artículo 12 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública prevé la inoponibilidad en caso de violación de los derechos humanos, al establecer que los sujetos obligados por la Ley no podrán invocar las reservas mencionadas cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos.

**Artículo 5: Acceso a la información ambiental****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 5  
Párrafo 8**

Los motivos de denegación deberán estar establecidos legalmente con anterioridad y estar claramente definidos y reglamentados, tomando en cuenta el interés público, y, por lo tanto, serán de interpretación restrictiva. La carga de la prueba recaerá en la autoridad competente.

Los motivos de denegación están establecidos en los artículos 8°, 9° y 10 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública y reglamentados en el título II del Decreto N° 232/010.

El artículo 8° de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública establece que las excepciones a la información pública serán de interpretación estricta y comprenderán aquellas informaciones definidas como secretas por la Ley y las que se definan como de carácter reservado y confidencial. Asimismo, la clasificación de la información deberá fundarse y motivarse debidamente.

En el caso del artículo 25 del Decreto N° 232/010 (reglamentario de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública), se prevé que la información podrá clasificarse como reservada siempre que en la resolución de la autoridad se demuestre la existencia de elementos objetivos que determinen la expectativa razonable de un daño al interés público protegido.

**Artículo 5  
Párrafo 9**

Cuando aplique la prueba de interés público, la autoridad competente ponderará el interés de retener la información y el beneficio público resultante de hacerla pública, sobre la base de elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

El ordenamiento jurídico uruguayo no recoge de manera expresa la prueba del interés público para ponderar el interés de retener la información y el beneficio resultante de hacerla pública. Sin embargo, al ser una herramienta que facilita la hermenéutica y la implementación de las normas, es posible aplicarla en la práctica y la jurisprudencia.

**Artículo 5  
Párrafo 10**

Cuando la información contenida en un documento no esté exenta en su totalidad de conformidad con el párrafo 6 del presente artículo, la información no exenta deberá entregarse al solicitante.

La ley y su reglamentación no establecen disposiciones expresas al respecto, pero es la interpretación aceptada y la práctica administrativa proporcionar la información exenta en su totalidad y en forma disociada. Sin embargo, en el artículo 7° del Decreto N° 232/010 se establece que, si un documento contiene información que puede conocerse e información que debe denegarse en virtud de causa legal, se dará acceso a la primera y no a la segunda.

**Artículo 5  
Condiciones aplicables para la entrega de información ambiental****Párrafo 11**

Las autoridades competentes garantizarán que la información ambiental se entregue en el formato requerido por el solicitante siempre que esté disponible. Si la información ambiental no estuviera disponible en ese formato, se entregará en el formato disponible.

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, el solicitante puede establecer en la solicitud el formato de información preferido, sin que dicha solicitud constituya una obligación para el organismo. Por otra parte, en el artículo 5.11 del Acuerdo de Escazú se señala que es obligación entregar la información en el formato solicitado, siempre que ese formato esté disponible.

**Artículo 5: Acceso a la información ambiental****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 5****Párrafo 12**

Las autoridades competentes deberán responder a una solicitud de información ambiental con la máxima celeridad posible, en un plazo no superior a 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la misma, o en un plazo menor si así lo previera expresamente la normativa interna.

Respecto de los plazos de respuesta, la norma uruguaya es más favorable a quien solicita la información, ya que el artículo 15 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública prevé un plazo de respuesta de 20 días hábiles.

Además, la norma nacional prevé el efecto positivo del silencio de la administración, de manera que, en caso de no pronunciarse expresamente en el plazo legal, se considerará otorgado el acceso requerido por el solicitante.

**Artículo 5****Párrafo 13**

Cuando, en circunstancias excepcionales y de conformidad con la legislación nacional, la autoridad competente necesite más tiempo para responder a la solicitud, deberá notificar al solicitante por escrito de la justificación de la extensión antes del vencimiento del plazo establecido en el párrafo 12 del presente artículo. Dicha extensión no deberá exceder de diez días hábiles.

El mismo artículo 15 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública faculta al organismo obligado a prorrogar el plazo por razones fundadas y por escrito, por un plazo adicional de 20 días.

El Acuerdo establece un plazo ordinario de respuesta de un máximo de 30 días hábiles y una prórroga excepcional de 10 días hábiles adicionales.

**Artículo 5****Párrafo 14**

En caso de que la autoridad competente no responda en los plazos establecidos en los párrafos 12 y 13 del presente artículo, se aplicará lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 8.

Cuando la autoridad competente no responda en los plazos establecidos, el Acuerdo remite al derecho de acceso a la justicia.

En el artículo 23 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública se prevé la acción de acceso a la información pública, que procede judicialmente contra todo sujeto obligado, cuando se negare a otorgar el acceso a la información solicitada o no se expidiera en los plazos fijados por la Ley.

**Artículo 5****Párrafo 15**

Cuando la autoridad competente que recibe la solicitud no posea la información requerida, deberá comunicarlo al solicitante con la máxima celeridad posible, incluyendo, en caso de poderlo determinar, la autoridad que pudiera tener dicha información. La solicitud

En el país no existe una disposición normativa con respecto a la obligación de comunicar cuál es la autoridad que podría tener la información ambiental cuando la entidad que recibe la solicitud no la posee.

Asimismo, el artículo 14 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública establece que una solicitud de acceso a la información pública no implica la obligación de crear o producir información de la que no se disponga o que no se tenga obligación de poseer al momento de la solicitud. En ese caso se deberá comunicar por escrito al solicitante que la solicitud se deniega por la inexistencia de datos en poder de la autoridad competente.

**Artículo 5: Acceso a la información ambiental****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 5****Párrafo 15**

deberá ser remitida a la autoridad que posea la información solicitada, y el solicitante deberá ser informado de ello.

**Artículo 5****Párrafo 16**

Cuando la información solicitada no exista o no haya sido aún generada, se deberá informar fundadamente de esta situación al solicitante en los plazos previstos en los párrafos 12 y 13 del presente artículo.

**Artículo 5****Párrafo 17**

La información ambiental deberá entregarse sin costo, siempre y cuando no se requiera su reproducción o envío. Los costos de reproducción y envío se aplicarán de acuerdo con los procedimientos establecidos por la autoridad competente. Estos costos deberán ser razonables y darse a conocer por anticipado, y su pago podrá exceptuarse en el caso que se considere que el solicitante se encuentra en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales que justifiquen dicha exención.

En el artículo 17 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública se establece que el acceso a la información será siempre gratuito y que solo su reproducción en el soporte elegido será a costo del interesado, quien reintegrará al organismo el precio de costo del soporte, sin ningún tipo de ganancia o arancel adicional.

Ninguna disposición de esta ley prevé una exención de costos de reproducción o envío en los casos en que se considere que el solicitante se encuentra en situación de vulnerabilidad.

**Artículo 5****Mecanismos de revisión independientes****Párrafo 18**

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

En los artículos 19 y siguientes de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública se crea la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) como órgano de control en materia de acceso a la información pública, que es a su vez un organismo desconcentrado de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

El artículo 21 de la Ley incluye entre sus cometidos: asesorar en el cumplimiento de la normativa; promover políticas facilitadoras del acceso informativo y la transparencia; orientar a particulares con respecto al derecho de acceso a la información; realizar informes anuales sobre la situación del derecho de acceso a la información;

<b>Artículo 5: Acceso a la información ambiental</b>	
<b>Texto del Acuerdo</b>	<b>Situación actual</b>
<p><b>Párrafo 18</b></p> <p>el derecho de acceso a la información. Cada Parte podrá incluir o fortalecer, según corresponda, las potestades sancionatorias de los órganos o instituciones mencionados en el marco de sus competencias.</p>	<p>denunciar conductas violatorias de la Ley; y solicitar a los sujetos obligados la desclasificación de la información que se hubiere clasificado sin ajustarse a los criterios de la Ley, entre otros.</p> <p>Desde 2020, la UAIP elabora el Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INTAI), que busca medir el nivel de cumplimiento de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública y su decreto reglamentario por parte de los organismos públicos, estatales o no, alcanzados por esta normativa. Sin embargo, se construye a partir de información proporcionada por los propios sujetos obligados, incluida la información sobre transparencia activa, transparencia pasiva y condiciones institucionales para el cumplimiento de la normativa.</p> <p>Dichos órganos carecen de potestades sancionatorias.</p>

**Fuente:** Elaboración propia.

## **2. Conclusiones respecto del artículo 5: Acceso a la información ambiental**

En el artículo 5 del Acuerdo de Escazú se establecen disposiciones específicas relativas a la llamada “transparencia pasiva”, un aspecto del acceso a la información según el cual la información ambiental se proporciona cuando un integrante del público lo solicita.

La trascendencia de la información ambiental en la República Oriental del Uruguay aparece claramente entre las bases de la política ambiental nacional, previstas en el artículo 6° de la Ley de Protección del Medio Ambiente (Ley N° 17.283, del 28 de noviembre de 2000), que establecen “un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado” como uno de los principios de la gestión ambiental (MVOTMA, 2000).

En el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, aprobado mediante el Decreto N° 222/019 del 5 de agosto de 2019, la información y el conocimiento ambiental constituyen un pilar de la dimensión de “gestión y ciudadanía ambiental”, una de las tres que conforman este instrumento estratégico para la protección del ambiente. Entre sus metas y objetivos, el acceso a información de calidad sobre el estado del ambiente y los procesos que lo afectan se considera necesario para la toma de decisiones y la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad.

Sin embargo, las principales normas son la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley N° 18.381, del 17 de octubre de 2008) y su norma reglamentaria (Decreto N° 232/010, del 2 de agosto de 2010) que, si bien regulan el acceso a la información pública en general, son plenamente aplicables también al acceso a la información ambiental.

Aunque puede entenderse que existe una legislación sólida en materia de acceso a la información pública, aún existen desafíos para su adecuado conocimiento por el público y en su implementación efectiva en el área ambiental. Entre las disposiciones generales, el artículo 4 del Acuerdo establece que las Partes quedan obligadas a proporcionar al público información para facilitar la adquisición de conocimiento respecto de los derechos de acceso (párrafo 4), así como orientación y asistencia a personas o grupos en situación de vulnerabilidad (párrafo 5).

Mientras la legislación uruguaya no prevé la aplicación del derecho de acceso más allá de los organismos públicos, estatales o no, porque no quedan comprendidas las entidades privadas, el Acuerdo amplió el alcance a algunas organizaciones privadas: “las organizaciones privadas, en la medida en que reciben fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos, pero exclusivamente en lo referido a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados” (CEPAL, 2022, págs. 14 y 15).

Para ello, sería necesario actualizar la legislación nacional de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo.

Como se ha señalado, dado que la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública regula los casos en que el acceso a la información pública puede denegarse (artículos 8 a 10), no se aplicarán las excepciones propuestas en el Acuerdo (artículo 5, párrafo 6), que se proporcionan solo para los casos en que un Estado Parte no tenga un régimen de excepciones establecido en la legislación nacional.

No obstante, una interpretación amplia e integral del artículo 12 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública dejaría a la información ambiental sin causales de reserva posibles,



si se considera que siempre se refiere a “violaciones de derechos humanos”, aunque las consecuencias de esta posición todavía no se han valorado.

Otros desafíos que cabe mencionar incluyen aspectos como: actualizar la legislación general sobre acceso a la información, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú y a la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de los Estados Americanos (OEA); superar la falta de conciencia y capacitación sobre el derecho de acceso a la información ambiental; y subsanar la falta de recursos y capacidades para gestionar las solicitudes de información en los organismos públicos obligados.

Asimismo, se deben considerar la necesidad de fortalecer los organismos de control, como la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), a la luz de lo dispuesto en el artículo 5.18 del Acuerdo de Escazú, y la posibilidad de establecer sanciones en caso de incumplimiento de la normativa existente.

Por otra parte, algunas disposiciones previstas en el Acuerdo de Escazú, que no se contemplan específicamente en la legislación nacional general, podrían incorporarse al marco jurídico o a las prácticas administrativas aplicables de manera específica a la materia ambiental. Es el caso de brindar información de manera comprensible al público, a través de instrucciones u otros mecanismos, sobre el régimen de excepciones a la información pública, la posibilidad de impugnar o recurrir, la remisión de la solicitud a otro organismo que pudiera poseer la información y la exoneración de costos en casos especiales de vulnerabilidad, si esos casos se definen e identifican.

De algunas de las entrevistas realizadas surgieron recomendaciones y sugerencias con respecto a la forma de comunicar la información, la accesibilidad del lenguaje, la mejora del proceso de articulación de la comunicación entre organismos y la necesidad de revisión y actualización de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública para cubrir algunas lagunas, que corresponden a aspectos no directamente relacionados con disposiciones del Acuerdo.

## C. Resumen del análisis del artículo 6 del Acuerdo de Escazú: Generación y divulgación de información ambiental

### 1. Situación actual

En el cuadro II.2 se analiza brevemente el marco jurídico y las prácticas administrativas relacionadas del país con respecto al artículo 6 (Generación y divulgación de información ambiental).

#### Cuadro II.2

Uruguay: situación actual con respecto al artículo 6 del Acuerdo de Escazú

Artículo 6: Generación y divulgación de información ambiental	
Texto del Acuerdo	Situación actual
<p><b>Artículo 6</b></p> <p><b>Párrafo 1</b></p> <p>Cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local. Cada Parte deberá fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado.</p>	<p>En cuanto a la obligación de "transparencia activa", el régimen general deriva del artículo 5° de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley N° 18.381, del 17 de octubre de 2008) y el artículo 38 de la reglamentación (Decreto N° 232/010).</p> <p>Dicho régimen prevé la obligación de los organismos públicos, estatales o no, de difundir en forma permanente y, como mínimo, a través de sus medios electrónicos u otros medios, información relativa a: estructura orgánica y facultades de cada unidad; remuneraciones, presupuesto y su ejecución; concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas; mecanismos de participación; y, en especial, el domicilio y la unidad a la que deben dirigirse las solicitudes de información.</p> <p>Por otra parte, el 5° Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Uruguay 2021-2024, aprobado mediante el Decreto N° 161/022, del 23 de mayo de 2022, contiene una serie de compromisos en la materia, como una herramienta de gestión pública basada en la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.</p> <p>En particular, respecto de la información ambiental, mediante la Ley N° 19.147, del 18 de octubre de 2013, se creó el Observatorio Ambiental Nacional (OAN), con miras a centralizar, organizar, compatibilizar y difundir públicamente toda la información relacionada con el estado del ambiente a nivel nacional, a través de indicadores de estado, presión y respuesta.</p> <p>En materia de difusión, el artículo 4 remite al Sistema de Información Ambiental (SIA), localizado en la página web del Ministerio de Ambiente, que permite visualizar el territorio nacional. Se puede encontrar información relativa al agua, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, la calidad y el control ambiental, el cambio climático, la evaluación de impacto ambiental, el desarrollo sostenible, los residuos y diferentes sustancias, entre otros aspectos.</p>

**Artículo 6: Generación y divulgación de información ambiental****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 6  
Párrafo 1**

Cabe recordar que el propio Acuerdo amplía los titulares de las obligaciones sobre información ambiental, al definir la llamada “autoridad competente” en el apartado b) del artículo 2. Además de las instituciones públicas incluye, cuando corresponda, “las organizaciones privadas, en la medida en que reciben fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos, pero exclusivamente en lo referido a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados” (CEPAL, 2022, págs. 14 y 15). La legislación uruguaya no prevé la aplicación de las obligaciones de transparencia activa más allá de los organismos públicos, estatales o no.

**Artículo 6  
Párrafo 2**

Las autoridades competentes procurarán, en la medida de lo posible, que la información ambiental sea reutilizable, procesable y esté disponible en formatos accesibles, y que no existan restricciones para su reproducción o uso, de conformidad con la legislación nacional.

El ordenamiento jurídico uruguayo incluye el artículo 88 de la Ley N° 19.924, del 18 de diciembre de 2020, de accesibilidad web, y las disposiciones del Decreto N° 232/010, que reglamenta la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública y, en su artículo 18, establece que la información pública deberá estar disponible en forma actualizada en el sitio web del sujeto obligado.

Asimismo, el artículo 82 de la Ley N° 19.355, del 19 de diciembre de 2015, establece que las entidades públicas deberán, como mínimo, publicar en formato abierto la información preceptuada por el artículo 5° de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, según corresponda en el ámbito de su competencia y de conformidad con las directrices técnicas de datos abiertos, establecidas en el Decreto N° 54/017, del 20 de febrero de 2017.

**Artículo 6  
Párrafo 3**

Cada Parte contará con uno o más sistemas de información ambiental actualizados, que podrán incluir, entre otros: a) los textos de tratados y acuerdos internacionales, así como las leyes, reglamentos y actos administrativos sobre el medio ambiente; b) los informes sobre el estado del medio ambiente; c) el listado de las entidades públicas con competencia en materia ambiental y, cuando fuera posible, sus respectivas áreas de actuación; d) el listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización; e) información sobre el uso y la conservación de los recursos naturales y servicios ecosistémicos; f) informes, estudios e información

Con respecto a los sistemas de información ambiental mencionados en el Acuerdo de Escazú, además de la creación del Observatorio Ambiental Nacional (OAN) y el Sistema de Información Ambiental (SIA), se señala lo siguiente:

- a) La Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO), que cuenta con una base de datos especializada en normativa ambiental, publica la normativa nacional e internacional en forma permanente.
- b) El artículo 12 de la Ley de Protección del Medio Ambiente (Ley N° 17.283, del 28 de noviembre de 2000) prevé la elaboración de un informe sobre la situación ambiental nacional cada tres años.
- c) No se cuenta con un listado de instituciones con competencia en materia ambiental.
- d) No existe un listado de zonas contaminadas.
- e) Si bien es muy genérica, se puede encontrar información sobre agua en los sitios web de la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), sobre recursos mineros en la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE), sobre recursos acuáticos en la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), entre otros.
- f) No existe una base de datos oficial que reúna informes, estudios e información científica, técnica o tecnológica. Sin embargo, la Universidad de la República dispone de repositorios y, mediante

**Artículo 6: Generación y divulgación de información ambiental****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 6****Párrafo 3**

científicos, técnicos o tecnológicos en asuntos ambientales elaborados por instituciones académicas y de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras; g) fuentes relativas a cambio climático que contribuyan a fortalecer las capacidades nacionales en esta materia; h) información de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental, cuando corresponda, y las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas; i) un listado estimado de residuos por tipo y, cuando sea posible, desagregado por volumen, localización y año; e j) información respecto de la imposición de sanciones administrativas en asuntos ambientales. Cada Parte deberá garantizar que los sistemas de información ambiental se encuentren debidamente organizados, sean accesibles para todas las personas y estén disponibles de forma progresiva por medios informáticos y georreferenciados, cuando corresponda.

la Red Temática de Medio Ambiente (RETEMA) de la Universidad de la República, se intenta nuclear los estudios, artículos e informes relacionados con la temática ambiental que se publican en su página web.

- g) La temática del cambio climático queda comprendida en los otros temas ambientales.
- h) En la página del Ministerio de Ambiente, que incluye el Observatorio Ambiental Nacional y el Sistema de Información Ambiental, se encuentra información relativa a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y otros instrumentos de gestión ambientales, como las autorizaciones y evaluaciones ambientales estratégicas.
- i) La temática de los residuos queda comprendida en los otros temas ambientales.
- j) Solo el Ministerio de Ambiente cuenta con un sistema unificado de recepción de denuncias, pero no dispone de información unificada o estadísticas con respecto a la imposición de sanciones por parte de organismos con competencia ambiental.

El informe ambiental previsto en el artículo 12 de la Ley de Protección del Medio Ambiente (que dispone que el Ministerio de Ambiente elaborará y difundirá, cada tres años, un informe sobre la situación ambiental nacional, que deberá contener información sistematizada y referenciada, organizada por áreas temáticas) podría llegar a contemplar parcialmente la disposición del inciso final del párrafo analizado.

**Artículo 6****Párrafo 4**

Cada Parte tomará medidas para establecer un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, y de materiales y residuos bajo su jurisdicción, el cual se establecerá progresivamente y se actualizará periódicamente.

No hay una norma específica que establezca un registro de emisiones y transferencias de contaminantes como instrumento de gestión ambiental específico. Esto no significa que no existan otros instrumentos para estudiar la situación del país con respecto a temas específicos.

**Artículo 6: Generación y divulgación de información ambiental****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 6****Párrafo 5**

Cada Parte garantizará, en caso de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente, que la autoridad competente que corresponda divulgará de forma inmediata y por los medios más efectivos toda la información relevante que se encuentre en su poder y que permita al público tomar medidas para prevenir o limitar eventuales daños. Cada Parte deberá desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana utilizando los mecanismos disponibles.

En cuanto a la instancia específica y permanente de coordinación de las instituciones públicas para la gestión integral del riesgo de desastres, existe el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), creado mediante la Ley N° 18.621, del 17 de noviembre de 2009. Su objetivo es proteger a las personas, los bienes de significación y el medio ambiente de fenómenos adversos que deriven, o puedan derivar, en situaciones de emergencia o desastre, generando las condiciones para un desarrollo sostenible. La Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos es el ámbito de coordinación del Poder Ejecutivo para la definición de políticas públicas de reducción de riesgo y atención a emergencias y desastres.

El SINAE divulga información sobre alertas y medidas de prevención de siniestros a través de su página web, medios de comunicación tradicionales (como radio y televisión) y redes sociales.

**Artículo 6****Párrafo 6**

Con el objeto de facilitar que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad accedan a la información que particularmente les afecte, cada Parte procurará, cuando corresponda, que las autoridades competentes divulguen la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país, y elaboren formatos alternativos comprensibles para dichos grupos, por medio de canales de comunicación adecuados.

Excepto lo mencionado en el párrafo precedente, no se encontraron disposiciones de este tipo en la normativa, ni se constató la existencia de políticas públicas activas en este sentido.

Se sugiere utilizar medios de comunicación eficaces de divulgación, que podrían incluir folletos, videos explicativos, carteles, canales audiovisuales, radios, diarios y redes sociales, entre otros.

**Artículo 6****Párrafo 7**

Cada Parte hará sus mejores esfuerzos por publicar y difundir a intervalos regulares, que no superen los cinco años, un informe nacional sobre el estado del medio ambiente, que podrá contener: a) información sobre el estado del medio ambiente y de los recursos naturales, incluidos datos cuantitativos, cuando ello sea posible; b) acciones nacionales para el cumplimiento de

La Ley de Protección del Medio Ambiente dispone la elaboración, por parte del Ministerio de Ambiente, de un informe sobre la situación ambiental nacional, que debe realizarse cada tres años y contener información sistematizada y referenciada, organizada por áreas temáticas. Este plazo es menor al previsto en el Acuerdo.

Sin embargo, la normativa no prevé que en dicho informe se aborde el avance en la implementación de los derechos de acceso, aunque el último *Informe del Estado del Ambiente 2020-2022* incluye un capítulo sobre información ambiental y participación pública.

**Artículo 6: Generación y divulgación de información ambiental****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 6****Párrafo 7**

las obligaciones legales en materia ambiental; c) avances en la implementación de los derechos de acceso; y d) convenios de colaboración entre los sectores público, social y privado. Dichos informes deberán redactarse de manera que sean de fácil comprensión y estar accesibles al público en diferentes formatos y ser difundidos a través de medios apropiados considerando las realidades culturales. Cada Parte podrá invitar al público a realizar aportes a estos informes.

**Artículo 6****Párrafo 8**

Cada Parte alentará la realización de evaluaciones independientes de desempeño ambiental que tengan en cuenta criterios y guías acordados nacional o internacionalmente e indicadores comunes, con miras a evaluar la eficacia, la efectividad y el progreso de sus políticas nacionales ambientales en el cumplimiento de sus compromisos nacionales e internacionales. Las evaluaciones deberán contemplar la participación de los distintos actores.

No existen disposiciones legales al respecto.

**Artículo 6****Párrafo 9**

Cada Parte promoverá el acceso a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones que se hayan otorgado y que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos, de acuerdo con la legislación nacional.

Esta disposición quedaría comprendida en lo dispuesto en la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, en la medida en que dicha información esté en manos de la administración.

**Artículo 6: Generación y divulgación de información ambiental****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 6****Párrafo 10**

Asegurará que los consumidores y usuarios cuenten con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios y sus efectos en la salud, favoreciendo patrones de consumo y producción sostenibles.

En línea con lo previsto en el Acuerdo, en el artículo 8 de la Ley de Relaciones de Consumo y Defensa del Consumidor (Ley N° 17.250, del 17 de agosto de 2000) se dispone que los proveedores de productos y servicios peligrosos o nocivos para la salud o la seguridad deberán informar en forma clara y visible sobre su peligrosidad o nocividad, sin perjuicio de otras medidas que puedan tomarse en cada caso concreto. Sin embargo, la norma mencionada no incluye disposiciones específicas con respecto a patrones de consumo y producción sostenibles.

**Artículo 6****Párrafo 11**

Cada Parte establecerá y actualizará periódicamente sus sistemas de archivo y gestión documental en materia ambiental de conformidad con su normativa aplicable, procurando en todo momento que dicha gestión facilite el acceso a la información.

No existen disposiciones específicas al respecto, salvo las generales previstas en la Ley N° 18.220, del 20 de diciembre de 2007, sobre el Sistema Nacional de Archivos, y su reglamentación (Decreto N° 355/012, del 31 de octubre de 2012).

**Artículo 6****Párrafo 12**

Cada Parte adoptará las medidas necesarias, a través de marcos legales y administrativos, entre otros, para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas, en particular la relativa a sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente.

No existen disposiciones legales al respecto. Sin embargo, en algunas autorizaciones ambientales de grandes proyectos se exige, por parte del Ministerio de Ambiente, que la empresa difunda información ambiental, como, por ejemplo, los resultados de determinados monitoreos con respecto a la calidad del aire o el agua.

**Artículo 6****Párrafo 13**

Cada Parte incentivará, de acuerdo con sus capacidades, la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas, en particular de grandes empresas, que reflejen su desempeño social y ambiental.

No existen disposiciones normativas al respecto.

**Fuente:** Elaboración propia.

## **2. Conclusiones respecto del artículo 6: Generación y divulgación de información ambiental**

Se han encontrado normas y actividades relacionadas con varios de los párrafos del artículo 6 del Acuerdo de Escazú, sobre la llamada “transparencia activa”, pues el país no cuenta con normas expresas al respecto.

Las principales normas aplicables derivan del régimen general, el artículo 5° de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley N° 18.381, del 17 de octubre de 2008) y el artículo 38 de la reglamentación (Decreto N° 232/010), pero presentan pocas disposiciones directamente vinculadas con la información ambiental.

Sin embargo, el país cuenta con el Observatorio Ambiental Nacional (OAN), creado mediante la Ley N° 19.147, del 18 de octubre de 2013, con el cual se busca centralizar, organizar, compatibilizar y difundir información relacionada con el estado del ambiente a nivel nacional, a través del Sistema de Información Ambiental (SIA). El acceso a la información de ambos organismos se realiza a través de la página web del Ministerio de Ambiente (véase [en línea] <https://www.ambiente.gub.uy/oan/>). No obstante, el acceso al SIA parece no ser tan fácil, pues para ingresar se debe contar con un registro previo.

Eventualmente, se debería diferenciar la información destinada a los técnicos de aquella dirigida al público en general, a fin de mejorar la accesibilidad y facilitar la comprensión de la información ambiental por todos los interesados.

Con respecto a la disposición mencionada en el artículo 6.10 del Acuerdo, se podría modificar la Ley de Relaciones de Consumo y Defensa del Consumidor (Ley N° 17.250, del 17 de agosto de 2000), con el fin de agregar la obligación de brindar información a los consumidores y usuarios sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios y sus efectos en la salud, favoreciendo patrones de consumo y producción sostenibles.



Otro caso en que no se cuenta con una norma específica es, por ejemplo, el establecimiento de un registro de emisiones y transferencias de contaminantes, aunque existen otros instrumentos para estudiar la situación del país con respecto a temas específicos. Es lo que sucede con el informe sobre la situación ambiental nacional, previsto en el artículo 12 de la Ley de Protección del Medio Ambiente (Ley N° 17.283, del 28 de noviembre de 2000), que debe contener información sistematizada y referenciada, organizada por áreas temáticas, aunque su producción y difusión ha sido muy heterogénea.

Con respecto a los informes de sostenibilidad de las empresas públicas y privadas, en particular las grandes empresas, que reflejen su desempeño social y ambiental, de las entrevistas realizadas a representantes del sector privado se desprende que algunas grandes y medianas empresas ya utilizan este tipo de herramientas, esencialmente voluntarias. Una situación completamente diferente se evidencia en el sector de las microempresas y las pequeñas empresas, donde el desconocimiento y la falta de recursos dificultan en gran medida la realización de este tipo de iniciativas.

Se ha sugerido que la información se divulgue a través de medios de comunicación alternativos, como folletos, videos explicativos, carteles, canales audiovisuales, radios, diarios y redes sociales, así como la difusión del acceso a la información mediante campañas de bien público.

## **D. Resumen del análisis del artículo 7 del Acuerdo de Escazú**

### **1. Situación actual**

En el cuadro II.3 se analiza brevemente el marco jurídico y prácticas administrativas relacionadas del país con respecto al artículo 7 (participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales).

**Cuadro II.3**

Uruguay: situación actual con respecto al artículo 7 del Acuerdo de Escazú

<b>Artículo 7: Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales</b>	
<b>Texto del Acuerdo</b>	<b>Situación actual</b>
<p><b>Artículo 7</b> <b>Párrafo 1</b></p> <p>Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.</p>	<p>La participación pública en asuntos ambientales es un principio de política ambiental, según el literal D del artículo 6 de la Ley de Protección del Medio Ambiente (Ley N° 17.283, del 28 de noviembre de 2000), que prevé que “las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar” en los procesos de protección del ambiente. Sin embargo, no se encontró en la legislación nacional una norma general que regule la participación pública en asuntos ambientales.</p> <p>La legislación uruguaya presenta normas específicas para determinados espacios. Un ejemplo de ello es el precepto constitucional (inciso segundo del artículo 47 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay) que dispone que los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos y establece las cuencas hidrográficas como unidades básicas.</p> <p>A su vez, en el artículo 6 de la Ley de Protección del Medio Ambiente (Ley N° 17.283, del 28 de noviembre de 2000) se establece, como principio de la política nacional ambiental, que la protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones tienen el derecho y el deber de participar en ese proceso (literal D).</p> <p>Por otra parte, existen normas específicas que prevén espacios de participación de diferente tipo, ámbitos permanentes en procesos de elaboración de políticas o transitorios en procesos de evaluación y autorización de proyectos.</p> <p>Entre ellas, cabe señalar las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Ley de Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Ley N° 16.112, del 30 de mayo de 1990), que creó la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA) como instancia de asesoramiento y coordinación interinstitucional e intersectorial. En forma análoga, se crearon comisiones relativas al ordenamiento territorial (Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, Ley N° 18.308, del 18 de junio de 2008) y los recursos hídricos (Comisión Asesora de Agua y Saneamiento, Decreto N° 450/006).</li> <li>- La Ley de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley N° 16.466, del 19 de enero de 1994) y su reglamento (Decreto N° 349/005, del 21 de septiembre de 2005), así como la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley N° 18.308, del 18 de junio de 2008), que prevén la puesta de manifiesto y la celebración de audiencias públicas como instancias obligatorias de participación para la autorización de proyectos de cierta significación ambiental o la elaboración de instrumentos de planificación territorial.</li> <li>- La Ley de creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 17.234, del 22 de febrero de 2000) y su reglamentación (Decreto N° 52/005), que prevén una comisión nacional y comisiones asesoras específicas de cada área protegida, integradas por delegados de varios ministerios, intendencias, el sector académico y la sociedad civil.</li> </ul>

**Artículo 7: Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 7  
Párrafo 1**

- La Ley de Política Nacional de Aguas (Ley N° 18.610, del 2 de octubre de 2009), que prevé la participación pública en la planificación, la gestión y el control de los recursos hídricos y reglamenta la disposición constitucional. Para ello, crea comisiones de cuencas y Consejos Regionales de Recursos Hídricos, presididos por el Ministerio de Ambiente e integrados en forma paritaria por representantes del Gobierno, los usuarios y la sociedad civil.
- La Ley de Riego con Destino Agrario (Ley N° 16.858, del 3 de septiembre de 1997), que crea las Juntas Regionales Asesoras de Riego, integradas por representantes del sector estatal y de los regantes y los propietarios de la zona, designados por comisiones o sociedades de fomento.

Es necesario contar con órganos ambientales capacitados en la comprensión de las diferentes modalidades y mecanismos participativos, de acuerdo con las características y las necesidades del proyecto y de la comunidad eventualmente afectada.

De las entrevistas realizadas surge la importancia de asegurar la participación de las personas y las comunidades que podrían resultar directamente afectadas por las decisiones, así como la revisión de los espacios de participación ya previstos.

**Artículo 7  
Párrafo 2**

Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, exámenes o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.

**Artículo 7  
Párrafo 3**

Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, exámenes o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.

La normativa aplicable es muy similar a la indicada para el párrafo anterior. La Ley de Evaluación del Impacto Ambiental y su Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales (Decreto N° 349/005), así como la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, prevén la puesta de manifiesto y la celebración de audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de proyectos de cierta significación ambiental o la elaboración de instrumentos de planificación territorial y la aprobación de la correspondiente evaluación ambiental estratégica.

Asimismo, el artículo 72 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible dispone que las instituciones públicas promoverán la participación pública utilizando, como mínimo, los mecanismos específicos que se establecen en dicha Ley, pudiendo toda persona interesada realizar propuestas, con la debida fundamentación, a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes en los instrumentos de ordenamiento territorial. Por otra parte, La Ley de Política Nacional de Aguas prevé comisiones de cuencas y Consejos Regionales de Recursos Hídricos, presididos por el Ministerio de Ambiente e integrados en forma paritaria por representantes del Gobierno, los usuarios y la sociedad civil.

Por último, el artículo 6 del reglamento de bioseguridad de vegetales genéticamente modificados (Decreto N° 353/008, del 21 de julio de 2008) prevé que, cuando se trate de solicitudes de autorización de nuevos eventos transgénicos, se deberá poner en conocimiento de la población a través de canales de difusión pública y realizar una consulta a través de puesta de manifiesto, audiencia pública y otros mecanismos.

**Artículo 7: Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 7****Párrafo 4**

Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.

La norma que prevé instancias de participación del público desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones es la que regula la evaluación de impacto ambiental, al establecer la puesta de manifiesto en la Viabilidad Ambiental de Localización (VAL) para las actividades, construcciones u obras que requieren VAL para tramitar la solicitud de autorización ambiental previa.

Aun así, el Ministerio de Ambiente ha entendido necesario llevar adelante otras instancias no previstas legalmente, como los diálogos ciudadanos, para algunos proyectos relevantes que requieren especialmente instancias participativas complementarias pero previas.

En términos generales, el país no cuenta con otras herramientas normativas que prevean la participación temprana en la toma de decisiones y el momento en que la participación se introduce en los procedimientos es discutible.

En ese sentido, se han presentado reclamos de la sociedad civil para solicitar que se asegure la participación pública desde instancias tempranas del proceso de toma de decisiones.

**Artículo 7****Párrafo 5**

El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.

En términos generales, las normas que prevén la participación pública no establecen plazos específicos para el desarrollo de los mecanismos de participación, salvo la puesta de manifiesto público. Las normas usualmente establecen el momento del procedimiento en el que se puede convocar a la participación, aunque no siempre prevén un plazo para ello.

**Artículo 7****Párrafo 6**

El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre: a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico; b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas; c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización

Si bien no se encontraron normas que incluyan los aspectos puntualizados en el Acuerdo de Escazú, en la práctica administrativa se incluyen varios de esos aspectos en las convocatorias y publicaciones de puesta de manifiesto.

**Artículo 7: Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 7****Párrafo 6**

de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.

**Artículo 7****Párrafo 7**

El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.

Existe la obligación de motivar todas las decisiones de la administración, explicándose las razones de hecho y de derecho que las fundamentan (artículo 123 del Decreto N° 500/991).

En los procesos de participación existentes, las decisiones se publican, según el procedimiento de que se trate, y el público puede en general acceder a ellas, así como a sus motivos y fundamentos. Sin embargo, no existe la obligación de exponer el modo en que se tuvieron en cuenta las observaciones del público.

**Artículo 7****Párrafo 8**

Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles.

En las resoluciones de autorización del régimen de evaluación de impacto ambiental se incluyen los datos de la puesta de manifiesto, se indica si existieron presentaciones y en qué consistieron.

**Artículo 7: Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 7****Párrafo 9**

La difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida. La información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.

Las resoluciones del régimen de evaluación de impacto ambiental se incluyen en el Observatorio Ambiental Nacional (OAN) y se difunden a través del Sistema de Información Ambiental (SIA). Sin embargo, se ha constatado que el acceso al SIA puede no ser fácil, pues para ingresar se debe contar con un usuario y registro previo.

La legislación en materia de ordenamiento territorial prevé que todos los instrumentos de planificación previstos en la Ley se publiquen en el Diario Oficial. Además, los instrumentos de ordenamiento territorial se incluyen en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial, llevado por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y disponible públicamente.

La inclusión del procedimiento previsto para que el público pueda ejercer las acciones administrativas y jurisdiccionales pertinentes no se encuentra prevista normativamente ni se han encontrado prácticas administrativas al respecto.

**Artículo 7****Párrafo 10**

Cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.

Pese a que en el ordenamiento jurídico uruguayo se prevén ámbitos de participación permanentes y generales, así como ámbitos específicos, como aquellos en materia de aguas o de ordenamiento territorial, y ámbitos de participación eventuales para casos concretos, no se encontró un amparo normativo que responda a esta obligación del Acuerdo.

**Artículo 7****Párrafo 11**

Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación.

Sin perjuicio de las disposiciones sobre el lenguaje de señas, no existen disposiciones con respecto al lenguaje. Cabe señalar que existe un solo idioma oficial, que es el español.

**Artículo 7****Párrafo 12**

Cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con

No se encontraron disposiciones normativas al respecto.

La mayor participación del público mediante los mecanismos previstos en las normas internacionales se registra en materia de cambio climático.

<b>Artículo 7: Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales</b>	
<b>Texto del Acuerdo</b>	<b>Situación actual</b>
<p><b>Artículo 7</b> <b>Párrafo 12</b></p> <p>las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. Asimismo, se promoverá, según corresponda, la participación del público en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.</p>	
<p><b>Artículo 7</b> <b>Párrafo 13</b></p> <p>Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.</p>	No se encontraron disposiciones normativas al respecto.
<p><b>Artículo 7</b> <b>Párrafo 14</b></p> <p>Las autoridades públicas realizan esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarse de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación.</p>	No se encontraron disposiciones normativas al respecto.
<p><b>Artículo 7</b> <b>Párrafo 15</b></p> <p>En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.</p>	No se encontraron disposiciones normativas al respecto.

**Artículo 7: Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 7****Párrafo 16**

La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación.

No se prevén mecanismos específicos para fomentar la participación del público definido en el párrafo de referencia.

**Artículo 7****Párrafo 17**

En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, se hará pública al menos la siguiente información: a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto; b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos; d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible; e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate; f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

Estos aspectos se regulan mediante el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales (Decreto N° 349/005).

Sin embargo, "la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones" no se encuentra prevista en la ley, aunque se encontraron prácticas administrativas que la incluyen en el estudio de impacto ambiental.



## **2. Conclusiones respecto del artículo 7: Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales**

La participación pública en asuntos ambientales es un principio de política ambiental (literal D del artículo 6 de la Ley de Protección del Medio Ambiente), pues se reconoce que “las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar” (MVOTMA, 2000) en esos asuntos. Sin embargo, no se encontró en la legislación nacional una norma que regule la participación pública en asuntos ambientales con carácter general, sino que cada espacio de participación se prevé en una norma diferente y específica, con prácticas y resultados muy diferentes.

En el ordenamiento jurídico uruguayo existen varias normas específicas que contemplan la participación pública en el proceso de toma de decisiones, tanto en proyectos o actividades que puedan tener un impacto significativo en el ambiente y la salud, como en las políticas y decisiones adoptadas por el Estado.

De la revisión normativa, las prácticas observadas y las opiniones recogidas surgen algunas acciones que podrían contribuir a mejorar el sistema de participación, en la medida en que, por ejemplo, garanticen que las opiniones y las propuestas de las personas se tengan en cuenta, más allá de que sean acogidas, y prevean una forma de respuesta por parte de la autoridad competente, que explicita las razones para acoger o no las opiniones y propuestas recibidas.

Es importante respetar esos criterios porque constituyen una base indispensable para que la participación del público sea eficaz y no se vea como una instancia de información unidireccional, en lugar de un ámbito de intercambio bidireccional.

Para ello se debe asegurar que los resultados de las consultas y las audiencias públicas y otros mecanismos de participación se consideren y tengan en cuenta en la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones, fundamentando cada caso, y que no se limiten a un mero ejercicio simbólico.

La participación efectiva de todas las personas es un desafío fundamental, incluida la de los grupos vulnerables que enfrentan barreras de acceso, como las personas con discapacidad, las personas mayores, las personas de bajos ingresos o aquellas que viven en zonas rurales. Para ello, es necesario que se adopten medidas especiales para asegurar su participación plena y efectiva, respetando su diversidad y garantizando la igualdad de oportunidades.

Además, es importante seguir fortaleciendo el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en los procesos de participación del público, asegurando que sean accesibles, inclusivas y transparentes. Si bien la cobertura de los servicios en línea que existen en el país es muy amplia, se debe asegurar que las plataformas en línea sean accesibles para todas las personas, incluidas aquellas con discapacidad, y que la información sea clara, completa y comprensible para el público en general. También es relevante garantizar la protección de los datos personales, así como la seguridad de la información en los procesos de participación del público en línea.

Sin perjuicio de lo anterior, en las entrevistas realizadas se señaló reiteradamente el problema del analfabetismo digital de las personas mayores en particular en el interior del país, por lo que se sugiere organizar más instancias presenciales, con folletos explicativos muy claros, y utilizar también medios de comunicación tradicionales, como radios locales, prensa escrita, televisión y carteles, entre otros.

Por otra parte, es necesario seguir promoviendo la cultura de la participación en la sociedad uruguaya, fomentando la conciencia del público sobre la importancia de participar en el proceso de toma de decisiones públicas y promoviendo la participación activa y responsable de las personas en la vida democrática del país. Esto supone promover la educación ciudadana y la formación de las personas desde temprana edad, fomentar la participación en organizaciones de la sociedad civil y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades gubernamentales y sociales.

Sin perjuicio de ello, se podría establecer una norma general que determine criterios generales o reglas mínimas para la participación del público, especialmente las consultas y audiencias públicas, de conformidad con los estándares del Acuerdo de Escazú. Esto significaría elaborar una guía del proceso de participación, que regule la cantidad de instancias mínimas, la representatividad en función de los actores involucrados, la recepción de aportes y la evaluación y respuesta debidamente fundadas, entre otras disposiciones del artículo 7.

Para ello es fundamental contar con personal preparado y los recursos económicos necesarios para llevar adelante estas instancias participativas, que requieren disponibilidad material y habilidades de diálogo y negociación, razones por las cuales las acciones de capacitación y sensibilización también son indispensables.

## E. Resumen del análisis del artículo 8 del Acuerdo de Escazú

### 1. Situación actual

En el cuadro II.4 se analiza brevemente el marco jurídico y prácticas administrativas relacionadas del país con respecto al artículo 8 (acceso a la justicia en asuntos ambientales).

#### Cuadro II.4

Uruguay: situación actual con respecto al artículo 8 del Acuerdo de Escazú

<b>Artículo 8: Acceso a la justicia en asuntos ambientales</b>	
<b>Texto del Acuerdo</b>	<b>Situación actual</b>
<b>Artículo 8</b> <b>Párrafo 1</b> Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso.	Los artículos 12 y 18 de la Constitución de la República, así como los pactos internacionales ratificados por el país, establecen las garantías del debido proceso, mientras el orden y las formalidades de los juicios se fijan mediante leyes. La protección del derecho de acceso a la justicia tiene rango constitucional. En el artículo 30 de la Constitución de la República se establece que todo habitante tiene derecho de petición ante todas y cualesquiera autoridades de la república. Sin embargo, no se encontró una disposición específica referida a asuntos ambientales.

**Artículo 8: Acceso a la justicia en asuntos ambientales****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 8****Párrafo 2**

Cada Parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento:

- cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental;
- cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales;
- cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

En materia de acceso a la justicia con respecto a la información ambiental, el artículo 22 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley N° 18.381, del 17 de octubre de 2008) establece que toda persona tendrá derecho a entablar una acción judicial efectiva que garantice el pleno acceso a la información de su interés.

Al no haber normas específicas que prevean mecanismos jurisdiccionales o administrativos para impugnar y apelar, con respecto al fondo y al procedimiento, cualquier decisión, acción u omisión relacionada específicamente con la participación pública en el proceso de toma de decisiones sobre asuntos ambientales, se aplica el régimen general.

En cuanto al acceso a la justicia en sede jurisdiccional específicamente en materia ambiental se aplican las disposiciones del Código General del Proceso (Ley N° 15.982, del 18 de octubre de 1988), que creó la denominada "representación de intereses difusos".

Otro mecanismo judicial de acceso a la justicia que puede utilizarse en asuntos ambientales es el previsto en la Ley N° 16.011, del 19 de diciembre de 1988, mediante la que se regula la acción de amparo, como procedimiento abreviado para el amparo de derechos constitucionales protegidos, y se establecen múltiples requisitos de admisibilidad.

En el ámbito administrativo, el artículo 117 del Decreto N° 500/991, que regula el procedimiento administrativo, dispone que todos los habitantes tienen derecho de petición ante todas y cualesquiera autoridades de la República y regula el procedimiento administrativo recursivo de actos administrativos.

**Artículo 8****Párrafo 3**

Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

- órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental;
- procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos;
- legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;
- la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;

Respecto de cada uno de los apartados, en la legislación uruguaya:

- Si bien no existen órganos jurisdiccionales ni fiscalías especializados en materia ambiental, el país cuenta con un ministerio competente en materias ambientales desde 1990 (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ley N° 16.112, del 30 de mayo de 1990, y, en la actualidad, Ministerio de Ambiente, Ley N° 19.889, del 9 de julio de 2020).
- Según las disposiciones del Código General del Proceso, los procedimientos jurisdiccionales deben ser efectivos, oportunos, públicos, transparentes e imparciales. Sin embargo, se ha señalado el alto costo de la prueba técnica y pericial en asuntos de materia ambiental. Sin perjuicio de ello, existen diversos mecanismos que pueden atenuar los costos, como el beneficio de la "auxiliarioria de pobreza" o la posibilidad del magistrado de recurrir a "institutos, academias, colegios", que pueden ser públicos y prestar asistencia al tribunal sin costo (artículo 178 del Código General del Proceso).
- El artículo 42 del Código General del Proceso establece la posibilidad de una legitimación amplia en defensa del medio ambiente y, en general, otras cuestiones relacionadas con un grupo indeterminado de personas, a través de la representación de los intereses difusos. A esos efectos, estarán legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público y Fiscal, el Ministerio de Ambiente, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social que, según la ley o a juicio del tribunal, garanticen una adecuada defensa del interés comprometido.

**Artículo 8: Acceso a la justicia en asuntos ambientales****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 8****Párrafo 3**

- e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba;
- f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y,
- g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación.

En el ámbito contencioso-administrativo, al legitimado se requiere un interés directo, personal y legítimo (artículo 309 de la Constitución de la República), por lo que se ha sugerido realizar una interpretación que habilite una legitimación más amplia en asuntos ambientales.

- d) Con carácter general, el Código General del Proceso establece que las medidas cautelares podrán ser adoptadas en cualquier proceso, tanto contencioso como voluntario, por el tribunal que esté conociendo o deba conocer en el asunto.

Por otra parte, el artículo 4 de la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley N° 16.466, del 19 de enero de 1994) establece que quien provoque degradación, destrucción o contaminación del medio ambiente, será civilmente responsable y podrá tener la obligación de recomponer el ambiente. A su vez, en el artículo 8 se prevé que, en cualquier momento durante la realización de una actividad, construcción u obra comprendida en este régimen, el Poder Ejecutivo podrá disponer, por resolución fundada, su suspensión.

Asimismo, la Ley de Protección del Medio Ambiente (Ley N° 17.283, del 28 de noviembre de 2000), en cuyo artículo 14 se disponen medidas para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley y en las demás normas de protección del ambiente, faculta al Ministerio de Ambiente a disponer la suspensión preventiva de la actividad presuntamente peligrosa o adoptar medidas cautelares de intervención de los objetos o del producto de la actividad presuntamente ilícita y constituir secuestro administrativo si así lo considera necesario cuando, según la naturaleza de la infracción, pudiera dar lugar a su decomiso.

Por último, el artículo 25 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley N° 18.308, del 18 de junio de 2008) faculta a los gobiernos departamentales, a partir del inicio de la elaboración de los avances de los instrumentos de planificación, a establecer fundadamente como medida cautelar la suspensión de las autorizaciones de uso, fraccionamiento, urbanización, construcción o demolición, en ámbitos territoriales estratégicos o de oportunidad.

- e) En la legislación uruguaya no existen reglas especiales en materia de prueba para los procesos ambientales y tampoco normas que habiliten expresamente la carga probatoria dinámica.

Se necesitaría una norma expresa para aplicar la inversión de la carga de la prueba pues, en materia de prueba, el ordenamiento jurídico general se rige por el Código General del Proceso, cuyo artículo 139 dispone que corresponde a quien pretende algo probar los hechos constitutivos de su pretensión; así como a quien contradiga la pretensión de su adversario, que tendrá la carga de probar los hechos modificativos, impeditivos o extintivos de aquella pretensión.

Sin perjuicio de lo expuesto, existe una doctrina en la materia que interpreta que la teoría de las cargas probatorias dinámicas ya se encontraría prevista en el artículo 139.2 del Código General del Proceso, por entender que los deberes de colaboración, veracidad y buena fe permiten reclamar la prueba a la parte que se encuentre en mejores condiciones de presentarla.

**Artículo 8: Acceso a la justicia en asuntos ambientales****Texto del Acuerdo****Situación actual**

Artículo 8  
Párrafo 3

f) En cuanto a los mecanismos para ejecutar y hacer cumplir oportunamente las decisiones jurisdiccionales y administrativas, el artículo 16 de la Ley de Protección del Medio Ambiente prevé la posibilidad de la imposición judicial de astreintes, cuando el responsable se demorare o resistiere a dar cumplimiento a la recomposición, reducción o mitigación del daño ambiental causado, así como proceder a la recomposición de oficio, siendo de cargo del infractor los gastos que ello ocasione.

Por otra parte, el artículo 220 del Código General del Proceso regula los efectos de la cosa juzgada en procesos promovidos en representación de intereses difusos, disponiendo que la sentencia dictada en esos procesos (artículo 42) tendrá eficacia general, salvo si fuere absolutoria por ausencia de pruebas, en cuyo caso, otro legitimado podrá volver a plantear la cuestión en otro proceso.

g) Como se mencionó, el artículo 4 de la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental establece la posibilidad de imponer la obligación de recomposición a quien provoque depreciación, destrucción o contaminación del medio ambiente.

Asimismo, el artículo 16 de la Ley de Protección del Medio Ambiente prevé la recomposición de oficio en caso de que el responsable del daño se demorare o resistiere a dar cumplimiento a la recomposición, reducción o mitigación, además de la posibilidad de solicitar judicialmente astreintes o hacerlo de oficio imponiendo los cargos de los gastos al infractor.

En el artículo 294 de la Ley de creación del Ministerio de Ambiente (Ley N° 19.889) se establece la potestad de inspección y sanción de ese Ministerio, y en el artículo 295 se modifica el monto de las sanciones pecuniarias, estableciendo que los infractores serán pasibles de multas que podrán oscilar entre 10 y 100.000 unidades reajustables (entre 400 y 4 millones de dólares, aproximadamente). El producido de las multas no se destina a las rentas generales del Estado, sino al Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA) creado por el artículo 454 de la Ley N° 16.170, del 28 de diciembre de 1990.

En el artículo 15 de la Ley de Protección del Medio Ambiente se prevé un conjunto de sanciones diferentes de las multas, que van desde el apercibimiento y la difusión pública hasta el decomiso, la suspensión y la clausura.

Artículo 8  
Párrafo 4

Para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales, cada Parte establecerá:

a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia;

No se prevé la atención a las personas afectadas.

Las disposiciones de este párrafo no se encuentran enumeradas normativamente a texto expreso en la legislación uruguaya. Sin embargo, se encontraron algunas disposiciones normativas relevantes:

En el artículo 254 de la Constitución de la República se dispone que la justicia será gratuita para los declarados pobres con arreglo a la ley. En los pleitos en que dicha declaración se hubiere hecho a favor del demandante, el demandado gozará del mismo beneficio hasta la sentencia definitiva, que lo consolida si declara la ligereza culpable del demandante en el ejercicio de su acción.

**Artículo 8: Acceso a la justicia en asuntos ambientales****Texto del Acuerdo****Situación actual****Artículo 8****Párrafo 4**

- b) medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo;
- c) mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y
- d) el uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de ese derecho.

Las defensorías públicas y la auxilioria de pobreza son herramientas que complementan este principio, así como la asistencia gratuita brindada en determinados casos por el Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (UdelaR).

No existen medios especiales de divulgación del derecho de acceso a la justicia o de las decisiones jurisdiccionales o administrativas en materia ambiental.

**Artículo 8****Párrafo 5**

Para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, cada Parte atenderá las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda.

**Artículo 8****Párrafo 6**

Cada Parte asegurará que las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, estén consignadas por escrito.

Las decisiones jurisdiccionales y administrativas se consignan por escrito.

En cuanto a los mecanismos alternativos de solución de controversias, el Poder Judicial y determinados gobiernos departamentales cuentan con centros de conciliación y mediación o defensoría del vecino, que realizan mediación también en temas ambientales especialmente locales o vecinales, como por ejemplo en cuestiones relacionadas con ruidos molestos o residuos.

**Artículo 8****Párrafo 7**

Cada Parte promoverá mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias.

Por otra parte, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) tiene por cometido la defensa, promoción y protección —en toda su extensión— de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional. En ese sentido, realiza acciones para la defensa de los derechos humanos vulnerados, representando y asistiendo al público en la materia.

**Fuente:** Elaboración propia.

## 2. Conclusiones respecto del artículo 8: Acceso a la justicia en asuntos ambientales

Varias de las disposiciones del artículo 8 del Acuerdo se encuentran previstas en el ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, tales disposiciones se encuentran dispersas y, en algunos casos, es necesario actualizar la normativa, mientras en otros es necesario adoptar instrumentos normativos e instituciones que contemplen los preceptos recomendados en el Acuerdo.

Un ejemplo de ello es la necesidad de incrementar la capacitación del personal de los órganos jurisdiccionales y administrativos y elaborar normas que contemplen los aspectos generales y particulares de los procesos ambientales, incluidos los temas procesales centrales, como las disposiciones sobre legitimación, prueba, medidas efectivas de ejecución de las decisiones judiciales, así como rever los mecanismos de recomposición. Eso se podría implementar a través de una norma que regule los procesos colectivos.

La especialización de los operadores jurídicos en asuntos ambientales y democracia ambiental es necesaria. Al no existir órganos jurisdiccionales especializados en la temática, es imprescindible fortalecer la formación y especialización de los operadores jurídicos (jueces y juezas, fiscales, defensores y defensoras públicos y abogados litigantes) y del personal técnico que interviene (por ejemplo, peritos médicos y científicos). También se deben incrementar los recursos humanos y económicos.

En cuanto a la legitimación activa en materia contencioso-administrativa (ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo), se podría analizar una eventual reinterpretación del concepto de “interés directo, personal y legítimo” para habilitar una legitimación activa amplia en materia de intereses difusos, así como una revisión y actualización de las reglas del procedimiento administrativo, a fin de disminuir los plazos de análisis y toma de decisiones; sin desmedro de las exigencias constitucionales previstas en el artículo 309 de la Constitución de la República.



Asimismo, la formación jurídica curricular obligatoria a nivel universitario no incluye por lo general la temática específica del ambiente en su especialidad. La reciente reforma del plan de estudios de la Facultad de Derecho de la UdelaR no incluyó el derecho ambiental como materia obligatoria, de manera que constituye una asignatura opcional o se estudia en cursos de posgrado.

En general los costos procesales relativos a la producción de la prueba pueden ser elevados. Para acreditar el nexo causal en materia probatoria es necesario contar con pericias e informes técnicos que resultan costosos y no existen mecanismos gratuitos o económicamente accesibles específicamente en temas ambientales para personas en situación de vulnerabilidad. Las defensorías públicas y los consultorios jurídicos universitarios no cuentan con especialización en temas ambientales y, aunque han ejercido defensa en materia ambiental, ha sido en un número limitado de casos.

Si bien la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba no se prevén específicamente en las normas procesales uruguayas, una parte de la doctrina interpreta que la segunda estaría comprendida en la legislación procesal general (artículo 139.2 del Código General del Proceso).

## **F. Resumen del análisis del artículo 9 del Acuerdo de Escazú**

### **1. Situación actual**

En el cuadro II.5 se analiza brevemente el marco jurídico y prácticas administrativas relacionadas del país con respecto al artículo 9 (defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales).

**Cuadro II.5**

Uruguay: situación actual con respecto al artículo 9 del Acuerdo de Escazú

<b>Artículo 9: Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales</b>	
<b>Texto del Acuerdo</b>	<b>Situación actual</b>
<p><b>Artículo 9</b> <b>Párrafo 1</b></p> <p>Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.</p>	<p>La Constitución de la República garantiza la libertad de expresión y el derecho de reunión. Sin perjuicio de ello, no se encontraron medidas particulares a los efectos de garantizar un entorno propicio para que las personas ejerzan defensas ambientales, ni razones evidentes para adoptarlas.</p>
<p><b>Artículo 9</b> <b>Párrafo 2</b></p> <p>Cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico.</p>	<p>Aunque, como se señaló, no se encontraron normas específicas, los cometidos de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo incluyen el deber de defender, promover y proteger los derechos humanos de las personas en su relación con el Estado. Estos derechos están reconocidos en la Constitución de la República y en las normas y tratados internacionales suscritos por el país. Además, recibe denuncias y observa que las normas, las prácticas administrativas del Estado, las políticas públicas y los tratados internacionales estén debidamente armonizados y contribuyan a una mejor protección de los derechos humanos.</p> <p>Una práctica relacionada que puede señalarse aquí es el programa del Ministerio de Ambiente denominado Red de Promotores Ambientales, de alcance nacional.</p>
<p><b>Artículo 9</b> <b>Párrafo 3</b></p> <p>Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el Acuerdo.</p>	<p>Al no haber normas específicas de protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, se aplican —con carácter general— las disposiciones del Código Penal (Ley N° 9155, del 4 de diciembre de 1933), cuando las acciones en su contra constituyan delitos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Conclusiones respecto del artículo 9: Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales

La República Oriental del Uruguay es reconocida como un país con altos estándares de libertad de expresión y protección de los derechos individuales.

De las entrevistas realizadas a distintos actores de la sociedad civil surge que no hay una percepción de inseguridad en el ámbito de su actuación, salvo algunos casos puntuales.

Dado que no existe en el Acuerdo una definición del alcance del término “personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales”, a los efectos de visualizar y lograr la protección del estatus que dicho reconocimiento conlleva se ha de considerar incluida “cualquier persona o grupo de personas que trabajen para promover y proteger los derechos humanos, desde organizaciones e instituciones hasta personas que trabajen en sus comunidades locales (...) También pueden ser funcionarios públicos” y se agrega que “para ser considerado defensor o defensora de los derechos humanos no es necesario cumplir ningún requisito especial ni formal” (CEPAL, 2023, pág. 198).

Pese a que el ordenamiento nacional, en particular el Código Penal, prevé sanciones por la comisión de delitos referidos a los derechos consagrados constitucionalmente, no se cuenta con criterios o normas específicas, de carácter preventivo, que permitan determinar situaciones en que las defensoras y los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales se encuentren involucrados.

Sin perjuicio de lo anterior y atendiendo al contexto mundial sobre el tema, sería conveniente desarrollar criterios preventivos y específicos, que permitan anticiparse a situaciones que podrían configurar o derivar en afectaciones a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Además, como país de acogida de defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales extranjeros, se podría analizar la flexibilización de los requisitos para recibir en el país a personas perseguidas por fines diferentes a los políticos, por ejemplo, a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), o el apoyo de otros organismos internacionales.

En el período de elaboración del presente documento, el Acuerdo ha dado un paso más con respecto a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, que deberá tenerse

en cuenta. En efecto, en la Tercera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú, celebrada en Santiago de Chile en abril de 2024, se adoptó el Plan de acción sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, con el objetivo de poner en marcha un conjunto de ejes prioritarios y acciones estratégicas para implementar el artículo 9 y garantizar un entorno seguro para los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, a través de medidas de prevención y respuesta.

## Capítulo III

### Mapa de actores

#### A. Introducción

La implementación del Acuerdo de Escazú será un proceso progresivo, a largo plazo, que debe adecuarse a las capacidades nacionales. Uno de los desafíos será crear e implementar un sistema de coordinación que permita a los diversos actores de la sociedad civil, el sector académico, el sector privado, las organizaciones locales y otros vincularse con la implementación del Acuerdo de Escazú y relacionarse con los actores públicos.

La hoja de ruta elaborada para apoyar la implementación del Acuerdo de Escazú incluye la definición de un mapa de actores (paso 2 de la hoja de ruta), como insumo relevante para la coordinación interinstitucional (paso 3).

#### B. Objetivo

En este capítulo se identifica a los actores pertinentes, tanto públicos como privados y sociales (organizaciones de la sociedad civil, sector académico, gremios), con el objetivo de involucrarlos en la elaboración, la aplicación y el seguimiento del plan de implementación que se propone (véase el diagrama III.1).

#### C. Metodología

Cuando se hace referencia al mapa de actores del sector estatal o público, se entiende la identificación de las entidades gubernamentales o estatales cuya participación es necesaria para la implementación del Acuerdo, según sus competencias, cometidos y atribuciones.

En cambio, con el mapa de actores integrantes del público se hace referencia a la identificación de las organizaciones del ámbito no gubernamental, genéricamente integradas en el concepto de “público” empleado en el Acuerdo, cuya participación es clave para asegurar o facilitar el ejercicio de los derechos de acceso, atendiendo a sus fines o al papel que les cabe en diferentes ámbitos sociales.

Para concretar esa identificación se consultaron bases de datos de fuentes secundarias, complementadas con la investigación realizada a estos efectos. No obstante, podrían necesitarse actualizaciones y complementaciones posteriores.

Se incluyen actores públicos, sociales y privados que *a priori* tienen relación con uno o más pilares del Acuerdo o incidencia en ellos.

## **D. Identificación y clasificación de actores**

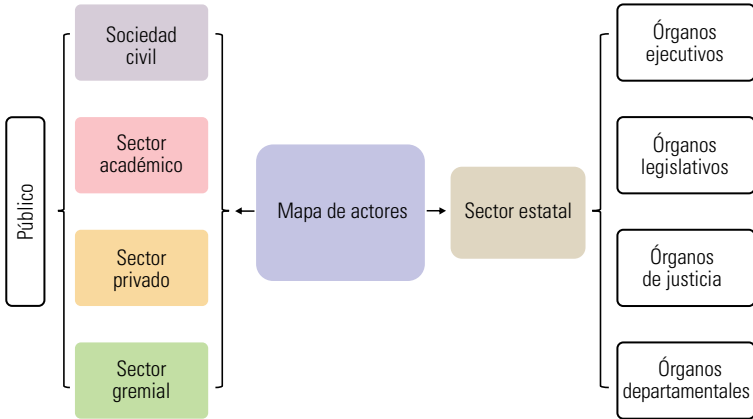
### **1. Mapa de actores del sector estatal**

Para la elaboración del mapa de actores del sector estatal se clasificó a los organismos públicos en dos grupos, según sus competencias, cometidos y atribuciones: organismos directamente competentes en derechos de acceso en asuntos ambientales y organismos con competencias en materia ambiental.

En primer lugar, se seleccionaron los organismos directamente competentes en derechos de acceso en asuntos ambientales, definidos como autoridades en la materia en el ámbito nacional, con facultades de regulación o control en los pilares del Acuerdo. Si bien sus cometidos pueden no ser exclusiva o específicamente ambientales, están directamente relacionadas con la información o participación pública o el acceso a la justicia en general.

**Diagrama III.1**

Mapa de actores relacionados con la implementación del Acuerdo de Escazú



**Fuente:** Elaboración propia.

Estos actores estatales no deben confundirse con las “autoridades competentes” definidas en el Acuerdo (apartado b) del artículo 2) como titulares de las obligaciones de informar o los “sujetos obligados” según el concepto utilizado en la legislación uruguaya (artículos 4 y 5 de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, Ley N° 18.381, del 17 de octubre de 2008), como se explicó al analizar el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo.

Incluso, estos organismos pueden no ser titulares de obligaciones o sujetos obligados respecto de los derechos de acceso en el ámbito nacional, pero pueden tener gran relevancia en relación con esos derechos.

Este primer grupo de entidades gubernamentales desempeñará un papel fundamental y estratégico en la implementación del Acuerdo de Escazú, en cuanto tiene facultades de orientación o dirección para la aplicación y la efectividad de los derechos de acceso en general o, por lo menos, en materia ambiental (véase el cuadro III.1).

**Cuadro III.1**

Grupo 1. Uruguay: organismos públicos directamente competentes en materia de derechos de acceso en asuntos ambientales

<b>Organismo</b>	<b>Área o departamento específico</b>	<b>Competencias en derechos de acceso</b>
<b>Órganos en el ámbito ejecutivo</b>		
Ministerio de Ambiente	Área jurídica	Constituye el punto focal nacional del Acuerdo de Escazú en la autoridad nacional. Es responsable de la transparencia pasiva.
	Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA)	Actúa como instancia de coordinación y asesoramiento en materia de formulación, ejecución y evaluación de los planes nacionales de protección del ambiente.
	Observatorio Ambiental Nacional (OAN)	Reúne y divulga la información ambiental del Ministerio de Ambiente y los demás organismos públicos.
Presidencia de la República	Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC)	Es el órgano garante del derecho de acceso a la información pública. Controla el cumplimiento de la Ley N° 18.381 por los sujetos obligados
<b>Órganos en el ámbito legislativo</b>		
Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)		Defiende, promueve y protege los derechos humanos de las personas en su relación con el Estado.
<b>Órganos en el ámbito de la justicia</b>		
Poder Judicial	Suprema Corte de Justicia (SCJ)	Es el órgano jerarca del Poder Judicial, aunque solo entiende en procesos llevados a casación o que pretendan la inconstitucionalidad de una ley nacional o un decreto departamental.
Ministerio Público y Fiscal	Fiscalía General de la Nación (FGN)	Ejerce las funciones del Ministerio Público y Fiscal. Dirige la investigación de crímenes, delitos y faltas y ejerce la titularidad de la acción penal pública. Actúa en representación de la sociedad en los asuntos de intereses difusos.



Organismo	Área o departamento específico	Competencias en derechos de acceso
Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA)		Conoce de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración en el ejercicio de sus funciones, que fueran contrarios a una regla de derecho o dictados con desviación de poder.

**Fuente:** Elaboración propia.

A esas entidades se suman, en segundo lugar, los organismos públicos con competencias en materia ambiental, de nivel nacional o subnacional, con relevancia en relación con uno o más de los derechos de acceso (véase el cuadro III.2).

En todo caso, se considerarán titulares de obligaciones respecto de alguno de los pilares del Acuerdo, ya sea como “autoridades competentes” (apartado b) del artículo 2 del Acuerdo) o como “sujetos obligados” en cuanto al acceso a la información ambiental que manejan, o gestionan otros aspectos en cuanto a la participación o el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Potencialmente, todos los organismos del Estado podrían quedar incluidos en este segundo grupo, en la medida en que se relacionen —incluso ocasionalmente— con alguno de los derechos de acceso, por lo que se han seleccionado aquellas entidades públicas con competencias en materia ambiental establecidas legalmente.

Algunos de los actores públicos incluidos en el primer grupo pueden formar parte también del segundo, cuando sean asimismo titulares de obligaciones en relación con alguno de los pilares del Acuerdo. No obstante, la diferenciación es importante, tanto para planificar la implementación del Acuerdo como para definir el contenido y el alcance de los papeles que les corresponde desempeñar en cada caso, y constituye un insumo fundamental para abordar la propuesta de coordinación interinstitucional.

**Cuadro III.2****Grupo 2. Uruguay: organismos públicos con competencias en materia ambiental**

<b>Organismo</b>	<b>Área o departamento específico</b>	<b>Competencia de relevancia ambiental</b>
<b>Órganos en el ámbito ejecutivo</b>		
Ministerio de Ambiente	Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA)	Actúa como instancia de coordinación y asesoramiento en materia de formulación, ejecución y evaluación de los planes nacionales de protección del ambiente.
	Observatorio Ambiental Nacional (OAN)	Reúne y divulga la información ambiental del Ministerio de Ambiente y los demás organismos públicos.
	Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (DINACEA)	<p>Protege el ambiente, propiciando el desarrollo sostenible mediante la planificación, la gestión, la evaluación, el control y el monitoreo ambiental.</p> <p>Administra el Sistema de Información Ambiental (SIA) y el Observatorio Nacional Ambiental (OAN).</p> <p>Gestiona las autorizaciones ambientales y las comisiones de seguimiento de grandes proyectos.</p> <p>Recibe y gestiona denuncias ambientales.</p> <p>Formula y realiza el seguimiento del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible.</p> <p>Ejerce la Secretaría de la COTAMA.</p>
	Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ambientales (DINABISE)	<p>Protege la diversidad biológica, continental y marina, desarrollando e implementando la política de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.</p> <p>Administra el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).</p> <p>Preside la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas y las comisiones asesoras específicas de cada área.</p>

<b>Organismo</b>	<b>Área o departamento específico</b>	<b>Competencia de relevancia ambiental</b>
Ministerio de Ambiente	Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA)	Propende a la gestión integrada, participativa y sostenible de los recursos hídricos, garantizando a los habitantes el ejercicio de los derechos humanos fundamentales de acceso al agua potable y al saneamiento.  Preside o ejerce la secretaría de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las comisiones de cuencas.
	Dirección Nacional de Cambio Climático (DINACC)	Promueve una transición adecuada hacia un desarrollo resiliente a la vulnerabilidad y el cambio climático y bajo en emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).  Copreside el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático.
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)	Dirección de Medio Ambiente	Ejerce las competencias ambientales del MRREE.
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Área de Defensa del Consumidor	Administra y ejecuta planes y programas relativos al seguimiento, la difusión y el cumplimiento de normas y proporciona información de interés para el consumidor, buscando equilibrar las relaciones de consumo.
Ministerio de Defensa Nacional (MDN)	Prefectura Nacional Naval (PNN)	Previene y vigila la posible contaminación de las aguas de jurisdicción nacional a causa de agentes contaminantes provenientes de buques, aeronaves y artefactos navales.
	Servicio de Parques del Ejército (SEPAE)	Gestiona los parques bajo administración del Ejército.
Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Dirección Nacional de Educación	Gestiona la Red Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable (ReNEA).
Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)	Unidad Ambiental	Asesora a las distintas áreas del ministerio en materia ambiental.

<b>Organismo</b>	<b>Área o departamento específico</b>	<b>Competencia de relevancia ambiental</b>
Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)	Dirección Nacional de Energía	Diseña e instrumenta las políticas del sector energético, incluidas las relativas a las energías renovables.  Orienta la transformación y el fortalecimiento de la matriz energética nacional para el desarrollo sostenible.
	Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE)	Diseña e instrumenta las políticas del sector minero.
Ministerio de Salud Pública (MSP)	División Salud Ambiental y Ocupacional	Evalúa, valora y relaciona aspectos ambientales, incluido el ambiente laboral, que actúan como determinantes de la salud humana y potencialmente pueden perjudicar la salud de las generaciones actuales y futuras.
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	Dirección General de Recursos Naturales	Promueve el uso y la gestión racional de los recursos naturales, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del sector agropecuario y coadyuvar a la conservación de la diversidad biológica.
	Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA)	Protege y mejora el estatus fitosanitario, la calidad y la inocuidad de los productos vegetales, contribuyendo al desarrollo sostenible, el comercio agrícola, la preservación del ambiente y la salud de la población.
	Dirección General Forestal (DGF)	Estudia y planifica el desarrollo forestal, tanto en tierras públicas como privadas, propendiendo a la gestión forestal sostenible, a partir de la defensa, el mejoramiento, la ampliación y la creación de recursos forestales, el desarrollo de las industrias forestales y la protección del monte nativo.
	Dirección General de Bioseguridad e Inocuidad Alimentaria	Coordina la implementación de las acciones de vigilancia en materia de inocuidad alimentaria.

<b>Organismo</b>	<b>Área o departamento específico</b>	<b>Competencia de relevancia ambiental</b>
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA)	Regula y promueve el uso sostenible de los recursos pesqueros y la acuicultura, mediante una pesca responsable y un procesamiento conforme a las normas higiénico-sanitarias y de calidad.
	Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)	Diseña las políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural con una nueva concepción del modelo de producción, basada en la sostenibilidad económica, social y ambiental y la participación de los actores en el territorio.
	Instituto Nacional de Bienestar Animal (INBA)	Ejecuta la política nacional de bienestar animal.
Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT)	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT)	Promueve y desarrolla los procesos de planificación y ordenamiento territorial, asegurando su implementación en todas las escalas territoriales.
Entes autónomos	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)	Realiza las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.
	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)	Se encarga del monopolio del alcohol, así como de la importación y la refinación de petróleo y gas, la producción de biocombustibles, lubricantes, asfaltos, solventes y cemento Portland.
Servicios descentralizados	Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE)	Se encarga del abastecimiento de agua potable en todo el país y del servicio de saneamiento en el interior del país.
	Instituto Uruguayo de Meteorología (Inumet)	Presta los servicios públicos meteorológicos y climatológicos.
	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)	Regula, fiscaliza y asesora los servicios de energía, combustible y agua.

<b>Organismo</b>	<b>Área o departamento específico</b>	<b>Competencia de relevancia ambiental</b>
<b>Órganos en el ámbito legislativo</b>		
Asamblea General	Senado	Comisión de Ambiente
	Cámara de Representantes	Comisión Especial de Ambiente
<b>Órganos en el ámbito de la justicia</b>		
Poder Judicial	Suprema Corte de Justicia (SCJ)	Es el órgano jerarca del Poder Judicial, aunque solo entiende en procesos llevados a casación o que pretendan la inconstitucionalidad de una ley nacional o un decreto departamental.
	Juzgados Letrados	Son los tribunales encargados de llevar adelante los procesos específicos, incluso en materia ambiental.
	Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU)	Es la escuela judicial. Capacita a los abogados que buscan ingresar a la judicatura. Busca asegurar la formación permanente de los jueces en funciones, los defensores públicos y los mediadores.
Ministerio Público y Fiscal	Fiscalía General de la Nación (FGN)	Ejerce las funciones del Ministerio Público y Fiscal. Dirige la investigación de crímenes, delitos y faltas y ejerce la titularidad de la acción penal pública. Actúa en representación de la sociedad en los asuntos de intereses difusos.
Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA)		Conoce de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración en el ejercicio de sus funciones, que fueran contrarios a una regla de derecho o dictados con desviación de poder.
<b>Órganos departamentales</b>		
Congreso de Intendentes		Coordina las políticas de los gobiernos departamentales y la celebración de convenios con el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de la autonomía de cada gobierno departamental.

**Fuente:** Elaboración propia.

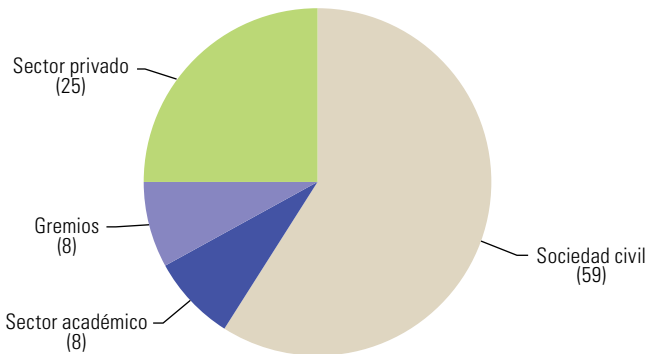
## 2. Mapa de actores integrantes del público

Para la elaboración del mapa de actores comprendidos en lo que el Acuerdo de Escazú denomina “público” (artículo 2 “d”) se identificaron organizaciones sociales o de la sociedad civil, el sector académico, el sector gremial y el sector privado (véase el gráfico III.1).

La lista de dichas organizaciones será un insumo relevante para la definición del sistema de coordinación interinstitucional (paso 4), que tiene el objetivo de ofrecer un marco estratégico y operativo para la puesta en marcha de una o más instancias que permitan la interacción y coordinación entre los diversos actores estatales y del público que estarán involucrados en la implementación del Acuerdo.

### Gráfico III.1

Uruguay: distribución de actores del público relacionados con la implementación del Acuerdo de Escazú  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se propone una clasificación de los actores integrantes del público para facilitar su identificación y análisis en el marco del mapa de actores (véase el cuadro III.3):

- i) Actores de la sociedad civil, definidos como organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a actividades relacionadas con el medio ambiente, los derechos humanos o el desarrollo sostenible, que pueden integrar instancias de

participación social ya existentes en el Ministerio de Ambiente u otros organismos relacionados, como el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) o el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), o pertenecen a redes de organizaciones no gubernamentales, locales o comunitarias, con o sin personalidad jurídica.

- ii) Actores del sector académico, incluidos centros y observatorios universitarios dedicados a temas de medio ambiente, derechos humanos y desarrollo sostenible o que imparten cursos relacionados con esas temáticas.
- iii) Actores del sector privado, incluidas las asociaciones de empresas con un trabajo relevante en sostenibilidad y desarrollo sostenible, consultoras ambientales a cargo de elaborar distintos tipos de estudios ambientales y oficinas o agencias de comunicaciones que asesoran a las empresas en materia de relaciones con la comunidad y estrategias de comunicación ambiental, entre otros temas.
- iv) Actores del sector gremial y otros, como sindicatos de trabajadores y órganos coordinadores de sindicatos, organizaciones gremiales de profesionales con foco en temas ambientales o cooperativas de trabajadores en temas ambientales, como —por ejemplo— las cooperativas de recicladores.

### Cuadro III.3

Uruguay: actores integrantes del público relacionados con la implementación del Acuerdo de Escazú

Sector	Organización
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG). Red de segundo grado</li> <li>- Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas. Red de segundo grado</li> <li>- Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica del Uruguay (ACAEU) - Red de Agroecología del Uruguay</li> <li>- Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía</li> <li>- Colectivo Agua es Vida (Tacuarembó)</li> <li>- Colectivo de Guichón por los Bienes Naturales</li> <li>- Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo)</li> <li>- Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR)</li> </ul>



Sector	Organización
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES)</li> <li>- Centro Uruguay Independiente (CUI)</li> <li>- Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida</li> <li>- Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA)</li> <li>- Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales</li> <li>- Conservación de Especies Nativas del Uruguay (COENDU)</li> <li>- Cultura Ambiental</li> <li>- Centro Nacional para el Desarrollo Sustentable (CENADESU)</li> <li>- Data Uruguay (datos abiertos y cultura cívica)</li> <li>- Fundación Lagunas Costeras</li> <li>- Fridays for Future Uruguay</li> <li>- Guardianes de la Costa</li> <li>- Jugando en la Naturaleza (JULANA)</li> <li>- Karumbé</li> <li>- Movimiento por un Uruguay Sustentable (MOVUS)</li> <li>- REDES (Red de Ecología Social) - Amigos de la Tierra</li> <li>- Red de Jóvenes para la Justicia Climática</li> <li>- Red de Juventudes para la Justicia Climática</li> <li>- Socobioma</li> <li>- Vida Silvestre</li> </ul>
Sector académico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Red Temática de Medio Ambiente (RETEMA) Universidad de la República ( Udelar)</li> <li>- Centro Universitario Regional del Este (CURE) Universidad de la República (Udelar)</li> <li>- Centro Universitario Regional (CENUR) Universidad de la República (Udelar)</li> <li>- Colectivo TÁ Universidad de la República (Udelar)</li> </ul>
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)</li> <li>- Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay (CCSUY)</li> <li>- Asociación Rural del Uruguay (ARU)</li> <li>- Federación Rural del Uruguay (FRU)</li> <li>- Cooperativas Agrarias Federadas (CAF)</li> <li>- Compromiso Empresarial para el Reciclaje (CEMPRE)</li> <li>- GEA Consultores Ambientales</li> <li>- Estudio de Ingeniería Ambiental (EIA)</li> <li>- Enviro Consultores</li> </ul>

Sector	Organización
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consultora Gemma</li> <li>- ReAcción Latam</li> <li>- Red de Empresas por el Desarrollo Sostenible (DERES)</li> <li>- Responsables de comunicación institucional de UPM Uruguay</li> <li>- Responsables de comunicación institucional de Montes del Plata</li> <li>- Sistema B</li> </ul>
Sector gremial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colegio de Abogados del Uruguay (Comisión de Derecho Ambiental)</li> <li>- Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT): Comisión de Medio Ambiente y federaciones como Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (FFOSE), Sindicato de Obreros de la Industria Maderera y Afines (SOIMA), Sindicato Único de Trabajadores del Arroz y Afines (SUTAA) y Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos (UCRUS)</li> <li>- Asociación de Ingenieros del Uruguay</li> <li>- Cooperativa Uruguay Recicla (URECOOP)</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

## Capítulo IV

### Coordinación interinstitucional

#### A. Introducción

Teniendo en cuenta el mapa de actores trazado en el capítulo III y la multiplicidad de organismos relacionados con la implementación del Acuerdo de Escazú y los derechos de acceso a nivel nacional, es fundamental establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional que, además, contemple la adecuada participación de las entidades representativas del público, también identificadas en el capítulo III.

El objetivo de este capítulo es formular una propuesta de coordinación interinstitucional de los actores estatales y su vinculación con los actores académicos, gremiales, privados y de la sociedad civil.

A estos efectos, es importante destacar que el país ha tenido numerosas experiencias de coordinación y transversalización. En particular, el Ministerio de Ambiente (Punto Focal Nacional del Acuerdo de Escazú) —por sí mismo o a través de sus antecedentes institucionales (el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente (INPMA) primero, y el MVOTMA después)— ha desarrollado una amplia trayectoria, con cometidos y ámbitos muy relevantes para la coordinación que se desea establecer para la implementación del Acuerdo de Escazú.

#### B. El Ministerio de Ambiente y la COTAMA

La ejecución e instrumentación de la política nacional ambiental, de ordenamiento ambiental, desarrollo sostenible y conservación y uso de los recursos naturales que fije el Poder Ejecutivo corresponde al

Ministerio de Ambiente, que deberá formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes nacionales en esas materias (artículos 292 y 293 de la Ley N° 19.889, del 9 de julio de 2020).

Para ello, el Ministerio de Ambiente puede celebrar convenios con personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, y es el encargado de coordinar con las demás entidades públicas, nacionales, departamentales y municipales, la ejecución de la política ambiental nacional (artículo 8° de la Ley de Protección del Medio Ambiente, Ley N° 17.283, del 28 de noviembre de 2000).

Entre las competencias del Ministerio de Ambiente, cabe destacar las relativas al fomento de la conciencia ambiental, a través de procesos participativos de educación ambiental que estimulen un compromiso inclusivo en las acciones y los procedimientos dirigidos a asegurar un desarrollo sostenible.

El Ministerio de Ambiente, a través de la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA), ha desarrollado varios procesos de coordinación con actores estatales y con la participación de actores sociales. Si bien esta entidad ya estaba prevista en el artículo 10 de la Ley N° 16.112, del 30 de mayo de 1990 (Ley de creación del MVOTMA), se constituyó y reglamentó a través del Decreto N° 261/993, del 22 de junio de 1993, con modificaciones en el Decreto N° 303/994, del 28 de junio de 1994.

La COTAMA es una instancia de asesoramiento y coordinación, presidida por el Ministerio de Ambiente, en la que participan representantes de todos los ministerios, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Congreso de Intendentes, la Universidad de la República (UdelaR), las cámaras empresariales y la confederación de trabajadores, así como de ONG) ambientalistas de segundo grado o superior. Es decir, su composición comprende en buena medida los actores estatales y sociales identificados, según el detalle que figura en el cuadro IV.1.

**Cuadro IV.1**

Uruguay: actores relacionados con la implementación del Acuerdo de Escazú que integran la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA)

<b>Actores estatales identificados</b>	<b>Organismos integrantes del Plenario de la COTAMA</b>
Ministerio de Ambiente	Sí (antes MVOTMA/Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA))
---	Ministerio del Interior
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)	Sí
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Sí
Ministerio de Defensa Nacional (MDN)	Sí
Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Sí
---	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB)
Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)	Sí
Ministerio de Salud Pública (MSP)	Sí
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	Sí
---	Ministerio de Turismo
Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT)	Sí
---	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
---	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)	No
Comisiones de ambiente del Poder Legislativo	Sí
Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)	No
Suprema Corte de Justicia (SCJ) del Poder Judicial	No
Ministerio Público y Fiscal Fiscalía General de la Nación (FGN)	No
Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA)	No
Congreso de Intendentes	Sí
<b>Actores integrantes del público identificados</b>	<b>Entidades integrantes del Plenario de la COTAMA</b>
Sociedad civil	Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG). Red de segundo grado Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas. Red de segundo grado

Actores integrantes del público identificados	Entidades integrantes del Plenario de la COTAMA
Sector académico	Universidad de la República (UdelAR)
Sector privado	Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)
	Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay (CCSUY)
	Asociación Rural del Uruguay (ARU)
	Federación Rural del Uruguay (FRU)
Sector gremial	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)

**Fuente:** Elaboración propia.

Si bien del análisis surge que la mayor parte de los actores estatales, sociales, académicos y de los sectores privado y gremial identificados en el mapa de actores integran actualmente la COTAMA, hay otros que no forman parte. Mientras en algunos casos ello puede deberse a la fecha de creación de esas organizaciones (UAIP o INDDHH, por ejemplo), en otros puede ser consecuencia del alcance general de sus competencias, que no son específicamente ambientales (Poder Judicial, FGN o TCA, por ejemplo).

Cuando los temas tratados requieren un trabajo más específico que el que se puede desarrollar en el Plenario de la COTAMA o se requiere una participación más amplia, se extiende la convocatoria y se conforman grupos de trabajo para permitir la participación de un número mayor de instituciones y organizaciones. Los propios grupos de trabajo determinan su cronograma de actividades, la agenda de reuniones y la posibilidad de sumar nuevos integrantes en la medida en que se constate la conveniencia o la necesidad de su aporte.

Así se ha actuado en el establecimiento de estándares ambientales y en la formulación de anteproyectos de ley o propuestas de reglamentación (como el Reglamento de Calidad del Aire) o para considerar temas específicos (como el Plan Nacional de Gestión de Residuos).

## C. Formulación de la propuesta

Específicamente, se sugiere que la implementación del Acuerdo de Escazú y los derechos de acceso en el país esté bajo la coordinación de la COTAMA, a través de un grupo de trabajo específico que se ha de crear y dotar de los recursos humanos y materiales indispensables para ello (véase el diagrama IV.1).

Ese grupo de trabajo específico podría, a su vez, estar conformado por dos subgrupos: el grupo ampliado o pleno del grupo de trabajo y un grupo estratégico o mesa de coordinación.

El pleno del grupo de trabajo (o grupo ampliado) estaría integrado por los organismos y las entidades identificadas en el mapa de actores, tanto en el sector estatal como en los sectores de la sociedad civil, académico, privado y gremial. Este grupo actuaría como instancia de coordinación y participación, analizaría y formularía el plan nacional de implementación de los derechos de acceso, que propondría a la COTAMA para su remisión para la aprobación del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Ambiente. Asimismo, le correspondería apoyar la ejecución y realizar el seguimiento y la propuesta de actualización del plan.

Por otra parte, la mesa de coordinación (o grupo estratégico) estaría integrada por los organismos estatales directamente competentes en derechos de acceso identificados en el mapa de actores y representantes de los actores integrantes del público, también identificados en el mapa de actores.

A esa mesa le correspondería proponer el anteproyecto de plan de implementación de los derechos de acceso al pleno del grupo de trabajo y la coordinación permanente en el ejercicio de los cometidos de los organismos públicos y en su relación con las entidades sociales, respecto de los objetivos y las actividades previstos en el plan de implementación de los derechos de acceso en el país.

**Diagrama IV.1**

## Uruguay: estructura del Grupo de Trabajo en Derechos de Acceso



Fuente: Elaboración propia.

## D. Constitución del Grupo de Trabajo en Derechos de Acceso

El 29 de junio de 2023, en el Plenario de la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA), se resolvió la constitución de un grupo de trabajo de carácter interinstitucional denominado Grupo de Trabajo en Derechos de Acceso, con el cometido de acompañar el proceso de elaboración y ejecución de la hoja de ruta, coordinando las acciones para elaborar una propuesta de plan nacional de implementación de los derechos de acceso en asuntos ambientales en el país.

El Grupo de Trabajo se organizó con la estructura propuesta y dio inicio a sus actividades. En 2023 se realizaron dos reuniones en las que se recibieron aportes sobre el trabajo realizado hasta el momento.



# Capítulo V

## Estrategia de información y participación

### A. Presentación

La implementación del Acuerdo de Escazú en el país se rige por las disposiciones del Acuerdo y la legislación nacional en la materia, especialmente en relación con las posibilidades de acceso a la información y la participación del público en el proceso.

Por ello, la metodología propuesta por la CEPAL prevé la elaboración de una estrategia de información y participación que complemente y expanda las actividades y propuestas del mecanismo de coordinación interinstitucional (véase el capítulo IV) a otras instituciones y ámbitos de la sociedad civil y el público en general, más allá de los organismos y las entidades directamente integradas.

De esa forma, se espera aumentar el conocimiento público de la existencia del proceso y la posibilidad de recibir otras opiniones que enriquezcan las propuestas que se formulen para la futura elaboración del plan de implementación del Acuerdo de Escazú.

### B. Objetivos

En esta etapa del proceso de implementación del Acuerdo, la estrategia de información y participación que se propone (véase el diagrama V.1) apunta a:

- i) contribuir a la difusión inicial del Acuerdo de Escazú y los derechos de acceso;
- ii) ampliar el conocimiento del público acerca del proceso de implementación, primariamente referido a la elaboración de esta hoja de ruta, para su mejoramiento y robustecimiento;
- iii) recibir insumos adicionales para el análisis de línea de base (véase el capítulo II) y el mapa de actores (véase el capítulo III);

- iv) habilitar la recepción de opiniones sobre las propuestas de coordinación interinstitucional (véase el capítulo IV) y acciones priorizadas (véase el capítulo V); y
- v) posibilitar la validación pública del proceso de elaboración de la hoja de ruta, como producto de las actividades propositivas y de asesoramiento que el Grupo de Trabajo y la COTAMA puedan realizar al Ministerio de Ambiente y, por su intermedio, al Gobierno nacional, en esta instancia de la implementación del Acuerdo y los derechos de acceso.

### **C. Actividades de participación realizadas**

- i) Realización de una consulta pública sobre el resumen ejecutivo del proyecto de hoja de ruta, por un período aproximado de un mes, mediante la difusión del documento a través de los canales del propio Ministerio de Ambiente y de los organismos e instituciones que integran el Grupo de Trabajo.

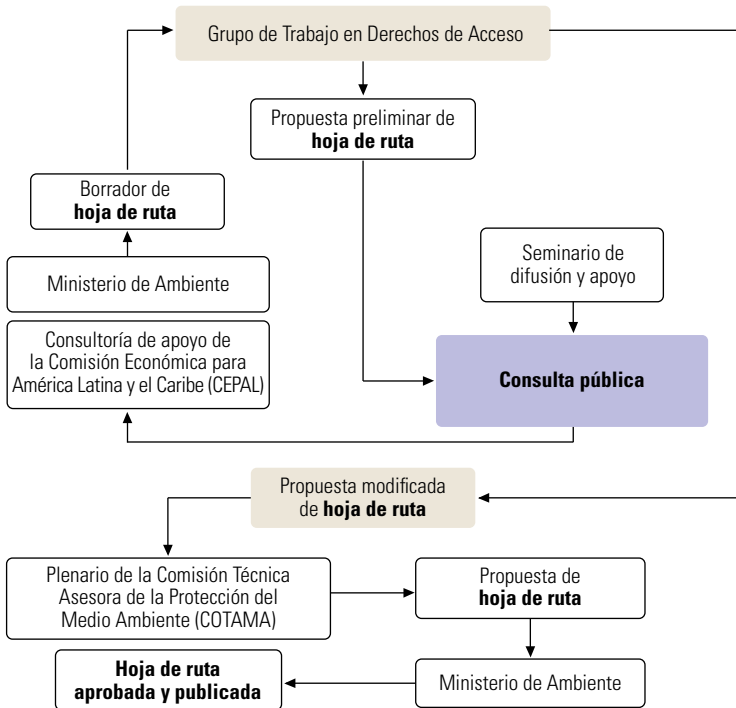
A esos efectos, se habilitó la recepción de comentarios, observaciones y opiniones a través de las mismas entidades y mediante un sistema de consulta pública electrónica, que facilitaba la comunicación de las personas interesadas y la recepción sistematizada de esas contribuciones para su procesamiento, y se realizaron los agregados y ajustes resultantes, a través del Grupo de Trabajo.

- ii) Organización de un seminario sobre derechos de acceso e implementación, abierto a instituciones y público, en el que se presentaron los pilares del Acuerdo y el proceso de implementación, para contribuir a la difusión del documento y facilitar el análisis y la formulación de opiniones por parte de las personas interesadas.
- iii) Presentación de la versión modificada del documento al Plenario de la COTAMA para su consideración y remisión para la aprobación gubernamental, a través del Ministerio de Ambiente.

- iv) Fomento de la participación de niños, adolescentes y jóvenes, mediante la adecuación del lenguaje y la elaboración de materiales y campañas de comunicación específicas para ese segmento de la población.

### Diagrama V.1

Uruguay: Estrategia de información y participación para la implementación del Acuerdo de Escazú



Fuente: Elaboración propia.

## D. Resultados de la consulta pública y aportes recibidos

La consulta pública, originalmente planteada entre el 12 de marzo y el 10 de abril de 2024, se extendió hasta el 30 de abril.

Como se señaló, el documento sometido a consulta pública fue previamente objeto de los aportes de los integrantes del Grupo de Trabajo en Derechos de Acceso de la COTAMA, representativos de la sociedad civil y de otras entidades públicas y privadas que integran dicho grupo.

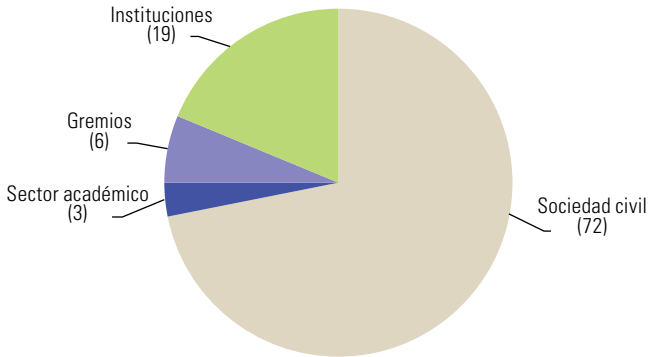
El 3 de abril de 2024 se realizó un taller de acompañamiento a la consulta pública sobre derechos de acceso e implementación del Acuerdo de Escazú, abierto a instituciones y al público, en el que se presentaron los pilares del Acuerdo y el proceso de implementación, para contribuir a la difusión del documento y facilitar el análisis y la formulación de aportes por las personas interesadas. Además de expertos de la CEPAL y los representantes del Ministerio de Ambiente (Marcelo Cousillas y Florencia De Castro), el taller contó con la participación de: Graciela Romero (UAIP); Juan Pablo Novella y Edgardo Etlin (Poder Judicial); Selva Klett (TCA); Rosana Medina, Marcos Israel y Bernardo Legnani (INDDHH) y Darío Fuletti (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)).

Los aportes resultantes del taller se incorporaron al presente documento y se sumaron a los recogidos en la consulta pública.

Durante el período de consulta pública, se recibieron 62 formularios de aportes, de los cuales casi la mitad se refiere a la participación pública, una cuarta parte a la información ambiental y la cuarta parte restante se divide entre el acceso a la justicia en asuntos ambientales, los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales y otros temas no relacionados. La mayoría de dichos aportes corresponde a organizaciones de la sociedad civil (7 de cada 10), pero también a entidades públicas, gremiales y al sector académico (véase el gráfico V.1).

**Gráfico V.1**

Uruguay: origen de los aportes recibidos durante la consulta pública  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia.

Con respecto al derecho de acceso a la información pública ambiental, se destacan los aportes referidos a la información activa de los organismos públicos, así como a la necesidad de regular la información en manos de privados, según lo dispuesto en el artículo 6, párrafo 12, del Acuerdo. Además, se propone incrementar la publicación de información en formato de datos abiertos.

Todos los comentarios recibidos sobre la participación pública (artículo 7 del Acuerdo) reafirmaron las conclusiones de este trabajo con respecto a la necesidad de mejorar el sistema de participación previsto en la normativa uruguaya, a fin de garantizar la consideración de las opiniones y las propuestas del público y prever una forma de respuesta por parte de la autoridad competente. Asimismo, se señaló la necesidad de asegurar la participación pública en etapas tempranas del proceso de toma de decisiones.

Además, en una propuesta se sugirió la creación de una unidad de acceso a la participación pública, según el modelo de la UAIP, como garante del derecho de acceso a la participación. En este sentido, en el marco de la AGESIC ya existe un ámbito que nuclea los espacios participativos digitales mediante tecnologías de la información, denominado Plataforma de Participación Ciudadana Digital.

Los comentarios relacionados con el acceso a la justicia (artículo 8 del Acuerdo) también concordaron con las conclusiones de este documento, sobre todo en lo concerniente a la especialización y profesionalización de los abogados y los jueces en materia ambiental.

En relación con los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales (artículo 9 del Acuerdo de Escazú), se reiteró la necesidad de crear mecanismos de apoyo y asesoramiento para los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales ante posibles amenazas de sus derechos o facultades.

Asimismo, con carácter general, se consideró necesario trabajar para obtener una definición del concepto de vulnerabilidad, presente en diversos aspectos del Acuerdo de Escazú.

Además, se recalcó la falta de regulación con respecto a un estudio nacional de pasivos ambientales, así como la necesidad de ofrecer talleres de sensibilización o cursos de capacitación sobre derechos de acceso a los funcionarios y técnicos de los organismos públicos relevantes.

En la mayoría de los aportes recibidos se reiteró la necesidad de contar con recursos para la implementación de las acciones priorizadas y se solicitó la ampliación o mayor grado de detalle en algunas de estas acciones.

En términos generales, como resultado de la consulta se actualizó la lista del mapa de actores, a la que se agregaron otros colectivos y grupos y organizaciones locales situadas en diferentes puntos del país (véase el cuadro V.1).

**Cuadro V.1**

Uruguay: listado de participantes en la consulta pública

<b>Listado de participantes en la consulta pública</b>	
<b>Sociedad civil</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservación de Especies Nativas del Uruguay (COENDU)</li> <li>- Red de Jóvenes para la Justicia Climática</li> <li>- Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR)</li> <li>- Data Uruguay</li> <li>- Fridays for Future Uruguay</li> <li>- Intersocial Montevideo Oeste</li> <li>- Red de Agroecología del Uruguay</li> <li>- Unión Vecinal de Punta Ballena</li> <li>- Red de Huertas Comunitarias del Uruguay</li> <li>- Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas</li> <li>- Departamento de Denuncia Ambiental Ciudadana de la Red Ambiental Piriápolis y Alrededores (Red APA)</li> <li>- Misioneras Franciscanas del Verbo Encarnado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía<sup>a</sup></li> <li>- REDES (Red de Ecología Social) - Amigos de la Tierra</li> <li>- Coordinación por el Agua</li> <li>- Balneario Arazatí - Agrupación Tucu-Tucu</li> <li>- Hermandad Pro Derechos, San José</li> <li>- Colectivo Ecofeminista Dafnias</li> <li>- Comisión de Vecinas y Vecinos en Defensa de Laguna del Cisne y Yasry (Solís Chico)</li> <li>- Red Eclesial del Gran Chaco y el Acuifero Guaraní (REGCHAG)</li> <li>- Movimiento por un Uruguay Sustentable (MOVUS)</li> <li>- Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (FFOSE)</li> </ul>
<b>Entidades gremiales</b>	<b>Instituciones públicas y otras</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)</li> <li>- Colegio de Abogados del Uruguay</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Ambiente</li> <li>- Suprema Corte de Justicia</li> <li>- Tribunal de lo Contencioso Administrativo</li> <li>- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca</li> <li>- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC)</li> <li>- Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)</li> <li>- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.<sup>a</sup> Las diez organizaciones presentaron un documento en forma conjunta.





## Capítulo VI

### Objetivos y acciones prioritarias

En virtud de los análisis realizados, a continuación se plantea una serie de objetivos generales y se proponen algunas acciones consideradas prioritarias, como contribución al plan nacional para la implementación de los derechos de acceso en asuntos ambientales, incluidas aquellas que sería necesario materializar para la efectiva armonización del marco normativo vigente con las disposiciones del Acuerdo de Escazú (véase el cuadro VI.1).

Sin perjuicio de que existan más acciones que se podrían llevar a cabo en esta materia, se incluyen aquí las que se considera necesario priorizar con un horizonte hacia 2030.

Las acciones prioritarias propuestas se presentan agrupadas para cada uno de los pilares del Acuerdo. No se incluyen en esta instancia plazos, metas ni indicadores para cada acción, en el entendido de que dependen de otras decisiones y capacidades, que pueden involucrar a distintas entidades públicas y privadas.

Con todas ellas se buscará promover la aplicación transversal de la perspectiva de género, fomentando la efectividad de los derechos de acceso de las mujeres, en la aplicación de la decisión III/4 de la Tercera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú.

Asimismo, en la ejecución de las acciones priorizadas se trabajará para identificar a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, a fin de involucrarlos de manera activa y considerarlos en forma oportuna.

**Cuadro VI.1**

## Uruguay: acciones y objetivos prioritarios en la implementación del Acuerdo de Escazú

<b>A. Acceso a la información pública ambiental</b>	
<b>A.1. Objetivo:</b>	Fortalecimiento de la capacidad de cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información, asegurando el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública ambiental.
<b>Acción:</b>	Determinar las necesidades de dotación de personal y recursos materiales y técnicos de los sujetos obligados (Ley N° 18.381, del 17 de octubre de 2008), con el objetivo de mejorar los procedimientos de respuesta a las solicitudes y el suministro de información pública ambiental.
<b>A.2. Objetivo:</b>	Profundización de la información activa en asuntos ambientales, a fin de anticiparse a los requerimientos de las personas y las instituciones interesadas y mejorar la accesibilidad de las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad.
<b>Acciones:</b>	Mantener actualizada la información ambiental a través de medios informáticos, incluida la publicación de datos abiertos, reforzando la centralidad y el uso del Observatorio Ambiental Nacional (OAN) y su presentación accesible al público objetivo, utilizando —entre otras cosas— formatos adecuados a segmentos específicos de la población (como adolescentes y jóvenes o personas y grupos en situación de vulnerabilidad).  Protocolizar el proceso de elaboración del informe ambiental nacional, a fin de sistematizar la recolección y generación de información en tiempo hábil para contar con el informe en períodos regulares e incluir instancias de participación y de difusión.
<b>A.3. Objetivo:</b>	Mejoramiento de las prácticas administrativas en la tramitación de solicitudes de acceso a la información pública ambiental, en concordancia con las disposiciones del Acuerdo de Escazú.
<b>Acción:</b>	Elaborar un protocolo de tramitación de las solicitudes de acceso a la información ambiental que cumpla con las disposiciones vigentes y aquellas incorporadas en el artículo 5 del Acuerdo de Escazú (como brindar información sobre las posibilidades de impugnar o recurrir) y facilite la comprensión de los procedimientos por los interesados.
<b>A.4. Objetivo:</b>	Implementación de un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, el agua, el suelo y el subsuelo, así como de materiales y desechos bajo la jurisdicción nacional.
<b>Acción:</b>	Analizar los requisitos técnicos, jurídicos y económicos para la incorporación progresiva de la información ambiental correspondiente a un registro de emisiones y transferencia de contaminantes.
<b>A.5. Objetivo:</b>	Actualización de la legislación de acceso a la información pública, en referencia a la información pública ambiental, en concordancia con el Acuerdo de Escazú y los avances internacionales en la materia.
<b>Acción:</b>	Promover y apoyar la modificación de la Ley N° 18.381, del 17 de octubre de 2008, para actualizarla de conformidad con la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos (OEA) y las disposiciones de los artículos 5 y 6 del Acuerdo de Escazú que no surgen expresamente de la legislación nacional, como la remisión de la solicitud a otro organismo que pudiera poseer información o la ampliación de los sujetos obligados, incluidas las organizaciones privadas en los términos del apartado b) del artículo 2 del Acuerdo de Escazú.

### A. Acceso a la información pública ambiental

**A.6. Objetivo:** Promoción del acceso de los consumidores y usuarios a información pública ambiental más completa sobre los posibles riesgos y efectos de bienes y servicios en la salud y el ambiente.

**Acción:** Coordinar las necesidades de ajuste de las normas y las prácticas de difusión con las entidades gubernamentales que se ocupan de las relaciones de consumo, a fin de presentar mayor información sobre las cualidades de bienes y servicios y sus posibles riesgos y efectos en la salud y el ambiente, favoreciendo patrones de producción y consumo sostenibles del público objetivo, incluidos adolescentes y jóvenes.

**A.7. Objetivo:** Promoción de la difusión de información pública ambiental de competencia de los gobiernos departamentales, a través del Congreso de Intendentes.

**Acción:** Proponer a los gobiernos departamentales, a través del Congreso de Intendentes, que determinen la situación respecto de la implementación del derecho de acceso a la información ambiental a nivel departamental y local, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo de Escazú.

### B. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales

**B.1. Objetivo:** Mejoramiento de las instancias de participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, con arreglo a los estándares previstos por el Acuerdo de Escazú, para que guíen a los responsables y organizadores y ofrezcan garantías al público, incluidas las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad.

**Acciones:** Establecer criterios generales o reglas mínimas para la participación del público, especialmente en las consultas y las audiencias públicas, que prevean aspectos básicos (como el número de instancias, la representatividad de los actores o las formas de recepción de aportes), así como herramientas que aseguren la efectividad de la participación (como la Plataforma de Participación Ciudadana Digital). Ofrecer garantías de consideración de las opiniones o propuestas recibidas y expresar las razones para adoptarlas o no.  
Elaborar y difundir una guía destinada al público que desee formar parte de las instancias de participación pública, a fin de facilitar el conocimiento anticipado de la dinámica, las posibilidades y el alcance de esa participación en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales.

**B.2. Objetivo:** Fortalecimiento de la capacidad para la implementación de las instancias de participación pública requeridas en los procesos de toma de decisiones ambientales, asegurando el efectivo ejercicio del derecho de participación pública según los criterios generales que se definan.

**Acción:** Determinar las necesidades de dotación de personal y recursos materiales y técnicos de los responsables y organizadores de las instancias de participación pública, con el objetivo de posibilitar y asegurar los criterios generales definidos para la adecuada y efectiva participación del público en los procesos de toma de decisiones ambientales.

**B.3. Objetivo:** Suministro de la información sobre las instancias de participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.

**Acción:** Elaborar una lista de las instancias y los mecanismos de participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, tanto a nivel nacional como departamental, y ponerla a disposición de las organizaciones y el público. Evaluar la posibilidad de integrarla al Catálogo Nacional de Participación Ciudadana.

**B.4. Objetivo:** Profundización de la participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones ambientales.

**Acción:** Generar mecanismos de incentivo y crear instancias de participación formales de los jóvenes en asuntos ambientales, con miras a concientizar y dar lugar a las futuras generaciones.

### **B. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales**

- B.5. Objetivo:** Sensibilización y capacitación de los funcionarios relacionados con la participación pública sobre la trascendencia de la participación del público en los procesos de toma de decisiones ambientales.
- Acción:** Realizar talleres de sensibilización o cursos de capacitación dirigidos a los funcionarios y técnicos responsables y organizadores de la instancias de participación pública para mejorar el desarrollo de esos ámbitos, con miras a integrarlos en la implementación del Acuerdo de Escazú en esa materia.

### **C. Acceso a la justicia en asuntos ambientales**

- C.1. Objetivo:** Capacitación de los operadores jurídicos en derechos de acceso e implementación del Acuerdo de Escazú.
- Acción:** Proponer u organizar actividades o cursos de capacitación y especialización en derechos de acceso dirigidos a jueces, fiscales, defensores y abogados litigantes, públicos y privados, a través del Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU), el Colegio de Abogados del Uruguay (CAU) y las facultades de derecho, entre otros.
- C.2. Objetivo:** Fortalecimiento de la capacidad de asesoramiento y asistencia jurídica a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad para acceder a la justicia en asuntos ambientales.
- Acción:** Definir las posibilidades de asesoramiento y asistencia jurídica a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad para acceder a la justicia en asuntos ambientales, determinando las necesidades de dotación de personal y recursos materiales y técnicos de la defensoría de oficio y los consultorios jurídicos universitarios, entre otros.
- C.3. Objetivo:** Incorporación de instrumentos jurídicos para mejorar los procesos colectivos ambientales, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo de Escazú.
- Acción:** Promover y apoyar la elaboración de un proyecto de ley de procesos colectivos, que atienda al mejoramiento de los procesos colectivos ambientales y recoja las posiciones más aceptadas de la doctrina nacional y los estándares propuestos por el Acuerdo de Escazú.
- C.4. Objetivo:** Mejoramiento de las posibilidades de sanción, reparación y recomposición en los casos de daño al ambiente.
- Acción:** Impulsar la aprobación del proyecto de ley de delitos contra el ambiente y el proyecto de ley de responsabilidad por daño ambiental.

### **D. Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales**

- D.1. Objetivo:** Acompañamiento de los avances regionales en materia de protección de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales en el ámbito del Acuerdo de Escazú.
- Acción:** Participar en forma proactiva en los espacios regionales destinados a la implementación del Acuerdo de Escazú con respecto a las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales en el ámbito del Acuerdo de Escazú.
- D.2. Objetivo:** Prevención de situaciones de afectación de personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales.
- Acción:** Elaborar criterios preventivos y específicos que permitan detectar situaciones que podrían constituir o derivar en afectaciones a las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales en incumplimiento del Acuerdo de Escazú.

### E. Cooperación con otros Estados Partes

E.1. Objetivo:	Cooperación con otros Estados Partes para compartir prácticas y experiencias nacionales en materia de acceso a la información pública ambiental.
Acción:	Determinar las políticas y los instrumentos de acceso a la información ambiental que podrían brindarse en forma de fortalecimiento de capacidades, capacitación y asistencia, visitas o intercambio técnico, incluida la legislación en materia de acceso a la información pública u organización y funcionamiento de un observatorio o una autoridad en materia de información pública.
E.2. Objetivo:	Cooperación con otros Estados Partes para compartir prácticas y experiencias nacionales en materia de participación pública en el proceso de toma de decisiones ambientales.
Acción:	Determinar las políticas y los instrumentos de participación pública en asuntos ambientales que podrían brindarse como fortalecimiento de capacidades, capacitación y asistencia, visitas técnicas, incluida la participación en procesos de estandarización, elaboración de normas o evaluación de impacto ambiental y administración de áreas naturales protegidas.
E.3. Objetivo:	Cooperación con otros Estados Partes para compartir prácticas y experiencias nacionales en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales.
Acción:	Determinar las políticas y los instrumentos de acceso a la justicia en asuntos ambientales que podrían brindarse en forma de fortalecimiento de capacidades, capacitación y asistencia, visitas o intercambio técnico, incluida la legitimación de intereses difusos y acciones colectivas o el procedimiento sancionatorio administrativo.
E.4. Objetivo:	Cooperación con otros Estados Partes para compartir prácticas y experiencias nacionales en materia de protección de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales.
Acción:	Determinar las políticas e instrumentos que, en concordancia con el Plan de Acción sobre Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe aprobado en la decisión III/2 de la Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú, permitirían ofrecer fortalecimiento de las capacidades, capacitación o asistencia, visitas o intercambio técnico, entre otros.

**Fuente:** Elaboración propia.

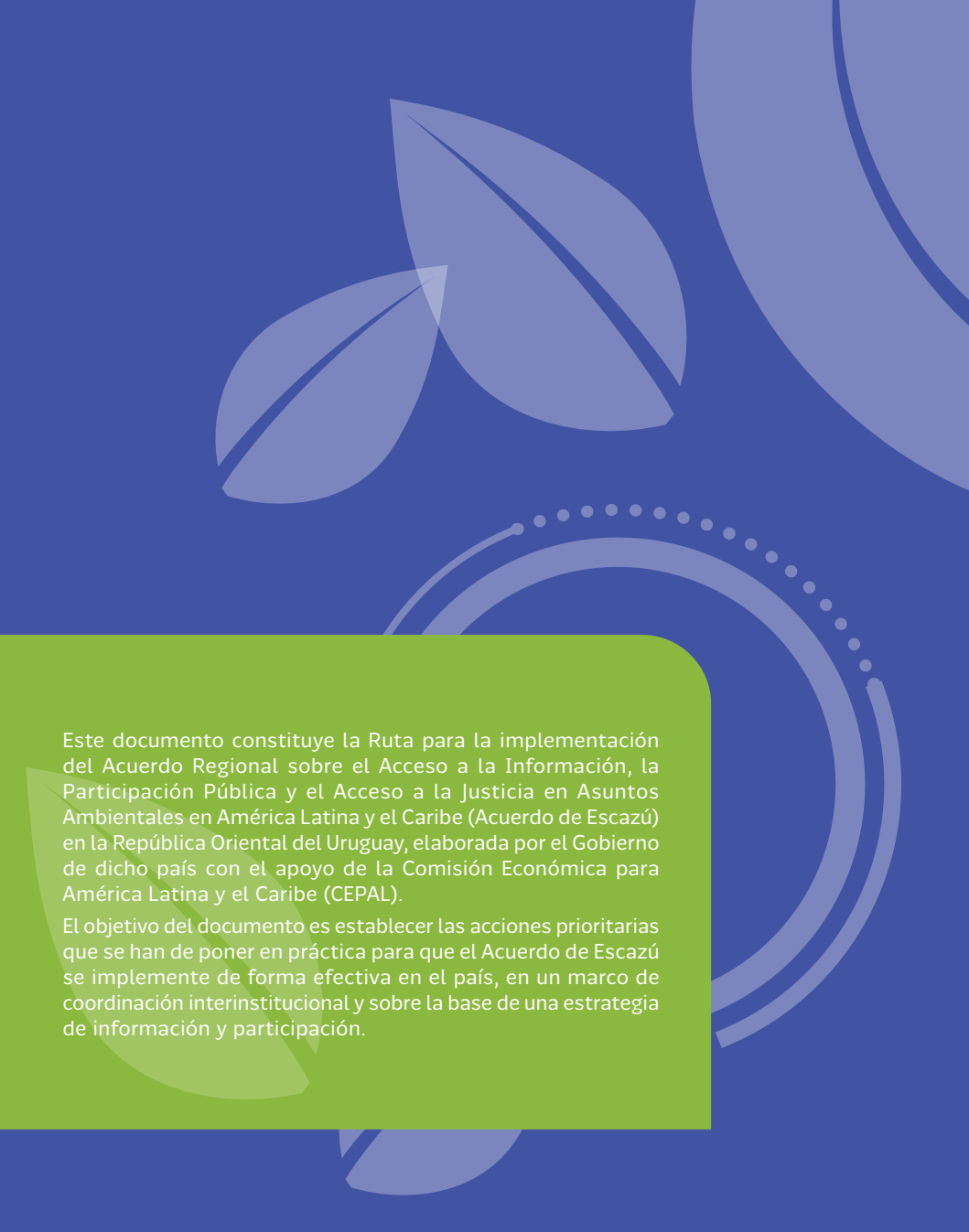


## Bibliografía

- Blengio, M. (2003), “Derecho humano a un medio ambiente sano”, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, vol. 2, N° 4, Montevideo, Universidad de Montevideo.
- CAinfo/GAIA/Open Society Foundations (Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública/GAIA/Open Society Foundations) (2013), *El Principio 10: informe sobre la situación del derecho de acceso a la información ambiental, participación y acceso a la justicia en Uruguay*, Montevideo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: Guía de Implementación* (LC/TS.2021/221/Rev.2), Santiago.
- (2022), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2018/8/Rev.1), Santiago.
- (2018), *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/TS.2017/83), Santiago.
- (2013), “Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 151 (LC/L.3549/Rev.2), Santiago.
- Delpiazzo, C. (2018), “Dignidad humana y principio ‘pro hómine’ en los litigios sobre derechos humanos”, *Revista de Derecho Público*, N° 54, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria (FCU).
- (2013), “Derecho de acceso a la información pública ambiental”, *Tribuna del Abogado*, N° 181, Montevideo, Colegio de Abogados del Uruguay.

- Detjen, A. (2021), *Tejiendo comunidades sostenibles: la gestión ambiental, un desafío para los gobiernos municipales*, Montevideo, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR).
- INDDHH (Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo) (2020), *Informe final: derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales*, Montevideo.
- MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay) (2000), “Ley 17.283”, *Diario Oficial*, N° 25.663, Montevideo, 12 de diciembre.
- Naciones Unidas (1993), “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (A/CONF.151/26/Rev.1), Nueva York.
- Pereira, S. (2016), *Procesos colectivos: derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, Montevideo, La Ley.
- Pignataro, G. (2021), *La perspectiva de infancia en los instrumentos ambientales y de cambio climático*, Montevideo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2010), *Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, Nairobi.
- Prieur, M., G. Sozzo y A. Nápoli (eds.) (2021), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL.
- Uruguay, Gobierno del (2024), Catálogo de Participación Ciudadana [en línea] <https://www.gub.uy/catalogo-participacion-ciudadana/>.





Este documento constituye la Ruta para la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) en la República Oriental del Uruguay, elaborada por el Gobierno de dicho país con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El objetivo del documento es establecer las acciones prioritarias que se han de poner en práctica para que el Acuerdo de Escazú se implemente de forma efectiva en el país, en un marco de coordinación interinstitucional y sobre la base de una estrategia de información y participación.