

# El Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental y el Rol que Desempeñan las Entidades Públicas con Competencia en Materia Ambiental

Rocío del Pilar Torres Portilla\*

## Resumen:

El derecho a la Información Pública es un derecho constitucional que tiene respaldo a nivel internacional en distintos instrumentos y ordenamientos jurídicos. En ese sentido, el Derecho a la Información Pública Ambiental se presenta dentro de nuestro ordenamiento como una herramienta de control y fiscalización de los distintos actores interesados, por lo cual resulta altamente importante conocer tanto los derechos como las obligaciones.

## Palabras clave:

Información pública – Ministerio del Ambiente – Gestión Ambiental – Gobernanza ambiental – Sistema Nacional de Información Ambiental – Participación ciudadana – Información ambiental

## Abstract:

The right to public information is a constitutional right that has support in many international instruments and legal systems. In that sense, the Right to Environmental Public Information is presented in our system as a mechanism of control and supervision of many stakeholders, so it is highly important to know both rights and obligations.

## Keywords:

Public information – Ministry of Environment – Environmental governance – National Environmental Information System – Citizen participation – Environmental Information

## Sumario:

1. Introducción – 2. Marco legal del derecho de acceso a la información pública ambiental – 3. El acceso oportuno y adecuado de la información pública ambiental – 4. El Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) y su relación con el derecho de acceso a la información pública ambiental – 5. Consideraciones finales

\* Abogada por la Universidad Nacional Federico Villareal. Ha realizado una Maestría en Desarrollo Ambiental en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como abogada en Asesoría Jurídica en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

## 1. Introducción

A través del presente documento, desde un enfoque general, se hace referencia al derecho de acceso a la información pública ambiental, en adelante el DAIPA, constituido como un principio del derecho ambiental, reconocido en los distintos instrumentos ambientales internacionales e incluido en el marco jurídico ambiental nacional. Asimismo, se señala que el DAIPA deriva del derecho fundamental del acceso a la información pública, el cual se encuentra consagrado en el Inciso 5 del Artículo 2º de nuestra Constitución Política y regulado a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806 y las demás normas complementarias, las cuales son aplicables al ejercicio del DAIPA.

Por otro lado, se pretende delimitar el contenido del DAIPA, que cuenta con dos elementos (i) la información pública ambiental; y (ii) las entidades con competencia ambiental; además, se hace referencia a las obligaciones que deben acatar las entidades con competencia ambiental frente al DAIPA, cuyo acceso debe ser oportuno y adecuado; finalmente, la implementación del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) es una herramienta trascendental para el ejercicio del DAIPA.

## 2. Marco legal del derecho de acceso a la información pública ambiental

Antes de referirnos estrictamente al DAIPA, es necesario mencionar que tiene doble sustento, por un lado deriva del derecho fundamental de acceso a la información pública; y, por el otro es un medio para lograr una mejor protección ambiental y el desarrollo sostenible del país. En tal sentido, contribuye a *«una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público*

*en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente»*<sup>1</sup>.

Con relación al derecho de acceso a la información pública, cabe señalar que es un derecho humano cuyo origen se encuentra en el derecho a la libertad, consagrado en distintos instrumentos internacionales<sup>2</sup>; a la fecha es reconocido con total autonomía, como en la Declaración de Chapultepec<sup>3</sup>, adoptada en 1994, por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión; la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión<sup>4</sup>, adoptada en el año 2000 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

En nuestro país el mencionado derecho, es reconocido por primera vez en nuestra Constitución Política del 1993, específicamente en el inciso 5) del Artículo 2º, el cual dispone que toda persona tiene derecho:

*«A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. (...)».*

De este modo, *«acceder a la información constituye un sistema que efectivamente facilita la evaluación y el contralor del poder. De esta forma, toda persona, podrá pedir acceder a información que pretenda y así revisar la actividad que los gobernantes han efectuado sobre diferentes temas. Además, en la medida que los funcionarios conocen de las obligaciones generadas por las leyes de acceso a la información, se genera una suerte de incentivo para que estos actúen de acuerdo con estas y así aplicar la legislación vigente en su ámbito de responsabilidad»*<sup>5</sup>.

1 Quinto Fundamento de Derecho de la sentencia STS 6202/2011, Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso de Madrid.

2 **Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Resolución Legislativa N° 13282 del 15 de diciembre del 1959.** Artículo 19º: «todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones (...)».

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por Decreto Ley N° 22128 del 28 de marzo del 1978.**

Inciso 2) del Artículo 19º: «toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de frontera, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección».

**Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por Decreto Ley N° 22231 del 11 de julio del 1978.**

Inciso 1) del Artículo 13º: «toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección».

3 Principio 2: Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos.

Principio 3: Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público (...)

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

5 NAHABETIÁN Brunet, Laura. Protección de Datos Personales y Acceso a la Información Pública ¿Derechos fundamentales en conflicto? Fundación Ciencias de la Comunicación. España. 2012. Pág. 111.

En ese sentido, toda persona, natural o jurídica de derecho privado, como titular de este derecho, en calidad de sujeto activo, puede solicitar al Estado, representado por las instituciones públicas<sup>6</sup>, en calidad de sujeto pasivo, la información pública que posee, produzca o cuente, encontrándose el Estado, en la obligación de otorgarla; por lo que ante la amenaza o vulneración de su derecho, la persona puede recurrir al proceso constitucional del habeas data, prescrito en el Inciso 3) del Artículo 200° de nuestra carta magna que a la letra señala:

*«La Acción de Hábeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2, incisos 5 y 6 de la Constitución».*

A través de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada en agosto del 2002; su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM; su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM y la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aplicado supletoriamente, se regula el procedimiento para brindar la información pública solicitada, los mecanismos para el acceso de la información pública, las obligaciones de las entidades públicas para su protección, las excepciones a su ejercicio, entre otros aspectos.

Los referidos dispositivos legales aplican también al DAIPA, no obstante éste tiene particularidades que le diferencian del derecho de acceso a la información pública, conforme se señala en el presente documento.

#### **a. El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública ambiental en los instrumentos internacionales ambientales**

El DAIPA como tal tiene sus antecedentes en el derecho internacional ambiental, por ello ha sido reconocido expresamente en los distintos instrumentos internacionales ambientales, considerado como un principio del derecho

ambiental internacional y ha servido de inspiración para su regulación en el marco jurídico ambiental peruano, algunos de ellos son:

#### **2.1.1 El Principio 10° de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, (1992), señala:**

*«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 estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes» (subrayado propio)*

Cabe mencionar que lo señalado en el citado principio 10° inicia el reconocimiento del DAIPA en los instrumentos internacionales ambientales, declarando que el Estado está obligado a facilitar el acceso «adecuado» de la información pública solicitada.

#### **2.1.2 La Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones en Materia de Desarrollo Sostenible (2000), «promueve una serie de principios, pero no obliga a adoptarlos, y en ella se fomenta la participación pública transparente, eficaz y responsable en la toma de decisiones y en la formulación, adopción e implementación de políticas para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. La Estrategia fue aprobada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA)»<sup>7</sup>.**

6 Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General Artículo I.- Ámbito de aplicación de la ley (...)

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por «entidad» o «entidades» de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados;

2. El Poder Legislativo;

3. El Poder Judicial;

4. Los Gobiernos Regionales;

5. Los Gobiernos Locales;

6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.

7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y

8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

7 CEPAL –Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 151. Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. 2013. Pág. 14.

**2.1.3 La Declaración de Malmö** (2000), en el Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial celebrado en Malmö (Suecia), «los ministros de medio ambiente reunidos bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) acordaron una declaración en la que reconocieron la necesidad de fortalecer el rol de la sociedad civil a través de la libertad de acceso a la información ambiental para todos, la amplia participación en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en este ámbito»<sup>8</sup>.

**2.1.4 Plan de Aplicación de las Decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible**, Johannesburgo (2002), «el párrafo 164 del Plan de Implementación señala que todos los países deberían promover la participación pública, incluso mediante medidas encaminadas a proporcionar acceso a la información en lo que respecta a la legislación, los reglamentos, las actividades, las políticas y los programas. También deberían promover la plena participación pública en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible. Las mujeres deberían poder participar plenamente y en un pie de igualdad en la formulación de políticas y la adopción de decisiones»<sup>9</sup>.

**2.1.5 Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** (2012), «impulsada en el marco de la Conferencia de Río+20. En ella, los países signatarios señalan que es necesario alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992»<sup>10</sup>.

**2.2 El marco legal ambiental del derecho de acceso a la información pública ambiental**

Algunos autores afirman que el derecho de acceso a la información pública es el género y el DAIPA es la especie<sup>11</sup>, tiene naturaleza jurídica de derecho difuso<sup>12</sup>, es decir lo titularizan todas y cada una de las personas. Asimismo, su ejercicio coadyuva para alcanzar una eficiente gestión ambiental<sup>13</sup>, una eficiente gobernanza ambiental<sup>14</sup> y una constante vigilancia de las acciones que realizan las entidades públicas con competencia ambiental y de las personas jurídicas que presten servicios públicos para proteger el ambiente.

Nuestro país ha incluido el DAIPA, en las distintas normas en materia ambiental, conforme lo detallaremos en el siguiente cuadro:

Norma	Artículos
Ley Nº 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.	30º, 31º y 32º
D.S Nº 008-2005-PCM, Reglamento de la Ley Nº 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.	II del Título Preliminar, 35º, 41º, 42º, 44º, 50ºA
Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente.	13º
Ley Nº 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.	68º, 79º
D.S Nº 19-2009-MINAM, Reglamento de la Ley Nº 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.	7º, 8º, 66º y 69º
Ley Nº 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.	13ºA
Ley Nº 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles.	5º
D.S. Nº 002-2009-MINAM, Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.	1º - 15º, 20º

8 Ibíd.

9 Ibíd.

10 Ibíd. Pág. 15

11 SANCHEZ Morón, Miguel en «Transposición y garantía del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente». Instituto Vasco de Administración Pública. Colección Urbanismo y medio ambiente. Oñati. 1998, citado por Santiago J. Martín en «Derecho Ambiental. Su actualidad de cara al tercer milenio». Editorial EDIAR. 2004. Pág. 332.

12 El Tribunal Constitucional ha señalado, en el segundo párrafo del octavo fundamento de su sentencia, en el Expediente Nº 964-2002, que «en cuanto al interés difuso, cualquier persona natural está autorizada para iniciar las acciones judiciales que se hayan previsto en el ordenamiento con el objeto de dispensarle tutela, por lo que, para tales casos, no se requiere que exista una afectación directa al individuo que promueve la acción judicial. Además, también se ha previsto que gozan de legitimidad procesal para su defensa las personas jurídicas que tienen como objeto social la preservación del medio ambiente».

13 Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente,

Artículo 13.- Del concepto

13.1 La gestión ambiental es un proceso permanente y continuo, constituido por el conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la política ambiental y alcanzar así, una mejor calidad de vida y el desarrollo integral de la población, el desarrollo de las actividades económicas y la conservación del patrimonio ambiental y natural del país.

14 Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente,

Artículo XI.- Del principio de gobernanza ambiental

El diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

Si bien el DAIPA se encuentra regulado como tal en el marco jurídico ambiental se rige además por la Ley N° 27806 y sus normas complementarias, conforme a lo establecido en el Artículo 30° de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental - Ley N° 28245 que señala:

*«Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la Constitución, la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las disposiciones legales vigentes sobre la materia y la presente Ley, sin necesidad de invocar interés especial alguno que motive tal requerimiento»<sup>15</sup>.*

De este modo, el MINAM como órgano rector en materia ambiental, sus órganos adscritos y algunas entidades con competencia ambiental han emitido sus propias directivas internas a la luz del marco normativo para organizarse y establecer el procedimiento para el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, algunos de estos son:

Entidad	Norma
Ministerio del Ambiente	Directiva N° 005-2012-SG-MINAM, Directiva de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ministerio del Ambiente, aprobada por Resolución de Secretaría General N° 044-2012-MINAM
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA	Directiva N° 002-2011-OEFA/CD, que regula el Procedimiento de Acceso a la Información Pública que produzca o posea la Entidad, aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 002-2011-OEFA/CD.
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA	Directiva N° 001-2012-OEFA/CD, denominada Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 015-2012-OEFA/CD
Ministerio de Agricultura	Directiva Sectorial N° 004-2010-AG-DM, Directiva del Procedimiento de entrega de información de acceso público del Ministerio de Agricultura
Ministerio de Salud	Directiva N° 070-MINSAOGC-V.01, Directiva que establece el Procedimiento de atención de Solicitudes sobre acceso a la información pública, aprobada por Resolución Ministerial N° 825-2005-MINSA
Ministerio de Salud	Directiva Administrativa N° 115-MINSA-DST-V.01, Directiva Administrativa que regula el procedimiento para la utilización del sistema de atención de solicitudes de acceso a la información pública vía internet del Ministerio de Salud, aprobada por Resolución Ministerial N° 538-2007-MINSA
Ministerio de Salud	Directiva Administrativa N° 105-MINSA/SG.V.01, Directiva Administrativa para la clasificación de la información del Ministerio de Salud, aprobada por Resolución Ministerial N° 1201-2006-MINSA

Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Directiva N° 001-2009-MTC/01, Directiva sobre transparencia y acceso a la información pública en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones
--	--

### 2.3 Contenido del derecho de acceso a la información pública ambiental

EL DAIPA se constituye como un principio del derecho ambiental previsto en el Artículo II del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente - Ley N° 28611 que señala:

*«Toda persona tiene el derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento.*

*Toda persona está obligada a proporcionar adecuada y oportunamente a las autoridades la información que éstas requieran para una efectiva gestión ambiental, conforme a Ley».*

Asimismo, el DAIPA es considerado como derecho – deber. Como derecho de toda persona frente al Estado para exigirle proporcione información pública sobre el ambiente, sus componentes o todo lo relacionado a ello, a la vez se configura como un deber de las personas para entregar a las entidades con competencia ambiental la información que estas requieran sobre el estado del ambiente.

En ese sentido, el DAIPA faculta a cualquier persona a solicitar de las entidades públicas con competencia ambiental a nivel nacional, regional y local, incluye también a las personas jurídicas que presten servicios públicos, la información relacionada con el ambiente, la gestión ambiental, sus componentes ambientales (agua, aire, suelo, recursos naturales, biodiversidad, ecosistemas), así como las políticas, normas, programas, planes y actividades que pudieran afectar el ambiente, ya sea directa o indirectamente.

Bajo dicho concepto, podríamos señalar que el DAIPA tiene dos elementos que la diferencian del derecho de acceso a la información pública: (i) la información pública ambiental; (ii) y las entidades quienes la poseen, cabe preguntarse entonces:

#### i. ¿Qué es la información pública ambiental?

Se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, que dispongan las autoridades en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o

15 Artículo 31° de la Ley N° 28245, Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

medidas que les afectan o puedan afectarlos<sup>16</sup>. Se considera además como información pública ambiental a las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente.

En ese sentido, podemos concluir que la información pública ambiental es la información pública contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato sobre el ambiente, sus componentes y sus implicancias en la salud.<sup>17</sup>

Dicho de otro modo, es información pública ambiental la que no se encuentra dentro de las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, establecidas en los Artículos 15º, 16º y 17º del TUO de la Ley N° 27806, expresamente clasificada como secreta, reservada o confidencial; para lo cual es necesario que las entidades públicas con competencia ambiental cuenten con un registro o archivo especial que identifique y clasifique su información secreta, reservada o confidencial y el período durante el cual mantendrá ese carácter, por ende no podría ser entregada.

*«En el caso peruano se entiende por información pública a aquella que se encuentra en poder de una entidad estatal o que dicha entidad pueda eventualmente tener bajo su control en algún momento. Ello, le distingue, por ejemplo de la información privada (la denominada información «sensible», vinculada con la intimidad y la autodeterminación informativa de las personas, o en su caso, aquella con valor patrimonial y que permite a su titular ejercer sobre ella los atributos inherentes a todo propietario), lo cual en principio, mas no en forma excluyente, no genera el interés general que si produce la información de carácter público»<sup>18</sup>.*

Por otro lado, cabe señalar que también es información pública ambiental toda documentación del expediente administrativo de la evaluación de impacto ambiental es de carácter público, a excepción de la información expresamente declarada como secreta, reservada o confidencial<sup>19</sup>.

De igual manera, es información pública ambiental la información técnica y objetiva del resultado de la toma de muestras, análisis y monitoreos

que realizan en el ejercicio de sus funciones el Organismo de Evaluación de Impacto Ambiental - OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental - EFA<sup>20</sup>.

ii. *¿Quién posee la información pública ambiental?*

El Ministerio del Ambiente, sus organismos adscritos y las demás entidades públicas que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental o las que tienen competencia en materia ambiental a nivel nacional, regional o local, así como las personas jurídicas que presten servicios públicos que hayan creado u obtenido la información pública ambiental o se encuentren en su posesión o bajo su control<sup>21</sup> como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

#### **2.4 Obligaciones en materia de acceso a la información pública ambiental**

El Artículo 42º de la Ley General del Ambiente concordado con el Artículo 7º del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales - Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM señala las obligaciones que tienen las entidades públicas con competencia en materia ambiental (incluye a los órganos y entidades detalladas en el párrafo anterior), tienen las siguientes obligaciones:

a) Administrar la información ambiental en el marco de las orientaciones del Sistema Nacional de Información Ambiental. Establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de la información ambiental relativa a los sectores, áreas o actividades a su cargo.

Esta obligación hace hincapié que la información pública ambiental generada por las entidades con competencia ambiental debe integrarse, organizarse y consolidarse en el Sistema Nacional de Información Ambiental. Cabe resaltar que cuando se trate de información de acceso no público por ser secreta, reservada y confidencial, conforme a las excepciones establecidas en la Ley N° 27806, la entidad pública podrá manejar un registro o archivo especial para su clasificación; y, en caso un documento contenga información pública ambiental y no pública solo se permitirá el acceso a la información pública del documento<sup>20</sup>.

16 Artículo 41º de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

17 ESPINOSA- SALDAÑA Barrera, Eloy. El Derecho de Acceso a la Información Pública en Iberoamérica. Editorial Adrus. 2009. Arequipa. Pág. 259 y 260.

18 Artículo 66º del D. S N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

19 Artículo 13-A de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

20 Artículo 2º y 4º del Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM.

- El OEFA a través de su Directiva N° 001-2012-OEFA/CD, denominada Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra ha determinado la naturaleza pública o confidencial de la información que ha generado u obtenido en el ejercicio de sus funciones.
- b) Facilitar el acceso directo a la información ambiental que se les requiera y que se encuentre en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de adoptar las medidas necesarias para cautelar el normal desarrollo de sus actividades y siempre que no se esté incurrido en excepciones legales al acceso de la información. Esto incluye la obligación de colocar la información ambiental disponible, en el portal de transparencia de la entidad. De tenerse en cuenta que conforme al inciso a) del Artículo 50° de la Ley General del Ambiente, el Estado tiene la obligación de promover el acceso oportuno a la información relacionada con las materias objeto de la participación ciudadana.
- c) Atender las solicitudes de información que reciban dentro del plazo máximo de siete (7) días hábiles, este plazo puede ser prorrogado excepcionalmente por cinco (5) días hábiles adicionales siempre que el volumen y complejidad de la información solicitada amerita la prórroga o exista una circunstancia que así lo justifique. La prórroga para la atención de las solicitudes de acceso a la información pública es excepcional y debe expresarse las causas por las cuales se hará uso.
- d) Establecer criterios o medidas para validar o asegurar la calidad e idoneidad de la información ambiental que poseen.
- e) Difundir gratuitamente información sobre las funciones y actividades de su entidad vinculadas al ambiente, en particular, la relativa a su organización, funciones, fines, competencias, organigrama, dependencias, horarios de atención y procedimientos administrativos a su cargo.
- f) Eliminar las exigencias, cobros indebidos y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan el eficaz acceso a la información ambiental.
- g) Rendir cuenta acerca de las solicitudes de acceso a la información ambiental recibidas y de la atención brindada, de conformidad con lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento.
- h) Informar periódicamente sobre el estado del ambiente en su respectivo ámbito de competencia o sector.

- i) Elaborar mecanismos de difusión de la información sobre el desempeño ambiental de las personas naturales y jurídicas que realizan actividades bajo su competencia, en especial las infracciones a la legislación ambiental. También deben destacar a aquellos que tengan desempeños ambientales de excelencia.

A modo de ejemplo, el OEFA a través de su portal institucional, en el rubro Registro de Actos Administrativos y Registro de Infractores Ambientales publica el estado de los procedimientos administrativos sancionadores, las sanciones, medidas cautelares y correctivas impuestas, así como la reincidencia de los infractores ambientales<sup>21</sup>.

- j) Entregar al MINAM la información que éste solicite, por considerarla necesaria para la gestión ambiental. La solicitud será remitida por escrito y deberá ser atendida en un plazo no mayor a siete (7) días, pudiendo el MINAM ampliar dicho plazo de oficio o a solicitud de parte hasta por veinte (20) días adicionales. El incumplimiento de esta disposición será comunicado a la entidad competente del Sistema Nacional de Control.

El Artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 señala que todas las entidades de la Administración Pública están obligadas a cumplir con las disposiciones de esta norma. En el caso que los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con sus disposiciones serán sancionados por la comisión de falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad.

De igual forma, el incumplimiento de las disposiciones sobre acceso a la información pública establecidas en el Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM por parte de los servidores públicos serán sancionados de acuerdo con las normas laborales vigentes y sin perjuicio de la denuncia penal a que hubiere lugar<sup>22</sup>.

### 3. El acceso oportuno y adecuado de la información pública ambiental

Las entidades públicas con competencia ambiental y las personas jurídicas que presten servicios públicos tienen la obligación de brindar información pública ambiental de manera oportuna y adecuada.

Con relación a la oportunidad para la atención de la información pública solicitada si es de fácil acceso deberá ser atendida a la brevedad posible, en todo caso, el plazo máximo será de siete días

21 Artículo 13° del D.S. N° 002-2009-MINAM.

22 En Link es <http://publico.oefa.gob.pe/sifam/faces/page/fiscalizacion/registrolnfractor/principal.xhtml>

hábiles, contados a partir de la recepción de la solicitud en la unidad de recepción documentaria o de ser el caso a partir de la subsanación del defecto u omisión, para otorgar o denegar el pedido de información pública<sup>23</sup>.

La liquidación de costos por la información pública proporcionada estará a disposición del solicitante a partir del sexto día hábil de presentada la solicitud. El solicitante deberá acercarse a la Entidad y cancelar el monto, a efectos que la entidad efectúe la reproducción de la información correspondiente y pueda ponerla a su disposición dentro del plazo establecido por la Ley, salvo que el solicitante haya autorizado la comunicación y el envío de la información por correo electrónico, el cual es gratuito y siempre que la capacidad de la Entidad así lo permita<sup>24</sup>.

Aplicando las reglas del régimen de notificación personal, establecidas en la Ley N° 27444, la entidad comunicará al solicitante los actos generados de la evaluación de su pedido de información, los cuales pueden ser: la subsanación, la liquidación de costos o la denegatoria a su pedido y/o la prórroga de su pedido; sin embargo, del párrafo antes señalado, la entidad no podría remitir la información pública requerida al domicilio del solicitante, sino éste deberá apersonarse a la entidad a recoger su información, quizá una de las razones del legislador es que los costos de liquidación no incluyen los gastos incurridos para el envío de la información solicitada.

Ahora bien, se ha previsto la prórroga excepcional de cinco días hábiles adicionales, en caso existan circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada, dicha prórroga deberá ser comunicada al solicitante hasta el sexto día hábil de presentada su solicitud, además deberá comunicarse la fecha en que se pondrá a su disposición la liquidación del costo de reproducción de la información requerida y las razones por las que hará uso de tal prórroga, de no hacerlo se considera denegado el pedido<sup>25</sup>.

En conclusión, la prórroga solicitada para la atención de la solicitud de información pública debe ser motivada y comunicada al sexto día hábil; asimismo, la ley está asumiendo que solicitada la prórroga automáticamente se va entregar información, por ello establece que también deberá comunicarse el día en que se pondrá a disposición la información pública solicitada,

es decir no cabría solicitar una prórroga y luego denegar el pedido de información.

Con relación al acceso de la información pública «adecuada», el Tribunal Constitucional, ha señalado en distinta jurisprudencia que «en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa»<sup>26</sup>.

Al respecto, Espinosa Saldaña señala que la información pública deberá caracterizarse por ser cierta, completa (y no parcial, que no permita por ello su cabal comprensión), clara (entendible por sí misma) y actualizada<sup>27</sup>.

Si bien el marco normativo del derecho de acceso a la información pública no ha previsto dicho término; no obstante, deja entrever que la información pública proporcionada debe ser clara y completa, conforme se aprecia en el último párrafo del Artículo 13° del TUO de la Ley N° 27806, si el requerimiento de información no hubiere sido satisfecho o si la respuesta hubiere sido ambigua, se considerará que existió negativa tácita en brindarla. Asimismo, de la lectura del Artículo 7° del Reglamento de la Ley N° 27806 se desprende que el funcionario o servidor público responsable de entregar la información o poseedor de la información está obligado a entregar información completa, de lo contrario incurriría en una falta administrativa<sup>28</sup>.

Por otro lado, el marco normativo del DAIPA hace referencia al acceso «adecuado» de la información pública ambiental, sin embargo no ha desarrollado los aspectos que contienen de dicho término; por lo que de acuerdo a lo señalado por el máximo intérprete de la Constitución, entiéndase por «adecuado» como aquella información pública ambiental completa, veraz, precisa, clara y actualizada que debería proporcionar las entidades con competencia en materia ambiental.

#### **4. El Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) y su relación con el derecho de acceso a la información pública ambiental**

El Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA, constituye una red de integración

23 Artículo 13° del D.S. N° 002-2009-MINAM

24 Artículo 12° del Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM.

25 Artículo 12° del Reglamento de la Ley N° 27806.

26 Artículo 14° del Reglamento de la Ley N° 27806.

27 Fundamento 16 de la Sentencia del expediente N° 1797-2002-HD/TC

28 ESPINOSA- SALDAÑA Barrera, Eloy. El Derecho de Acceso a la Información Pública en Iberoamérica. Editorial Adrus. 2009. Arequipa. Pág. 260.

tecnológica, institucional y técnica para facilitar la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental, así como el uso e intercambio de información para los procesos de toma de decisiones y de la gestión ambiental<sup>29</sup>.

El Ministerio del Ambiente administra el SINIA, a su solicitud, o de conformidad con lo establecido en las normas legales vigentes, las instituciones públicas generadoras de información, de nivel nacional, regional y local, están obligadas a brindarle la información relevante para el SINIA, sin perjuicio de la información que está protegida por normas especiales<sup>30</sup>.

Los informes y documentos resultantes de las actividades científicas, técnicas y de monitoreo de la calidad del ambiente y de sus componentes, así como los que se generen en el ejercicio de las funciones ambientales que ejercen las entidades públicas, deben ser incorporados al SINIA, a fin de facilitar su acceso para las entidades públicas y privadas, en el marco de las normas y limitaciones establecidas en las normas de transparencia y acceso a la información pública<sup>31</sup>.

Asimismo, el SINIA debe crear mecanismos permanentes de acceso a la información sobre el estado del ambiente y los recursos naturales, con la finalidad de propiciar la participación ciudadana en la vigilancia ambiental, incluyendo la utilización de diferentes medios de comunicación<sup>32</sup>.

A través del SINIA se organiza la elaboración del Informe Consolidado de la Valorización del Patrimonio Natural de la Nación, así como la elaboración periódico del Informe sobre el Estado del Ambiente<sup>33</sup>.

El SINIA debe incorporar información pública sobre los estudios de impacto ambiental, así lo establece el Artículo 60º del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Supremo Nº 009-2009-MINAM al indicar que el MINAM en coordinación con las Autoridades Competentes que conforman el SEIA, establecerá un sistema electrónico para el registro de la información del SEIA<sup>34</sup>.

En ningún caso se podrá limitar el derecho al acceso a la información pública respecto de

documentación relacionada con los impactos, las características o circunstancias que hagan exigible la presentación de un estudio ambiental, ni de aquellas circunstancias que impliquen riesgo o afectación a la salud de las personas o al ambiente.

De este modo, el SINIA es una herramienta trascendental para brindar información pública ambiental de manera fácil y accesible a través del internet. Para ello se hace necesario que el Estado garantice el acceso gratuito al internet, en especial en las zonas más alejadas del país, a fin de que la población más vulnerable como los pueblos indígenas y mujeres puedan acceder al SINIA y de esta manera, en el menor tiempo posible y sin mayor costo obtengan información pública sobre el ambiente para lograr la realización de otros derechos fundamentales como el derecho de gozar de un ambiente equilibrado y a la libertad de expresión y opinión.

Para ello, es importante que el SINIA cuente con toda la información ambiental disponible, indicadores, registros, base de datos, estadísticas, monitoreo, instrumentos de gestión ambiental, normas políticas, áreas naturales protegidas, infracciones, sanciones, multas, entre otros, actualizada y suficiente sobre el estado del ambiente.

## 5. Consideraciones finales

- El acceso oportuno y adecuado de la información pública ambiental por parte de las entidades públicas con competencia en materia ambiental es un medio que coadyuva para la realización del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, sus restricciones son las excepciones expresamente reguladas en el marco normativo. Por ello, es indispensable que las entidades con competencia ambiental cuenten con un registro que clasifique la información pública ambiental que no puede ser otorgada por tener carácter de secreta, reservada o confidencial, así como el período durante el cual mantendrá ese carácter.
- El marco normativo del derecho de acceso a la información pública ambiental menciona

29 Artículo 7º del Reglamento de la Ley Nº 27806, señala :

Los funcionarios o servidores públicos incurrir en falta administrativa en el trámite del procedimiento de acceso a la información y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente, cuando de modo arbitrario obstruyan el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministren de modo incompleto u obstaculicen de cualquier manera el cumplimiento de la Ley.

30 Inciso 1) del Artículo 35º de la Ley General del Ambiente, Ley 28611

31 Inciso 2) del Artículo 35º de la Ley General del Ambiente, Ley 28611

32 Artículo 44º de la Ley General del Ambiente, Ley 28611 y el Artículo 14 del D.S. Nº 002-2009-MINAM

33 Párrafo tercero del Artículo 68º del Reglamento de la Ley Nº 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Decreto Supremo Nº 008-2005-PCM.

34 Párrafo cuarto del Artículo 68º del Reglamento de la Ley Nº 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Decreto Supremo Nº 008-2005-PCM

que su acceso debe ser adecuado pero no desarrolla su contenido. Consideramos, según lo señalado por el Tribunal Constitucional que el acceso adecuado es aquella información pública ambiental completa, veraz, precisa, clara y actualizada brindada por las entidades públicas con competencia ambiental.

- El Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA es una herramienta fundamental para el ejercicio del DAIPA, siendo necesario que las entidades con competencia ambiental brinden al MINAM, como administrador, información actualizada y suficiente a nivel nacional, regional y local sobre el estado del ambiente y sus componentes. 