

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

LUZ ORELLANA BAUTISTA

Sumario

Mediante este artículo, la autora destaca la importancia del derecho de acceso a la información –entendido como derecho fundamental– precisando que el acceso a la información ambiental oportuna y veraz, garantiza la transparencia en la gestión ambiental, la toma de decisiones bien informadas, la participación de la ciudadanía, así como la prevención de daños e impactos que, de no ser detectados de manera oportuna, podrían provocar consecuencias graves e irreversibles.

I. Introducción. II. El acceso a la información pública como derecho fundamental. III. Marco legal del derecho de acceso a la información pública en el Perú. IV. El acceso a la información pública ambiental y su desarrollo legal en el derecho comparado. V. Los avances en materia de acceso a la información pública ambiental en el Perú. VI. El OEFA como promotor de una mayor transparencia en las actividades de fiscalización ambiental. VII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La información es un componente imprescindible en el desarrollo de la sociedad, ya que aporta elementos para que las personas puedan orientar responsable y oportunamente su acción. En el ámbito público, el derecho de acceso a la información que las instituciones del Estado mantienen en su poder es uno de los pilares de la buena gobernanza, en tanto que posibilita la participación informada de la población en los asuntos públicos y favorece el control ciudadano del ejercicio del poder.

Es por ello que el derecho de acceso a la información pública ha sido elevado a nivel de derecho fundamental en los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, encontrándose así en la Constitución Política del Perú, que lo define como el derecho que tiene toda persona para, sin expresión de causa, solicitar

y acceder a la información que se encuentra en poder de las entidades estatales. Así, las únicas limitaciones en cuanto al acceso a la información se refiere, es que esta afecte la intimidad personal y la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional.

En materia ambiental, el acceso a la información pública cobra especial relevancia debido a que es esencial para lograr una participación más activa y consciente de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas que inciden sobre el medio ambiente, además de ofrecer al ciudadano las herramientas para el escrutinio activo de las actividades de entes estatales o privados a quienes el Estado otorga permisos y/o concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales, reduciendo la discrecionalidad en la administración de bienes públicos.

Si bien en esta materia nuestro país ha generado una serie de instrumentos legales con la finalidad de fomentar la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental y fortalecer la capacidad que tiene la ciudadanía para demandar y obtener información oportuna y confiable en posesión de instituciones y/o autoridades públicas, este objetivo no se venía cumpliendo de manera efectiva, debido principalmente a la existencia de prácticas que, sin proponérselo, venían vulnerando sistemáticamente el derecho al acceso a la información pública.

En ese contexto, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA); el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) asume un rol activo en la promoción de una mayor transparencia en la administración de la información que posee, ya sea porque la ha generado u obtenido de terceros, definiendo de manera clara la información que es considerada confidencial, en concordancia con el principio de máxima publicidad.

Por ello, el objetivo del presente trabajo es presentar las medidas implementadas por el OEFA orientadas a lograr que los ciudadanos estén mejor informados, condición que constituye el elemento clave para el ejercicio de las acciones de tutela administrativa o judicial en materia ambiental.

II. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El derecho de acceso a la información pública se encuentra estrechamente relacionado con el principio de transparencia de la administración y el carácter público de las actividades del Estado¹. En ese contexto, este derecho posibilita

1 CASTRO, Karin. *Acceso a la Información Pública: Apuntes sobre su desarrollo en el Perú a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Cuaderno de Trabajo N° 6 del Departamento Académico de Derecho*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Setiembre, 2008, p. 7.

la participación informada de la población en los asuntos públicos y favorece el control ciudadano del ejercicio del poder y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, requisitos indispensables para el fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia.

A nivel supranacional, este derecho encuentra su correlato en el derecho a la libertad de expresión, recogido en los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 19°), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 19°) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 13°).

En el Perú, el derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido como un derecho fundamental en la Constitución Política del Perú de 1993², que lo define como la facultad que tiene toda persona para, sin expresión de causa, solicitar y acceder a la información que se encuentra en poder, principalmente, de las entidades estatales, excluyéndose aquella cuyo acceso público se encuentra prohibido por la Constitución, es decir, la información que afecte la intimidad personal y la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional.

A su vez, este derecho puede ser protegido a través del proceso de *habeas data*, recogido en el Numeral 1 del Artículo 61° del Código Procesal Constitucional. Este prescribe que, mediante el proceso de *habeas data* cualquier persona puede solicitar el acceso a información que se encuentre en poder de cualquier entidad pública, pudiendo tratarse de información que estas:

“(...) generen, produzcan, procesen o posean, incluida la que obra en expedientes terminados o en trámite, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos y cualquier otro documento que la Administración Pública tenga en su poder, cualquiera que sea la forma de expresión, sea esta gráfica, sonora, visual, electromagnética o que obre en cualquier otro tipo de soporte material”.

2 Constitución Política del Perú

“Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

5. 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.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

(...)”.

De los fallos que ha venido emitiendo el Tribunal Constitucional sobre el acceso a la información pública³, es posible identificar como elementos básicos para su configuración los siguientes: (a) la titularidad que le corresponde a toda persona sin ninguna otra exigencia o calificación subjetiva adicional; (b) el ejercicio no está condicionado a la expresión de causa, motivo ni destino o uso de la información solicitada; (c) la persona solicitante, únicamente, debe asumir el costo de reproducción de la información; y, (d) es exigible a todas las entidades públicas de los distintos niveles de gobierno, las empresas del Estado y empresas privadas que prestan servicios públicos o ejerzan funciones administrativas bajo cualquier modalidad.

Debe precisarse que, tratándose de un derecho fundamental, cualquier limitación de los poderes públicos al acceso a la información debe fundamentarse en la necesidad apremiante de protección de un bien jurídico constitucional, de lo contrario, la limitación resultaría inconstitucional. En ese sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que “(...) *aplicando el criterio de proporcionalidad en el balance de los derechos afectados, el acceso a la información de interés público debe regirse bajo el principio de presunción de publicidad, aplicando las mínimas restricciones y solo en casos excepcionales*”⁴.

Este principio guarda estrecha relación con otro principio rector en materia de acceso a la información pública: el de la máxima publicidad, que implica el deber del Estado de procurar la más extensa aplicación posible de este derecho e involucra (a) el establecimiento del derecho de acceso a la información como regla general, (b) la preeminencia del derecho a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación, (c) la relevancia de contar con registros públicos que sistemática y permanentemente den un adecuado tratamiento a la información pública y (d) el deber que tienen los funcionarios públicos de actuar en el marco de la buena fe.

III. MARCO LEGAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

Previamente a su consagración expresa como derecho fundamental en la Constitución Política del Perú de 1993, el acceso a la información pública fue regulado

3 Como ejemplo, ver Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 01133-2012-PHD/TC del 11 de mayo de 2012.

4 CASTRO, Karin. Óp. Cit., p. 7.

como un mecanismo para facilitar el desarrollo de las actividades económicas y la libre iniciativa privada, a través de la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, aprobada por Decreto Legislativo N° 757⁵.

Esta norma incluyó un capítulo denominado “De la Transparencia en la Tramitación de Procedimientos Administrativos”, en el que se recogió la obligación de las entidades del sector público de proporcionar a los particulares la documentación que tengan en su poder y que sea solicitada por estos, exceptuando aquella información que pueda afectar la seguridad nacional y las relaciones exteriores, la que tenga alcance y circulación meramente interna en la administración pública, y la correspondiente a los particulares que tengan carácter reservado o que se refieran a secretos comerciales o tecnológicos.

Posteriormente, y desde su consagración en la norma constitucional, el derecho de acceso a la información pública ha sido regulado de manera dispersa, evidenciándose una “cultura del secreto” en las administraciones públicas amparadas en un concepto amplio de seguridad nacional que se manejaba en varias normas y documentos oficiales, tal como lo reveló la Defensoría del Pueblo en sendos informes emitidos en los años 2000⁶ y 2001⁷⁻⁸.

Atendiendo las recomendaciones formuladas en el primero de los informes, el gobierno de transición de Valentín Paniagua Corazao aprobó el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM⁹, en el cual se diseñó un procedimiento especial de

5 Publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de noviembre de 1991.

6 Informe Defensorial N° 48 - *Situación de la libertad de expresión en el Perú*. Setiembre 1996 - Setiembre 2000. En: <http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>. (Consultado el 29 de noviembre de 2013)

7 Informe Defensorial N° 60 - *El acceso a la información pública y la “cultura del secreto”*. Setiembre 2001. En: <http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>. (Consultado el 29 de noviembre de 2013)

8 En los referidos informes, la Defensoría del Pueblo cita como ejemplo el documento denominado “*Política de Defensa Nacional del Estado Peruano*”, elaborado por el Ministerio de Defensa, el cual considera como parte de los objetivos de la defensa nacional una serie de aspectos que no se agotan en el mantenimiento de la soberanía, independencia e integridad del territorio, sino que incluyen además el mantenimiento del sistema democrático y del orden interno, la erradicación del tráfico ilícito de drogas, la participación en el proceso de desarrollo nacional, el fortalecimiento de la identidad nacional, la conservación del medio ambiente, la consolidación de la integración nacional y regional, la erradicación de la pobreza y de la delincuencia común organizada, entre otros aspectos. (MINISTERIO DE DEFENSA. *Política de Defensa Nacional del Estado Peruano*, Lima, 1998, pp. 29-30.)

9 Publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de febrero de 2001.

acceso a la información a ser implementado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de las entidades del Sector Público.

Sin embargo, fue con la entrada en vigencia de la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, modificada por Ley N° 27927, así como su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, que se consolidó el marco legal reglamentario del derecho fundamental de acceso a la información, así como la promoción de la transparencia de los actos del Estado.

Así, la referida norma recoge el principio de publicidad de las actividades y disposiciones de las entidades públicas y establece de manera expresa los supuestos de excepción relacionados con información expresamente clasificada como secreta, reservada o confidencial. Cabe señalar que la referida norma prevé que dichos supuestos son los únicos que pueden limitar el derecho de acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

En efecto, si bien el derecho de acceso a la información pública no es un derecho absoluto sino que está sujeto a limitaciones, estas deberían estar claramente consagradas en la ley y recoger solamente aquellas que restrinjan en menor grado este derecho, además de ser compatibles con el fin que persiguen y proporcionales al interés que las justifica.

En ese orden de ideas, los Artículos 15°, 16° y 17° del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece los supuestos de excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Asimismo, el Artículo 18° de la referida norma establece que los supuestos de excepción previstos son los únicos con los que se puede limitar el derecho de acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva al tratarse de una limitación a un derecho fundamental, precisando que no se puede establecer por una norma de menor jerarquía ninguna excepción a la Ley.

IV. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL Y SU DESARROLLO LEGAL EN EL DERECHO COMPARADO

El acceso oportuno a la información ambiental precisa y veraz garantiza la transparencia en la gestión ambiental, la toma de decisiones bien informadas, así como la prevención de daños e impactos que, de no ser detectados de manera oportuna, podrían provocar consecuencias graves e irreversibles. Asimismo, el ejercicio del derecho de participación ciudadana en materia ambiental exige la

existencia de ciudadanos informados, con acceso a los documentos, resoluciones, estudios y antecedentes en poder de las autoridades que tienen competencia en la fiscalización y evaluación de estudios o declaraciones de impacto ambiental¹⁰.

Es por ello que el derecho de acceso de la información ambiental constituye uno de los tres pilares del derecho de cada persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y su bienestar, conjuntamente con el derecho de participación pública en asuntos de carácter ambiental y el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en dicha materia.

La Comunidad Europea, en el *Convenio de Aarhus* sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, firmado en junio de 1998 por los Estados miembros, y vigente desde el 30 de octubre de 2001, recoge este enfoque, partiendo de la idea de que una mayor implicación y sensibilización de los ciudadanos con relación a los problemas medio ambientales conduce a una mejor protección del medio ambiente¹¹.

En España, a través de la Ley N° 27/2006 del 18 de julio de 2006, se regularon los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Esta norma establece de manera detallada la información ambiental que es considerada pública, entre la que se encuentra aquella relacionada al estado de los elementos del medio ambiente; los factores que afectan el medio ambiente; las medidas estatales adoptadas (políticas, normas, planes, programas, acuerdos y actividades); los informes sobre ejecución de la legislación medio ambiental; los análisis económicos utilizados en la toma de decisiones; y, el estado de la salud y seguridad de las personas afectadas.

Cabe resaltar que esta norma no solo regula los derechos que le asisten al ciudadano en el ejercicio del derecho general de acceso a la información ambiental,

10 RAMÍREZ, Felipe. "Acceso a la Información Ambiental". *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 38. N° 2, Santiago de Chile, agosto 2011, pp. 311-339.

11 La Comunidad Europea se comprometió a adoptar las medidas necesarias para garantizar una aplicación eficaz del Convenio de Aarhus. En ese sentido, el primer pilar del citado Convenio, que hace referencia al acceso del público a la información, fue aplicado a escala comunitaria mediante la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medio ambiental. El segundo pilar, relativo a la participación del público en los procedimientos medio ambientales, fue transpuesto mediante la Directiva 2003/35/CE. Una propuesta de Directiva publicada en octubre de 2003 tiene por finalidad transponer el tercer pilar, tendente a garantizar el acceso del público a la justicia en materia de medio ambiente.

sino también los deberes y obligaciones de la Administración Pública para garantizar y facilitar su ejercicio efectivo, tanto desde el punto de vista general como desde la difusión pasiva y activa de la información ambiental¹².

A nivel de los países latinoamericanos, se puede resaltar el caso de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que, en el año 1996, introduce un capítulo sobre el “Derecho a la Información Ambiental”. Así, se regulan las obligaciones de transparencia por parte de la autoridad ambiental –que requiere contar con un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales con el objeto de difundir los registros y las bases de datos existentes–; así como el derecho concreto de las personas a tener acceso a la información ambiental existente. Esta norma se complementa con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que eliminó diversas exigencias tales como la necesidad de justificar los motivos por los que requiere la información, así como el cambio del criterio legal ante el silencio de la autoridad administrativa sobre una solicitud de acceso a la información, presumiéndose la existencia y el otorgamiento de la información, con cargo para el sujeto obligado de pagar los costos de reproducción de la misma.

Igualmente, en el caso de República Argentina, se puede encontrar la Ley N° 25.831 “Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental”, promulgada en enero de 2004, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentra en poder del Estado. Esta norma define de manera general lo que se entiende por información ambiental y establece a su vez excepciones relacionadas a la defensa nacional, secreto comercial o industrial, confidencialidad de datos personales, entre otros.

Finalmente, en el caso de Chile, la principal regulación sobre esta materia la establece la Ley N° 19.300 “Bases Generales del Medio Ambiente”, modificada por la Ley N° 20.173 del año 2007 y la Ley N° 20.417 del año 2010. Esta norma reconoce la importancia del acceso a la información para promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en materia ambiental y obliga al Estado a mantener un Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) de carácter público¹³.

12 De acuerdo a la norma referida, se entiende por difusión pasiva a aquella que responde a una solicitud previa por parte de la ciudadanía; mientras que para la difusión activa no es necesario la presentación de una solicitud, sino que la Administración la realiza *motu proprio*. En ese contexto, lo que se espera es que conforme mayor sea la información difundida de modo proactivo, habrá menos necesidad de que los ciudadanos soliciten la información.

13 CORPORACIÓN PARTICIPA et ál. *Situación del Acceso a la Información, la participación y la Justicia Ambiental en Chile*. Marzo, 2005. <www.accessinitiative.org>. (Consultado el 13 de noviembre de 2013).

V. LOS AVANCES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL EN EL PERÚ

Con el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, aprobado por Decreto Legislativo N° 613¹⁴, se regula en el Perú el derecho constitucional a gozar de un medio ambiente saludable y equilibrado. Dicha norma ya recogía el carácter público de algunos instrumentos de gestión, como los Estudios de Impacto Ambiental, con excepción de aquella información cuya publicidad pueda afectar derechos de propiedad industrial o comercial de carácter reservado o seguridad personal.

Con la finalidad de promover un mayor acceso a la información ambiental, en diciembre de 1994, se aprueba la Ley N° 26410 - Ley del Consejo Nacional del Ambiente¹⁵, que encarga a dicha entidad la función de administrar el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), como un instrumento de desarrollo y consolidación de la información que generan los sectores público y privado, de manera que esta se registre, organice, actualice y difunda.

Posteriormente, en junio de 2004, se aprueba la Ley N° 28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental¹⁶, que establece como uno de los principios de dicho sistema la garantía al derecho de información ambiental. En esta norma, además, ya se vislumbra el acceso a la información ambiental como uno de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental, así como se explicita el derecho de toda persona a solicitar y recibir información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales, en concordancia con lo establecido en la Constitución y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Resulta importante destacar que la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental define como información ambiental a cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos que se encuentre en poder de las autoridades en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales, en general, así como las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos. Asimismo, recoge como obligación de las entidades públicas el facilitar el acceso directo y personal a la información ambiental que se les requiera y que se encuentre en el campo de su competencia y/o tramitación.

14 Publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de agosto de 1990.

15 Publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de diciembre de 1994.

16 Publicada en el diario oficial El Peruano el 8 de junio de 2004.

En la misma línea, la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente¹⁷ recoge en su Título Preliminar, el derecho que tiene toda persona 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. Cabe precisar que en esta norma ya se evidencia este derecho, junto al derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental y al derecho de acceso a la justicia ambiental¹⁸, como los pilares para garantizar el derecho irrenunciable de toda persona a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida.

17 Publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

18 **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente**

TÍTULO PRELIMINAR

DERECHOS Y PRINCIPIOS

“Artículo I.- Del derecho y deber fundamental

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país”.

“Artículo II.- Del derecho de acceso a la información

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”.

“Artículo III.- Del derecho a la participación en la gestión ambiental

Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental”.

“Artículo IV.- Del derecho de acceso a la justicia ambiental

Toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos.

Se puede interponer acciones legales aun en los casos en que no se afecte el interés económico del accionante. El interés moral legitima la acción aun cuando no se refiera directamente al accionante o a su familia”.

En efecto, la Ley General del Ambiente contiene un capítulo referido al acceso a la información ambiental y participación ciudadana, en el que se prevé una serie de obligaciones para las entidades públicas con competencias ambientales y las personas jurídicas que presten servicios públicos en materia de acceso a la información ambiental¹⁹.

19 Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente

CAPÍTULO 4

ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

“Artículo 41°.- Del acceso a la información ambiental

Conforme al derecho de acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre el ambiente, sus componentes y sus implicancias en la salud, toda entidad pública, así como las personas jurídicas sujetas al régimen privado que presten servicios públicos, facilitan el acceso a dicha información, a quien lo solicite, sin distinción de ninguna índole, con sujeción exclusivamente a lo dispuesto en la legislación vigente”.

“Artículo 42°.- De la Obligación de Informar

Las entidades públicas con competencias ambientales y las personas jurídicas que presten servicios públicos, conforme a lo señalado en el artículo precedente, tiene las siguientes obligaciones en materia de acceso a la información ambiental:

- a. *Establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de la información ambiental relativa a los sectores, áreas o actividades a su cargo.*
- 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 incurso en excepciones legales al acceso de la información.*
- c. *Establecer criterios o medidas para validar o asegurar la calidad e idoneidad de la información ambiental que poseen.*
- d. *Difundir la información gratuita sobre las actividades del Estado y en particular, la relativa a su organización, funciones, fines, competencias, organigrama, dependencias, horarios de atención y procedimientos administrativos a su cargo, entre otros.*
- e. *Eliminar las exigencias, cobros indebidos y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan el eficaz acceso a la información ambiental.*
- f. *Rendir cuenta acerca de las solicitudes de acceso a la información recibidas y de la atención brindada.*
- g. *Entregar al Ministerio del Ambiente-MINAM la información ambiental que ésta genere, por considerarla necesaria para la gestión ambiental, la cual deberá ser suministrada al Ministerio en el plazo que éste determine, bajo responsabilidad del máximo representante del organismo encargado de suministrar la información. Sin perjuicio de ello, el incumplimiento del funcionario o servidor público encargado de remitir la información mencionada, será considerado como falta grave.*
- h. *El MINAM solicitará la información a las entidades generadoras de información con la finalidad de elaborar los informes nacionales sobre el estado del ambiente. Dicha información deberá ser entregada en el plazo que determine el Ministerio, pudiendo ser éste ampliado a solicitud de parte, bajo responsabilidad del máximo representante del organismo encargado de suministrar la información. Sin perjuicio de ello, el funcionario o servidor público encargado de remitir la información mencionada, será considerado como falta grave”.*

En mayo de 2008, a propósito de la suscripción y ratificación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos (TLC) y su Protocolo de Enmienda, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1013 - Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (MINAM), como ente rector en materia ambiental, encargado de la administración del SINIA como componente del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, junto al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Específicamente, con relación a la materia que nos ocupa, mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, se aprobó el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales²⁰ que tiene por finalidad establecer las disposiciones sobre acceso a la información pública con contenido ambiental para facilitar el acceso ciudadano a la misma, así como para regular los mecanismos y procesos de participación y consulta ciudadana en esos temas.

Esta norma, en concordancia con la Constitución Política del Perú y el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, recoge el derecho de toda persona de acceder a la información relacionada con el ambiente, sus componentes y sus implicaciones en la salud, que poseen el MINAM, sus organismos adscritos y demás entidades y órganos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental o desempeñan funciones ambientales en todos sus niveles (nacional, regional y local).

En ese contexto, se recoge el principio de presunción de publicidad de la información ambiental que administran las entidades señaladas anteriormente como resultado del ejercicio de sus funciones. Es decir, se señala que es pública toda información generada u obtenida referente al ambiente o a actividades o medidas que lo afecten o que pudieran afectarlo y que se encuentre en poder o control por una entidad del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Cabe precisar que si bien la referida norma no establece de manera explícita la documentación ambiental que tiene carácter público, ni aquella que se encuentra comprendida en los supuestos de excepción²¹, sí recoge una relación detallada de las obligaciones que las entidades públicas tienen en materia de acceso a la información ambiental, en concordancia con lo establecido en la Ley General del Ambiente, así como el deber de estas de contar con instrumentos de difusión de la información ambiental.

20 Publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de enero de 2009.

21 Respecto de los supuestos de excepción, la norma hace referencia de manera general a los Artículos 15°, 15°-A, 15°-B, 16° y 17° del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Finalmente, en la Ley N° 30011, norma que modifica e incorpora artículos a la Ley N° 29325, se agrega el Artículo 13°-A, que establece que el OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) deben poner a disposición y libre acceso del público la información técnica y objetiva resultante de la toma de muestras, análisis y monitoreo que realiza en el ejercicio de sus funciones, dejando expresa constancia de que dicha información no constituye adelanto de juicio respecto de las competencias en materia de fiscalización ambiental que les son propias.

VI. EL OEFA COMO PROMOTOR DE UNA MAYOR TRANSPARENCIA EN LAS ACTIVIDADES DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

6.1. Antecedentes

El acceso a la información ambiental no solo es esencial para lograr una participación más activa y consciente de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas que inciden sobre el ambiente sino también constituye un elemento clave para el ejercicio de las acciones de tutela administrativa o judicial en materia ambiental²². En efecto, la información ambiental ofrece al ciudadano las herramientas para el escrutinio activo de las actividades de entes estatales y privados a quienes el Estado otorga permisos y/o concesiones para aprovechar los recursos naturales, reduciendo la discrecionalidad en la administración de bienes cuya naturaleza es eminentemente pública.

Pese a ello, y como consecuencia de una interpretación literal del Numeral 3 del Artículo 17° del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública²³, se entendió que la información que administraba el OEFA calificaría íntegramente como confidencial, al tratarse de procedimientos sancionadores e investigaciones preliminares a dichos procedimientos (actividades

22 GÓMEZ, Hugo y Milagros GRANADOS. “El fortalecimiento de la fiscalización ambiental”. *Revista de Economía y Derecho*, Lima, número 39, 2013, p. 45.

23 **Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

“Artículo 17°.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente: (...)

3. La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final”.

de evaluación y supervisión). En ese sentido, se denegaba el acceso a la información solicitada por los ciudadanos, restringiendo el derecho de estos de acceder a la información relativa a las acciones que realiza el OEFA para proteger el medio ambiente.

En efecto, el referido numeral regula uno de los supuestos de excepción y establece que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de la información vinculada a investigaciones en trámite relacionadas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Bajo dicho marco, no solo los procedimientos sancionadores, sino también las investigaciones preliminares a dichos procedimientos (actividades de evaluación y supervisión), calificarían íntegramente como confidenciales.

Al respecto, debe tenerse presente que las excepciones al acceso a la información reguladas en los Artículos 15°, 16°, 17° y 18° del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tienen un régimen jurídico especial para su interpretación y aplicación. En efecto, dichas excepciones están sometidas al principio de legalidad, es decir, solo pueden estar previstas en una ley; deben ser expresas y taxativas; y deben ser interpretadas de manera restrictiva y nunca extensivamente o de manera analógica. Asimismo, de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional, toda norma o acto que importe la limitación de este derecho debe presumirse inconstitucional, salvo que el agente de la restricción demuestre la existencia de un apremiante interés público que solo de ese modo es posible salvaguardar.

Sin perjuicio de lo señalado, tampoco es posible publicitar toda la información vinculada a los procedimientos sancionadores, pues ello iría contra la naturaleza confidencial de dicha información y podría afectar, potencialmente, la imagen de las empresas investigadas. Por lo que surge la necesidad de encontrar un adecuado equilibrio entre el derecho que tienen los ciudadanos de conocer las actividades del OEFA y el derecho de las empresas investigadas de que se mantenga en reserva información sensible.

Es por ello que, inicialmente, se generó, internamente, en el OEFA una práctica que, sin desconocer la naturaleza confidencial de la información administrada –en el sentido de que podría afectar la imagen de las empresas investigadas–, garantizara el derecho de los ciudadanos a conocer las acciones que se realizan para proteger el ambiente, sobre todo cuando existía una creciente demanda de información por parte de la población. En ese sentido, se empezó a trabajar resúmenes de la información contenida en los Informes de Supervisión y aquella relativa a los procedimientos sancionadores, con la finalidad inicial de poder atender las solicitudes de información que diariamente presentaba la ciudadanía.

A fin de institucionalizar esta práctica, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 127-2012-OEFA/PCD del 30 de noviembre de 2012, se dispuso la publicación en el portal institucional del OEFA de un proyecto de directiva destinada a promover una mayor transparencia respecto de la información que administra la entidad. Esto con el objetivo de recibir los respectivos comentarios, sugerencias y observaciones de la ciudadanía en general por un período de diez días hábiles, contado a partir de la publicación de la citada Resolución en el diario oficial El Peruano, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 39° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.

Tras la absolución y análisis de cada uno de los aportes recibidos durante el período de prepublicación del proyecto normativo, mediante Acuerdo N° 026-2012 adoptado en Sesión Ordinaria N° 024-2012 del 21 de diciembre de 2012, el Consejo Directivo del OEFA aprobó la Directiva N° 001-2012-OEFA/CD, denominada “Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA” (en adelante, Directiva de Acceso a la Información Ambiental). Este acuerdo fue formalizado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 015-2012-OEFA/CD del 21 de diciembre de 2012, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de diciembre de 2012.

6.2. Las principales reformas implementadas por el OEFA

La Directiva de Acceso a la Información Ambiental fue concebida con la finalidad de promover una mayor transparencia en la gestión de la información que administra el OEFA en el ejercicio de sus funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción. Para ello, como punto de partida, se precisan diversos criterios para calificar la información contenida en un determinado documento como pública o confidencial.

De ese modo, se prevé, como regla general, que la información ambiental que el OEFA posee, produce o tiene disponible como resultado del ejercicio de sus funciones de fiscalización ambiental tiene carácter público, por lo que toda persona tiene derecho a acceder a dicha información de acuerdo con el procedimiento de acceso a la información regulado en el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.

Asimismo, se establece como única excepción al carácter público de dicha información, aquella considerada como secreta, reservada y confidencial, de acuerdo con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento, es decir, la información vinculada a

investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA y la información declarada como confidencial a pedido de parte²⁴.

Cabe resaltar que la Directiva prevé que los supuestos de excepción deben ser interpretados de manera restrictiva, al tratarse de la limitación a un derecho fundamental, en concordancia con el marco constitucional analizado en párrafos precedentes. En ese sentido, se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al señalar que “(...) *lo dispuesto en el (...) artículo 14 [de la Directiva 91/414] debe interpretarse en el sentido de que sólo resulta aplicable en la medida en que no afecte negativamente al cumplimiento de las obligaciones dimanantes del [artículo 4.2] de la Directiva 2003/4/CE*”²⁵.

En efecto, en la Directiva 2003/4/CE de la Unión Europea, que regula las excepciones a la obligación de las autoridades públicas a poner a disposición de cualquier solicitante la información medio ambiental, se prevé que el interés en la protección de la confidencialidad de los datos de carácter comercial e industrial no puede justificar en ningún caso la denegación de solicitudes relativas a información sobre emisiones en el medio ambiente.

Finalmente, y en el mismo orden de brindar predictibilidad respecto de la información que, por su naturaleza, debe ser calificada como pública o confidencial, la Directiva enumera de manera detallada los actos administrativos, de administración

24 Directiva N° 001-2012-OEFA/CD - Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA

“VIII. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

8.1. DECLARACIÓN DE CONFIDENCIALIDAD

Se declarará confidencial, a pedido de parte, aquella información obtenida en el ejercicio de las funciones del OEFA, que se refiera a los supuestos de secreto comercial, secreto industrial y tecnológico, secreto bancario, tributario y bursátil, que no estén a disposición de otros medios de información pública, así como la información que afecte la intimidad personal y familiar de las personas involucradas en un procedimiento e información proveniente de terceras personas ajenas al procedimiento de investigación, cuya divulgación sin previa autorización podría ocasionarles graves perjuicios económicos o morales. El tratamiento de la información confidencial se regirá por el Artículo 6° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM.

La información vinculada a la intimidad personal y familiar podrá ser declarada confidencial de oficio.

(...)”.

25 CARDESA, Antonio. “Jurisprudencia Ambiental de la Unión Europea”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, volumen 2, número 1, 2011, p. 10.

y los documentos que contienen información administrada por el OEFA, indicando de manera expresa la naturaleza pública o confidencial de esta. Esto, siguiendo la tendencia de las legislaciones modernas de evitar la utilización de fórmulas generales que otorguen excesiva discrecionalidad a la autoridad pública y que, por ello, pongan en riesgo la finalidad del derecho de acceso a la información pública.

6.2.1 Información ambiental generada por el OEFA

La información ambiental generada por el OEFA es aquella elaborada por los órganos de la entidad en el ejercicio de las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental. Se refiere básicamente a los informes, las actas y las resoluciones que emiten las Direcciones de Evaluación, Supervisión, así como la de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos²⁶.

Si bien de acuerdo a la regla general descrita precedentemente, la referida información ambiental tendría carácter público, dicha regla puede ser aplicada únicamente en el caso de la información producida por la Dirección de Evaluación, esto es, el Informe de Monitoreo Ambiental y el Informe de Evaluación Ambiental. Ello, debido a que tanto la Dirección de Supervisión como la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos producen información que se encuentra vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA, por lo que dicha información constituiría el supuesto de excepción previsto en el marco legal y, por ende, debería ser calificada como confidencial.

26 Directiva N° 001-2012-OEFA/CD - Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA

“VII. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

7.1. DE LA INFORMACIÓN ADMINISTRADA POR EL OEFA

7.1.1. Información generada por el OEFA:

(...)

a) Actividades de Evaluación Ambiental

(i) Informe de Monitoreo Ambiental (...)

(ii) Informe de Evaluación Ambiental (...)

b) Actividades de Supervisión Ambiental

(i) Acta de Supervisión Directa (...)

(ii) Informe de Supervisión Directa (...)

(iii) Reporte Público del Informe de Supervisión (...)

(iv) Reporte del Informe de Supervisión Directa para el Administrado Supervisado (...)

(v) Informe Técnico Acusatorio (...)

(vi) Informe de Supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local (EFA) (...)

(i) Informe Técnico Fundamentado (...)

(ii) Resolución de Adopción de Medida Preventiva (...)

(ix) Resolución que dispone un Mandato de Carácter Particular (...)

c) Procedimientos de Investigación y Sanción Ambiental

Los actos administrativos y demás actuaciones procedimentales acaecidos en los procedimientos administrativos sancionadores, en primera o segunda instancia. (...)”.

No obstante, la Directiva introduce un mecanismo que, sin vulnerar el carácter confidencial de la información calificada como tal, permite a la vez garantizar el ejercicio efectivo del derecho fundamental de acceso a la información del ciudadano en caso de aquella producida por las Direcciones de Supervisión y la de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.

6.2.1.1. Información relacionada a acciones de supervisión ambiental

Con anterioridad a la emisión de la Directiva de Acceso a la Información Ambiental, la Dirección de Supervisión en el ejercicio de sus facultades de supervisión directa emitía, entre otros²⁷, los siguientes documentos: (i) Acta de Supervisión Directa, (ii) Informe de Supervisión Directa, (iii) Reporte del Informe de Supervisión Directa para el Administrado Supervisado, (iv) Informe Técnico Acusatorio, e (v) Informe Técnico Fundamentado.

Dichos documentos eran calificados como confidenciales, a pesar de contener información técnica y objetiva resultante de las acciones de seguimiento y verificación del cumplimiento de las normas ambientales fiscalizables que realiza el OEFA en ejecución de su función de supervisión, y que resulta relevante para los pobladores de las zonas de influencia en particular y para la ciudadanía en general.

Es por ello que la Directiva bajo análisis incluye, como parte de los documentos que debe elaborar la Dirección de Supervisión, el **Reporte Público del Informe de Supervisión Directa**, que debe contener información técnica y objetiva resultante de la toma de muestras, análisis y monitoreo, así como otros hechos objetivos relevantes relacionados con la supervisión. Este reporte no contiene calificación alguna respecto de posibles presuntas infracciones administrativas, indicando expresamente que los resultados de laboratorio allí contenidos no implican prejuzgamiento alguno ni adelanto de opinión, ni siquiera indicios de infracción, de tal manera que no se vulnera el carácter confidencial del Informe de Supervisión Directa que sí contiene estas condiciones.

Al respecto, una experiencia similar a nivel de la Comunidad Europea la encontramos en el Artículo 14° de la Directiva 91/414/CEE, que establece el procedimiento en virtud del cual la Comisión o los Estados miembros deberán

27 La Dirección de Supervisión, en ejercicio de sus funciones de supervisión directa e indirecta, emite además los siguientes documentos:

- Informe de Supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local (EFA);
- Resolución de Adopción de Medida Preventiva; y,
- Resolución que dispone un Mandato de Carácter Particular.

proteger la confidencialidad de la información que constituya secreto industrial o comercial y que haya sido entregada en el marco del procedimiento de autorización de un producto fitosanitario. Dicha Directiva señala que esta protección no podrá aplicarse *“al resumen de los resultados de las pruebas para determinar la eficacia del producto y su inocuidad para el hombre, los animales, los vegetales y el medio ambiente”*²⁸.

Asimismo, con relación al Acta de Supervisión Directa, calificada tradicionalmente como documento de carácter confidencial, la Directiva restringe dicha calificación únicamente al supuesto que dicha acta contenga referencias a presuntas infracciones administrativas. De esta forma se materializa el principio de presunción de publicidad que rige en materia de acceso a la información pública, explicado en párrafos precedentes.

6.2.1.2. Información relacionada a procedimientos sancionadores

La información que genera el OEFA, en el ámbito de los procedimientos de investigación y sanción ambiental, se refiere a los actos administrativos y demás actuaciones procedimentales ocurridos en los procedimientos administrativos sancionadores, en primera o segunda instancia. Esta información tiene carácter confidencial, al encontrarse dentro del supuesto de excepción previsto en el marco legal analizado, esto es, se trata de información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA.

No obstante, siguiendo el principio de presunción de publicidad, la Directiva prevé que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos elabore un **Resumen Público del Procedimiento Sancionador**, el cual debe consignar el número del expediente; el nombre, denominación o razón social del administrado investigado; el estado del procedimiento; la unidad supervisada; la fecha de la supervisión; y la mención de si se aplicó o no sanción y de si se formuló o no medio impugnativo, de ser el caso.

Adicionalmente, la Directiva precisa que tiene carácter público la resolución firme en la vía administrativa, ya sea por ser resolución de primera instancia que ha quedado consentida, o de segunda que agota la vía administrativa, así como todas las resoluciones emitidas luego de transcurridos seis meses de iniciado el procedimiento sancionador, siempre que no se haya expedido resolución final, es decir, resolución de segunda instancia que agota la vía administrativa.

28 CARDESA, Antonio. Óp. Cit., p. 9.

6.2.2 Información ambiental no generada por el OEFA

El OEFA administra, además, información que es proporcionada por las entidades públicas o los administrados, en el marco de actividades de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental²⁹. Al respecto, en relación con la información proporcionada por las entidades públicas, la Directiva precisa que esta tiene carácter público, al tratarse de instrumentos de gestión ambiental, reportes de monitoreo ambiental e instrumentos de gestión en materia de residuos sólidos, entre otros.

De otro lado, se considera confidencial la información proporcionada por los administrados en el marco de actividades de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental, tales como las absoluciones a las observaciones efectuadas por la Autoridad de Supervisión Directa, así como los descargos, escritos complementarios, medios probatorios, recursos, alegatos y demás actuaciones presentadas por el administrado en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, ya sea en primera o segunda instancia administrativa.

VII. CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido en la Constitución Política del Perú de 1993 y en los principales

29 **Directiva N° 001-2012-OEFA/CD. Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA**

VII. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

(...)

7.1. DE LA INFORMACIÓN ADMINISTRADA POR EL OEFA

7.1.2. Información no generada por el OEFA: (...)

- a) **Instrumentos de Gestión Ambiental.** Entre esta información se encuentran las *Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), Estudios de Impacto Ambiental Semi Detallado (EIA-sd), Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d), Planes de Manejo Ambiental (PMA), Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), Planes Ambientales Complementarios (PAC), Planes de Cierre o Planes de Abandono, entre otros.*
- b) **Información de carácter ambiental proporcionada por los administrados.** Entre esta información se encuentra:
 - b.1 *Información relacionada con la función de evaluación y supervisión: reportes de monitoreo ambiental, las absoluciones a las observaciones realizadas por la Autoridad de Supervisión Directa, los instrumentos de gestión en materia de residuos sólidos, entre otros.*
 - b.2 *Información relacionada con el trámite de un procedimiento administrativo sancionador: descargos, escritos complementarios, medios probatorios, recursos, alegatos y demás actuaciones presentadas por el administrado en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, ya sea en primera o segunda instancia administrativa”.*

instrumentos internacionales de derechos humanos. En tanto derecho fundamental, el ejercicio del mismo se rige por el principio de presunción de publicidad, aplicando las mínimas restricciones y solo en casos excepcionales, así como el principio de máxima publicidad, que implica el deber del Estado de procurar la más extensa aplicación posible de este derecho. En este contexto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública consolida el marco legal reglamentario del derecho fundamental de acceso a la información, así como la promoción de la transparencia de los actos del Estado.

En materia ambiental, a nivel internacional, se reconoce la importancia del derecho de acceso a la información pública ambiental como uno de los tres pilares del derecho de cada persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y su bienestar, conjuntamente con el derecho de participación pública en asuntos de carácter ambiental y el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en dicha materia.

En el Perú, la regulación sobre el acceso a la información pública ambiental se empezó a implementar en los noventa, con la dación del Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales y la Ley del Consejo Nacional del Ambiente. Posteriormente, con la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y la Ley General del Ambiente se establece el marco legal que, actualmente, regula este derecho. Este fue complementado mediante el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobada por el Ministerio del Ambiente en el 2009.

En el marco de estos esfuerzos por garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información ambiental, el OEFA, como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobó la Directiva N° 001-2012-OEFA/CD, denominada “Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA”, formalizada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 015-2012-OEFA/CD del 21 de diciembre de 2012, y publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de diciembre de 2012.

Esta Directiva, concebida con la finalidad de promover una mayor transparencia en la administración de la información que posee el OEFA, prevé como regla general que la información ambiental tiene carácter público, por lo que toda persona tiene derecho a acceder a dicha información. Asimismo, establece como única excepción al carácter público de dicha información, aquella considerada como secreta, reservada y confidencial, de acuerdo con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento, la misma que debe ser interpretada de manera restrictiva, al tratarse de la limitación a un derecho fundamental.

Asimismo, dentro de las principales medidas implementadas por la Directiva para lograr una mayor difusión de la información ambiental que administra el OEFA, se prevé la elaboración de dos nuevos instrumentos: a) **Reporte Público del Informe de Supervisión Directa**, en el caso de las actividades de supervisión; y, b) **Resumen Público del Procedimiento Sancionador**, en el caso de las actividades de fiscalización y sanción. Cabe precisar que, con anterioridad a la dación de la Directiva, los documentos que se generaban como resultado de las funciones referidas eran calificados como confidenciales, al interpretarse equivocadamente que se encontraban dentro del supuesto de excepción recogido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

No obstante, aplicando los principios de presunción de publicidad y máxima publicidad que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la Directiva logra un adecuado equilibrio entre el derecho que tienen los ciudadanos de acceder libremente a la información técnica y objetiva resultante de la toma de muestras, análisis y monitoreo que administra el OEFA, y el derecho de las empresas investigadas de mantener en reserva información sensible cuya difusión potencialmente podría causarles perjuicio.

BIBLIOGRAFÍA:

CARDESA, Antonio

2011 “Jurisprudencia Ambiental de la Unión Europea”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Cataluña, volumen 2, número 1, pp. 10.

CASTRO, Karin

2008 *Acceso a la Información Pública: Apuntes sobre su desarrollo en el Perú a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Cuaderno de Trabajo N° 6*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

CORPORACIÓN PARTICIPA et ál.

2005 *Situación del Acceso a la Información, la participación y la Justicia Ambiental en Chile*. Consulta: 13 de noviembre de 2013
<www.accessinitiative.org>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2000 *Informe Defensorial N° 48 - Situación de la libertad de expresión en el Perú*. Consulta: 03 de enero de 2014.
<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_48.pdf>

2001 *Informe Defensorial N° 60 - El acceso a la información pública y la "cultura del secreto"*. Consulta: 03 de enero de 2014.
<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_60.pdf>

GÓMEZ, Hugo y Milagros GRANADOS

2013 "El fortalecimiento de la fiscalización ambiental". *Revista de Economía y Derecho*. Lima, número 39, pp. 43-64.

MINISTERIO DE DEFENSA

1998 *Política de Defensa Nacional del Estado Peruano*. Lima, pp. 29-30.

RAMÍREZ, Felipe

2011 "Acceso a la Información Ambiental". *Revista Chilena de Derecho*. Santiago de Chile, volumen 38, número 2, pp. 311-339.