



USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

Guía de Transparencia

Ambiental Municipal y

Acceso a la Información



GESTION AMBIENTAL LOCAL
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE



CONAM

POR UN PERU JUSTO, LIBRE, SOBERANO Y SOSTENIBLE

**GUÍA DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN
AMBIENTAL MUNICIPAL**

PERÚ 2008

GUIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)
Av. Guardia Civil N° 205. San Borja. Lima 41 -Perú
Telf.: (51-1) 225-5370 Fax.: (51-1) 225-5369
Web: <http://www.conam.gob.pe>

Primera Impresión: 2008
Lima, Perú

Elaboración Colectiva
CONAM

Coordinación y revisión general:
César Villacorta Arévalo
Walter Herz Sáenz
Fernando Brito De La Fuente

03602

Carátula, diagramación e impresión:
Solvima Graf S.A.C.
Jr. Saint Saenz 670, San Borja
Telf: 476-1206, 2245006
E mail: solvimagraf@hotmail.com



Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-08157

Está autorizada la producción total o parcial del contenido de esta guía con fines educativos citando la fuente.

Este documento es publicado gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID contribuyendo de esta manera a la generación de capacidades de los actores locales.

Los puntos de vista del autor expresados en esta publicación no corresponden necesariamente a los de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del gobierno de los Estados Unidos.

Principio 10

“... 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...”

Artículo II, Ley General del Ambiente

“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.”

CONTENIDO

Presentación	07
---------------------------	-----------

CAPÍTULO 1:

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	09
--	-----------

1.1. Antecedentes de la Transparencia	09
1.2. Transparencia en el Perú	11
1.3. Principio de Publicidad	11
1.4. Acceso a la información Privada de Naturaleza Pública	12
1.5. Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	13

CAPÍTULO 2:

INFORMACIÓN, AMBIENTE Y MUNICIPALIDADES	14
--	-----------

2.1. El Derecho de Acceso a la Información Ambiental	14
2.2. Libre Acceso a la Información Ambiental a Nivel Municipal	16
2.2.1. Beneficios para los Ciudadanos	16
2.2.2. Beneficios para las Municipalidades	17

CAPITULO 3:

¿QUÉ DEBE HACER LA MUNICIPALIDAD?	18
--	-----------

3.1. Normativa Municipal de Acceso a la Información Ambiental	18
3.1.1. Principios Rectores	18
3.1.2. Objetivos y Ámbito de Aplicación	19
3.2. La Información Ambiental	20
3.3. Situaciones de Excepción al Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Ambiental	21
3.4. Procedimiento de Acceso a la Información	24
3.5. Instancia Responsable	26
3.6. Responsabilidades y Sanciones	27
3.7. Organizando la información ambiental	28
3.8. Facilitando el acceso a la información ambiental	28

PRESENTACIÓN

La presente guía busca brindar a la ciudadanía y a las autoridades y funcionarios municipales un instrumento para facilitar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Ambiental, en el marco de dos importantes leyes: La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General del Ambiente.

Uno de los elementos imprescindibles para el funcionamiento de la democracia es la transparencia y el acceso a la información en posesión de los gobiernos municipales; primera instancia para la comunicación entre gobierno y sociedad. A través de este derecho consagrado en el inciso 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, cualquier persona puede acceder a la información relativa a las acciones del gobierno que realicen en su nombre.

Este derecho fundamental resulta esencial no sólo porque permite dar cuentas de los actos de gobierno público sino porque es un derecho que permite garantizar el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo de las personas.

Para ello, se ha organizado esta guía en tres capítulos. En el primero, el objetivo es informar sobre la transparencia y sus antecedentes, considerando algunos parámetros internacionales y la propia evolución en el Perú, que ha conducido a la promulgación de la Ley N° 27806 cuyo objetivo es promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental de acceso a la información

En el segundo capítulo se detalla las implicancias del ejercicio al derecho de acceso a la información ambiental a nivel municipal, considerando los beneficios que esto tendría tanto con la ciudadanía como a los gobiernos locales, en la medida que permite afianzar los lazos entre los gobiernos locales y la ciudadanía, demostrando una gestión transparente que aumenta su credibilidad y contribuye a la mejora de la calidad de las decisiones municipales. Todo esto considerando que los municipios cuentan con un espacio mucho más amplio para estrechar los vínculos con la población siendo esto lo ideal para incentivar una cultura de transparencia.

Por último, en el tercer capítulo hacemos una descripción del diseño y ejecución de una política de transparencia y publicidad de la información pública en materia ambiental, la cual debe estar instrumentalizada a través de una reglamentación municipal que considere una serie de lineamientos y principios indispensables para un efectivo sistema de acceso a la información.

CAPITULO 1

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

1.1. Antecedentes de la Transparencia

Las diferentes instituciones del Estado, han considerado durante mucho tiempo que lo gubernamental constituye algo esencialmente oculto, por lo que la transparencia ha debido enfrentar una sólida oposición para poder convertirse en un nuevo atributo de la cultura política y del funcionamiento gubernamental.

El avance hacia una cultura de transparencia no ha sido fácil ni homogéneo en cada país. En el caso de América Latina, la transparencia se encuentra en plena construcción o consolidación, definiendo su marco jurídico y las instituciones que la instrumentalicen y protejan. Asimismo, en varios lugares la transparencia sigue siendo un tema aún lejano, como ocurre en países con gobiernos dictatoriales y autoritarios.

Así, se reconoce que Suecia fue el primer país que consolidó transparencia como parte de su sistema jurídico e instituciones gubernamentales. A través del Acta de la Libertad de Prensa de 1776, posteriormente integrada a la constitución política sueca, se consolidó el primer gran giro del Estado de perfil hermético al Estado obligado a la transparencia.

Posteriormente, diferentes documentos como la Constitución Política de los Estados Unidos y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, impulsada por la revolución francesa, postularon las libertades de libre pensamiento y de expresión, que son sustento del contemporáneo acceso y divulgación de la información gubernamental.

En el siglo XX, podemos encontrar dos importantes antecedentes sobre la transparencia en el derecho internacional. Lo más relevante es la resolución 59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1946, que declara a la libertad de información como derecho humano fundamental. De igual modo, la resolución 45/76A de la misma Asamblea General, del 11 de diciembre de 1990, reafirma un concepto de la información que la concibe al servicio de la humanidad. Ambas resoluciones se encuentran ligadas a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que reconoce el derecho humano a la libertad de expresión y de información.

Sin embargo, estos reconocimientos del derecho de libre expresión no fueron suficientes para instrumentalizar prácticas concretas de transparencia de la información gubernamental, pues no se desarrollaba todo su contenido y lo que

implicaba. Por esto, fue necesaria la elaboración de una legislación adicional que permitiera vincular el derecho de libre expresión con el acceso a la información gubernamental.

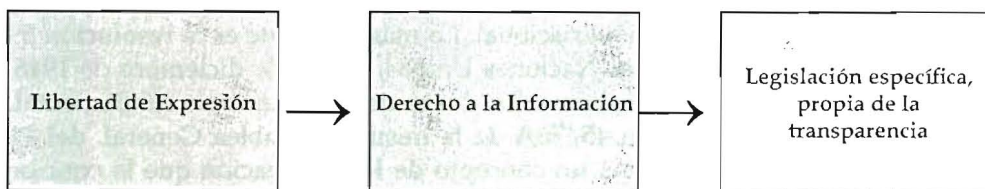
En este sentido, la transparencia, como derecho y práctica gubernamental requiere de herramientas explícitas y precisas que le permitan evolucionar hacia un concepto exclusivo en sí misma. Es decir, requiere de una legislación explícita sobre transparencia, así como definir de manera precisa sus instrumentos para ubicarla realmente al alcance del ciudadano y, del otro lado, con plena capacidad para obligar a todo el ámbito gubernamental.

De este modo, en la década de los sesenta se dio inicio a una segunda etapa de la transparencia que no ha sido sencilla ni inmediata, pues debió enfrentar poderosas resistencias. En el caso de los Estados Unidos, la transparencia se consolidó con el Acta de Libertad de Información de 1967, a la cual le han seguido otras regulaciones para ampliar su ámbito de aplicación.

Por su parte, Francia aprobó en 1978 la Ley N° 78-753, con la cual se instaló la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos, que inició sus labores en 1979 como un órgano dedicado a garantizar el ejercicio del derecho a la información. Asimismo, en países como Inglaterra, Japón y Australia, también se han venido desarrollando legislaciones nacionales al respecto.

Como puede apreciarse, la transparencia forma parte del debate público en prácticamente todos los países, de vital importancia en la evolución de los derechos fundamentales de las personas y su relación con el Estado, constituyéndose como un componente esencial de la democracia moderna.

Figura 1 Evolución Jurídica de la Transparencia



1.2. La Transparencia en el Perú

La transparencia en el Perú es un tema relativamente reciente. Un antecedente muy importante lo constituye el ahora derogado Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Legislativo N° 613), que incluyó el derecho de acceso a la información pública en materia ambiental. Si bien el inciso 5 del artículo 2° de la Constitución de 1993 reconoce que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, es recién a fines del año 2000 que se dan los primeros pasos firmes hacia una cultura de transparencia.

El primer paso se dio el 12 de febrero del 2001, cuando el Perú suscribió la Declaración de Chapultepec, que promueve la libre información, incluyendo un mayor acceso a la información sobre el gasto público y el quehacer del Estado. Asimismo, por medio del Decreto Supremo No 018-2001-PCM, publicado el 27 de febrero del 2001, se diseñó un procedimiento especial para que las personas pudieran acceder a la información, que se caracterizó por tratar de ser expeditivo y garantista. Durante dicho periodo se dictó además el Decreto de Urgencia No 035-2001, que reguló el acceso ciudadano a la información sobre finanzas públicas.

Sin embargo, a pesar de estos avances, es recién con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, vigente desde enero del 2003, que se marca un hito en la promoción de la transparencia de los actos del Estado y, regular así, el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

La Ley N° 27806, cuyo Texto Único Ordenado (TUO) fue aprobado a través del Decreto Supremo No 043-2003-PCM, publicado el 24 de abril del 2003, fue el resultado del trabajo en conjunto del Congreso de la República y de diversas instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, lo cual permitió una norma mucho más amplia y detallada de los diversos procedimientos a seguir para una eficiente transparencia del gobierno.

Por otro lado, la Ley, en su primera disposición transitoria, complementaria y final, dispuso que el Poder Ejecutivo debería elaborar su Reglamento en un plazo no mayor de noventa días. Dicha norma fue dictada a través del Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, publicado el 7 de agosto del 2003.

1.3. El Principio de Publicidad

El principio de publicidad de los actos de gobierno es indiscutiblemente el ingrediente de mayor relevancia para el desarrollo y profundización de un régimen democrático.

¿Qué es el principio de publicidad?

Toda la información que poseen y producen dentro de una entidad pública puede ser conocida por cualquier persona.

Este principio va en contra de la denominada "Cultura del Secreto". Muchas de las personas que trabajan en el Estado todavía piensan que les está prohibido hacer de conocimiento público los documentos (la información) que hay en las entidades del Estado.

La publicidad es un mecanismo de control por el cual el sistema democrático se asegura que la divulgación de la información dará lugar al ejercicio responsable del poder en el sentido de rendir permanentemente cuenta a la ciudadanía por las decisiones que se toman. Justificando así el derecho de los ciudadanos a participar activamente en los asuntos públicos a través de otro derecho: el derecho a la información pública.

La información pública que se entrega y difunde debe ser cierta, completa y clara, así como estar debidamente actualizada. Esto implica que las entidades públicas no deben difundir ni entregar información falsa, desfasada o que no se entienda. Estos aspectos deben complementarse mutuamente, pues una información puede ser poco clara debido a que no se encuentra completa.

Por el principio de publicidad, el Estado está en obligación de difundir en forma permanente determinado tipo de información que, debido a su importancia, debe estar siempre disponible para que cualquier persona acceda a ella. Asimismo, debe establecerse diferentes formas para acceder a la información y promover la conservación de la misma en forma adecuada a fin de proteger la integridad y disponibilidad de los documentos.

Resulta claro que el gobierno debe ser controlado por medio de la publicidad de sus actos, y esta publicidad no puede quedar a criterio del propio controlado sino que debe ser un recurso accesible a aquellos que se encuentran facultados para ejercer ese control: los propios ciudadanos que delegaron en sus representantes el poder de tomar decisiones de gobierno en su nombre.

1.4. Acceso a la información Privada de Naturaleza Pública

Existen supuestos en los que la información que se genera en el ámbito privado concierne también a la sociedad en su conjunto. Dicha información es vital para proteger bienes públicos o derechos que van más allá de la esfera privada. Este es el caso de la información de empresas que brindan servicios públicos o información como la composición de bienes o productos peligrosos. Sin embargo, en esta guía nos centraremos en la información que genera el Estado o que recibe el Estado de actores privados (por ejemplo, los instrumentos de evaluación de impacto ambiental).

1.5. Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Ambiental constituye un avance importante para la promover la transparencia de los actos de gobierno y regular el derecho fundamental de acceso a la información consagrado en el numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política de 1993.

De acuerdo al T.U.O. de la Ley N° 27806, toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la administración pública en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. La información a solicitarse puede haber sido producida por ella o encontrarse en su poder aunque no la haya producido directamente.

Asimismo, la norma consagra el principio de publicidad al señalar que toda información en posesión del Estado se presume pública salvo las excepciones expresamente señaladas en la ley. Dichas excepciones consisten en restringir el ejercicio del derecho de acceso a la información en los casos en que ésta sea considerada como secreta, reservada o confidencial.

Por último, la ley también extiende la obligación de entregar información a las empresas del Estado e incluso a las personas jurídicas de derecho privado que presten servicios públicos o ejercen función administrativa en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado.

CAPÍTULO II

INFORMACIÓN, AMBIENTE Y MUNICIPALIDADES

2.1. El Derecho de Acceso a la Información Ambiental

El derecho de acceso a la información permite que cualquier persona pueda acceder a un conjunto de documentos de carácter público, relacionado con actividades que interesan a todos los integrantes de la comunidad. Se trata no sólo un derecho individual, en el sentido que garantiza que nadie sea arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren los diversos organismos del Estado, sino que también es un derecho que posibilita, que los individuos puedan ejercer y disfrutar de otros derechos fundamentales.

¿Qué es la Información Ambiental?

"... se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos."

Art. 31º Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

En este sentido, el derecho de acceso a la información constituye un derecho instrumental, a través del cual puede garantizarse el derecho al medio ambiente sano y adecuado, y cualquier individuo puede solicitar al Estado la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar directamente o indirectamente el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que lo motive.

¿Qué es el Acceso a la Información Pública Ambiental?

El Estado tiene mucha información que atañe a todas las áreas de la vida de la nación, incluyendo la de carácter ambiental.

Nuestra Constitución Política reconoce el derecho de toda persona de obtener esta información para mejorar su calidad de vida y sus posibilidades de participación, lo cual ha sido ampliado por la Ley General del Ambiente.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha establecido las reglas para que cualquier persona sepa cómo ejercer dicho derecho. La Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental ha complementado estas disposiciones.

Así lo recoge la Ley General del Ambiente que consagra al derecho de acceso a la información ambiental como un principio conforme al cual toda entidad pública, así como las personas jurídicas que presten servicios públicos, deben facilitar el acceso a la información pública sobre el ambiente, sus componentes y sus implicancias en la salud de las personas. Para ello, deben establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de la información ambiental relativa a los sectores, áreas o actividades a su cargo, a fin de facilitar el acceso a la misma.

¿Quién puede pedir información a la municipalidad?

Cualquier persona puede ejercer este derecho sin distinción de raza, edad, nacionalidad, sexo, religión, opinión y pensamiento, actividad, cultura, educación, ni de ninguna otra índole.

Las organizaciones civiles, inscritas o no en cualquier registro, pueden solicitar información a través de sus representantes sin necesidad de acreditar dicha representación.

Es un derecho solicitar y recibir información pública sin expresión de causa, es decir, sin justificación o explicación alguna.

Esto quiere decir que todos los funcionarios y servidores municipales deben cumplir con su deber de entregar la información solicitada, y asegurar el cumplimiento de este deber en las instancias inferiores a su cargo.

De igual forma, en mérito a este principio, todas las entidades públicas con competencias ambientales deben incorporar al Sistema Nacional de Información Ambiental, administrado por el CONAM, 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 sus funciones ambientales.

¿Qué información se le puede solicitar a la Municipalidad?

Es toda información que las entidades públicas poseen o han producido. Por ejemplo:

- estudios (incluyendo los vinculados con las evaluaciones de impacto ambiental)
- dictámenes o resoluciones administrativas
- datos estadísticos e informes técnicos
- actas de reuniones oficiales
- normas internas (directivas o similares)

La información anterior puede encontrarse en forma de:

- documentos escritos
- fotografías
- grabaciones
- soporte magnético o digital
- cualquier otro formato existente en la entidad.

Para responder a un pedido de información, la municipalidad no tiene la obligación de dar opiniones o justificaciones a través de sus funcionarios o servidores, ni tampoco está obligado a crear o producir información con la que no cuente o no tenga la obligación de contar, ni tampoco está obligado a hacer evaluaciones o análisis de la información que posee.

2.2. Libre Acceso a la Información Ambiental a Nivel Municipal

En el plano municipal, es necesario una cultura de transparencia no sólo porque sea una herramienta fundamental que posibilita el ejercicio de un derecho de las personas reconocido universalmente, sino porque se integra a una amplia lista de beneficios que particularmente son valiosos para el mismo gobierno local, pues lo ayuda a evolucionar hacia fases más especializadas, de capacidades ampliadas, eficientes, eficaces, con equidad social y permanente rendición de cuentas a la sociedad local. La transparencia, es una herramienta que facilita la evolución institucional de los gobiernos municipales, tanto internamente como en sus relaciones con los ciudadanos y con los otros niveles de gobierno.

En tal sentido, la transparencia no es sólo para cumplir con un mandato constitucional y posibilitar el ejercicio de un derecho de las personas en el ámbito municipal, sino para además impulsar la modernización del gobierno local, hacia un régimen de libre acceso a la información ambiental útil tanto para la ciudadanía como para el Estado y sus autoridades políticas y administrativas.

2.2.1. Beneficios para los Ciudadanos

En el caso de los ciudadanos, un régimen de acceso a la información ambiental mejora los niveles de conciencia pública sobre los problemas del medio ambiente. Pues, permite a cada persona seleccionar la información que le interesa para darle un uso discrecional de acuerdo a sus propios intereses, generando un aumento del nivel de percepción y precisión de los problemas de naturaleza ambiental que le afecten y contribuyendo, en consecuencia, a una participación responsable sobre el mismo.

Un régimen de libre acceso a la información pública ambiental permite también asegurar el control permanente de la administración por parte de la ciudadanía. Siendo en realidad, un mecanismo que facilita la misma información que es utilizada por parte de las autoridades para las decisiones públicas a cualquier individuo, provocando en efecto, una fiscalización o control externo difícil de evitar.

En contrapartida, el aumento de la transparencia en la gestión pública ambiental, genera mayor confianza ciudadana sobre la misma, pues una ciudadanía consciente de sus posibilidades de control real y efectivo sobre la gestión pública sabe que las oportunidades para burlarla son también restringidas.

2.2.2. Beneficios para las Municipalidades

Un régimen de acceso a la información ambiental puede beneficiar también al gobierno local y a sus autoridades en la medida que posibilita la recuperación de su credibilidad al demostrar una gestión transparente.

De igual modo, mejora la calidad de las decisiones públicas al contar con una ciudadanía más y mejor informada, y contribuye a la ampliación de la base informativa permanentemente nutrida por las contribuciones provenientes de la comunidad.

CAPITULO III

¿QUÉ DEBE HACER UNA MUNICIPALIDAD?

3.1. Normativa Municipal de Acceso a la Información Ambiental

Para hacer efectiva la transparencia es necesario de la voluntad política y de las personas que la concretan, es decir, se requiere de la clara conciencia y la pertinente iniciativa para construir la transparencia y a sus instrumentos por parte de los municipios.

Esta voluntad política, no es sólo el pronunciamiento verbal sobre el tema, sino un curso de acción programado que se enfoca sobre ese preciso objetivo. Es por eso que es necesaria la elaboración de una norma municipal de transparencia y acceso a la información para facilitar el ejercicio de este derecho ciudadano, a fin de que sea una práctica cotidiana en el desempeño del gobierno municipal. Esto también puede contribuir a los procesos de modernización administrativa de los municipios, haciendo que las políticas de transparencia trasciendan las políticas de turno.

Cabe señalar, que tratándose de una reglamentación municipal, ésta debe estar debidamente sustentada en fuentes legales, las cuales deben ser precisadas y detalladas.

Cuadro N° 1

Normas Legales sobre acceso a la información ambiental	Fecha de Publicación
Constitución Política del Perú	30/12/1993
Ley N° 28611, Ley General del Ambiente	15/10/2005
Ley N° 28245, Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental	08/06/2004
Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, Texto Único Ordenado (TUU) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	24/04/2003
Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	07/08/2003

3.1.1. Principios Rectores

La norma municipal de transparencia y el acceso a la información ambiental pública debe considerar el marco normativo vigente.

De este modo, hay que considerar una serie de principios y valores a la hora de desarrollar una reglamentación al respecto:

-
- La transparencia y el acceso a la información deben ser reconocidos como partes inherentes de la libertad de expresión, que incluye tanto la búsqueda, acceso y difusión de información de interés público, en cualquier tema, de cualquier forma, de cualquier período y contenida en cualquier medio.
 - La transparencia y el acceso a la información deben ser considerados como condición de democracia y factor de modernización de la relación entre gobierno y sociedad.
 - Reconocer a la transparencia y la rendición de cuentas como recursos eficientes en la lucha contra la corrupción y en el fortalecimiento de la legalidad.
 - Garantizar el principio de publicidad de los actos de gobierno municipal en materia ambiental.
 - Proteger la información concerniente a la intimidad de los individuos, así como el derecho de éstos a conocerla.
 - La transparencia debe ser apreciada y promovida como parte de una nueva ética del servicio público, ejercido cotidianamente por las entidades gubernamentales y sus funcionarios.

3.1.2. Objetivos y Ámbito de Aplicación

Los objetivos de la normativa municipal en materia de transparencia y acceso a la información ambiental deben enfocarse en cinco ejes principales:

- 1) Los relacionados con el ejercicio del derecho a la información ambiental por los individuos.
- 2) Aquellos que se refieren a una política ambiental municipal que promueve la transparencia ambiental.
- 3) Los que se refieren a la consolidación y ampliación de las prácticas democráticas en el ejercicio de gobierno.
- 4) Los relacionados con los efectos de la transparencia en materia ambiental en la modernización de la administración municipal.
- 5) La obligación del gobierno local de proteger la información de carácter personal y reservado de las personas.

Es necesario también considerar dentro los objetivos de la reglamentación la definición de las instancias y procedimientos que garanticen a toda persona el conocimiento y consulta de la información ambiental en posesión del gobierno local.

Por otro lado, debe definirse un principio general, sin excepciones, que obligue a todos y cada uno de los ámbitos del municipio, así como hacer extensivo a las personas morales o físicas que administren reciban recursos económicos o materiales de la municipalidad. De este modo, la obligación de transparencia debe ser obligatoria para

cada uno de los servidores públicos, independientemente de su rango laboral o función desempeñada.

3.2. La Información Ambiental

Como menciona en los capítulos anteriores, para que una información sea considerada como pública, es necesario que aquella haya sido producida por la entidad pública o encontrarse en su poder aunque no lo haya producido directamente. En este sentido, las municipalidades tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soportes magnéticos o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

A partir de lo señalado, se debe establecer un principio general que defina la naturaleza pública de la información en materia ambiental que se encuentra en posesión del gobierno municipal o del conjunto de los sujetos obligados, así como el derecho de toda persona a acceder a ella y conocerla.

Cuadro N° 2

Información Mínima que debe contar la Municipalidad	
Datos generales de la Municipalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Entidad responsable de la gestión ambiental en la Municipalidad, precisando que instancia es la responsable del acceso a la información pública ambiental. - Otras oficinas, programas o similares con funciones vinculadas con lo ambiental, indicando sus objetivos y metas de cada órgano municipal. - Procedimientos administrativos de carácter ambiental o que requieren de requisitos de naturaleza ambiental: debe señalarse el nombre del trámite, requisitos, formatos y plazos. - Política Ambiental Municipal. - Informes de gobierno.
Marco Normativo Ambiental Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenanza que aprueba el Sistema Local de Gestión Ambiental - Ordenanza y normas que aprueban políticas o desarrollan instrumentos de gestión ambiental. - Ordenanza y normas que regulan las funciones de las oficinas responsables del tema ambiental en la Municipalidad. - Adicionalmente se pueden considerar las principales normas ambientales: Ley General del Ambiente, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión, Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión, etc.

Sobre los funcionarios públicos	- Directorio de los funcionarios públicos responsables de los órganos con funciones ambientales.
Finanzas Municipales	- Presupuesto en materia ambiental. - Los proyectos de inversión pública ambiental ejecutados o en ejecución, especificando el presupuesto total del proyecto.
Documentación de las decisiones en materia ambiental	- Documentación de reuniones de los órganos municipales con funciones ambientales. - Documentos de los procedimientos de participación ciudadana. - Documentos de estudios o consultorías realizadas por la municipalidad en materia ambiental.

3.3. Situaciones de Excepción al Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Ambiental

Una vez definida la naturaleza pública de la información en materia ambiental, debe explicarse la necesidad de establecer las situaciones de excepción.

De acuerdo al T.U.O. de la Ley N° 27806, las restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información sólo pueden basarse cuando dicha información es clasificada como secreta, reservada o confidencial.

- a) Información Secreta: Es aquella información sustentada en razones de seguridad nacional, en concordancia con el artículo 163° de la Constitución Política del Perú, que además tenga como base fundamental garantizar la seguridad de las personas y cuya revelación originaría riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático, así como respecto a las actividades de inteligencia y contrainteligencia del CNI.
- b) Información Reservada: Aquella información que tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla. Es considerada también como reservada la clasificada en el ámbito de las relaciones externas del Estado, toda aquella cuya revelación originaría un riesgo a la seguridad e integridad territorial del Estado y la defensa nacional en el ámbito externo, al curso de las negociaciones internacionales y/o la subsistencia del sistema democrático.
- c) Información Confidencial: Aquella cuya difusión podría afectar el derecho a la intimidad personal o familiar y las demás contenidas en el artículo 17° del TUO de la Ley 27806.

Cuadro N° 3

EXCEPCIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (T.U.O. Ley N° 27806)	
INFORMACIÓN SECRETA	En el ámbito militar
	<ul style="list-style-type: none"> - Los planes estratégicos y de inteligencia, así como la información que ponga en riesgo sus fuentes. - Los informes que de hacerse públicos, perjudicarían la información de inteligencia. - Aquellos informes oficiales de inteligencia que, de hacerse públicos, incidirían negativamente en las excepciones contempladas en el inciso a) del artículo 15 de la presente Ley. - Información relacionada con el alistamiento del personal y material. - Las actividades y planes estratégicos de inteligencia y contrainteligencia, de los organismos que conforman el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), así como la información que ponga en riesgo sus fuentes. - Información del personal civil o militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas. - La información de inteligencia que contemple alguno de los supuestos contenidos en el artículo 15 numeral 1.
	En el ámbito de inteligencia
	<ul style="list-style-type: none"> - Los planes estratégicos y de inteligencia, así como la información que ponga en riesgo sus fuentes. - Los informes que de hacerse públicos, perjudicarían la información de inteligencia. - Aquellos informes oficiales de inteligencia que, de hacerse públicos, incidirían negativamente en las excepciones contempladas en el inciso a) del artículo 15 de la presente Ley. - Información relacionada con el alistamiento del personal y material. - Las actividades y planes estratégicos de inteligencia y contrainteligencia, de los organismos que conforman el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), así como la información que ponga en riesgo sus fuentes. - Información del personal civil o militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas. - La información de inteligencia que contemple alguno de los supuestos contenidos en el artículo 15 numeral 1.

INFORMACIÓN
RESERVADA

Por razones de seguridad nacional en el ámbito del orden interno

- Los planes de operaciones policiales y de inteligencia, -así como aquellos destinados a combatir el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y organizaciones criminales, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos.
- Las informaciones que impidan el curso de las investigaciones en su etapa policial dentro de los límites de la ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos, así como la interceptación de comunicaciones amparadas por la ley.
- Los planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penitenciarios, locales públicos y los de protección de dignatarios, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos.
- El movimiento del personal que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas o afectar la seguridad ciudadana.
- El armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno.

Por razones de seguridad nacional y de eficacia de la acción externa del Estado

- Elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no serán públicos por lo menos en el curso de las mismas.
- Información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países.
- La información oficial referida al tratamiento en el frente externo de la información clasificada en el ámbito militar, de acuerdo a lo señalado en el inciso a) del numeral 1 del artículo 15 de la presente Ley.
- La información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones.

<p style="text-align: center;">INFORMACIÓN CONFIDENCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil que están regulados, unos por el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución, y los demás por la legislación pertinente. - 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. - La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso. - La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado. - Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.
---	---

Las excepciones señaladas en el T.U.O. de la Ley N° 27806 deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental. En tal sentido, no se puede establecer por una norma de menor jerarquía ninguna excepción a la señalada en esta Ley.

3.4. Procedimiento de Acceso a la Información

En el procedimiento de acceso a la información en materia ambiental debe considerarse los siguientes puntos:

- El derecho de las personas a solicitar y conocer la información ambiental pública, así como acceder a los documentos que la contienen.

- Especificar la instancia responsable de recibir las solicitudes, proporcionar la información y permitir el acceso a los documentos.
- El procedimiento y formato de solicitud de información.
- Los términos de respuesta a la solicitud: tiempos, medios, costos, que deberá ser mínimo y nunca un obstáculo para acceder a la información.
- La gratuidad de la información y del acceso a ésta (el solicitante sólo asumirá el costo de reproducción del material).

Procedimientos de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Solicitud de Copia de Documento

Presentación de la Solicitud a la Entidad (en ventanilla o vía internet)

- La solicitud debe ir dirigida al responsable de entregar la información.
- Si éste no está identificado, se puede enviar al funcionario que posea la información.
- La solicitud por internet requiere que la municipalidad cuente con el respectivo portal y que en el mismo se encuentre consignado el procedimiento de acceso a la información.

Respuesta de la Municipalidad

- Debe ser emitida dentro de los siete (7) días hábiles siguientes
- Hasta los dos días siguientes la municipalidad puede solicitar la subsanación de requisitos de forma, si es que falta un dato en la solicitud.
- Hasta el sexto día hábil la municipalidad debe comunicar el costo de reproducción (que debe reflejar sólo dicho costo, y no convertirse en una barrera al acceso y en el caso de poder enviarse por correo electrónico no tiene ningún costo).
- Hasta el sexto día puede comunicar el uso de una prórroga de cinco días hábiles.
- Hasta el séptimo día de recibida la solicitud (que se cuenta desde que se recibe las subsanaciones a la solicitud, de ser el caso) la municipalidad puede entregar la información.

Requisitos de forma:

- Nombre, DNI y datos precisos de los documentos solicitados.
- Dirección a la cual la municipalidad debe remitir la información solicitada.
- En el caso de los menores de edad, sólo basta con declararlo.
- En el caso de los analfabetos, la huella digital reemplaza a la firma.
- Indicar el soporte en el cual se desea que se entregue la información.

A falta del documento de identidad:

- La ley señala que no se puede negar información basándose en la identidad de la persona. Si bien se exige la formalidad de presentar el DNI, el Tribunal Constitucional ha establecido que ningún requisito de forma puede impedir el ejercicio de un derecho fundamental (exp. 3278-2003-HD/TC).



Procedimiento para Ver Documentos

- Se presenta la solicitud en la Mesa de Partes de la municipalidad. El pedido de acceso directo se presenta ante el funcionario responsable de entregar información, o ante el funcionario que tiene en su poder la documentación.

Acceso dentro del Horario de Oficina

- Todo pedido de acceso directo a un documento debe ser satisfecho en el día, pero atendiendo a la necesidad de un tiempo para la búsqueda del documento, se puede acceder a otorgar un plazo razonable adicional. El acceso directo a los documentos es gratuito.

Requisitos de forma:

- Tiene los mismos requisitos que un pedido de copia de documentos, pudiendo precisarse (recomendable) indicar que se trata de acceso directo.
- Se puede hacer verbalmente.

Casos de Información Injustificadamente Negada por la Municipalidad

- Si la municipalidad no ha contestado dentro del plazo de siete días hábiles (o dentro del plazo de ampliación) o no permite el acceso directo al documento.
- Si la municipalidad entrega información ambigua o incompleta, según el criterio de la persona que la ha solicitado. Para reclamar mediante la apelación, este hecho debe ser demostrado.

Casos de Información que puede ser negada por la Municipalidad o que sin entregar la información solicitada no hay infracción

- La municipalidad no tiene la información solicitada y así se lo indica al solicitante. Pero si ella conoce en donde se encuentra dicha información, debe poner este hecho en conocimiento del solicitante.
- La información se encuentra debidamente clasificada en cualquiera de las tres siguientes categorías: Información Secreta, Información Reservada e Información Confidencial (Cuadro N° 3).

Apelación

Pasados los siete días sin respuesta (aplicando el silencio administrativo negativo), o habiéndose negado la información injustificadamente, se puede apelar a la segunda instancia administrativa en caso que la hubiere. Toda apelación se presenta ante el funcionario a quien se dirigió originalmente el pedido dentro de los quince días hábiles de negado el pedido, y lo resuelve el superior jerárquico dentro de los diez días hábiles siguientes al de su presentación.

3.5. Instancia Responsable

Para promover un sistema de libre acceso a la información ambiental pública hace falta contar con una oficina que tenga la función principal de garantizarla, mediante la recepción y entrega de la información requerida. Es decir, que actúe

como ventanilla única para la canalización de las solicitudes por parte de la ciudadanía, y que esté constituida por personal administrativo que comprenda de relaciones humanas, que respete a cualquier persona independientemente de su aspecto físico, sexo, religión, condición social o cultura, etc. En otras palabras, hacen falta personas que entiendan que trabajan para el público y para el contribuyente. Por ende deben responder a ellos desde una actitud de servicio.

3.6. Responsabilidades y Sanciones

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha establecido que las infracciones a sus disposiciones, o las desarrolladas por su reglamento, constituyen faltas graves y conllevan la más fuerte sanción administrativa.

Las normas municipales en materia de transparencia y acceso a la información ambiental deben tipificar las conductas de los servidores públicos municipales que constituyen infracciones a sus disposiciones que son pasibles de sanción, indicando el tipo de sanciones que pueden imponerse, sin perjuicio de las responsabilidades civil y penal que pudieran existir.

Cuadro N° 4

EJEMPLOS DE ACTOS OBJETO DE RESPONSABILIDAD

- Utilización, sustracción, destrucción, ocultamiento, divulgación o alteración, total o parcial, de forma indebida de la información que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso.
- Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la substanciación de las solicitudes de acceso a la información que reciban o en la difusión de la información que están obligados a hacer del conocimiento público.
- Negar en forma intencional, la información que obre en sus archivos y que les sea solicitada, siempre y cuando no se encuentre clasificada como información reservada.
- Clasificar como reservada o confidencial cualquier tipo de información que no cumpla con las características estipuladas por el reglamento.
- Entregar información clasificada como reservada; o entregar aquella confidencial, sin el consentimiento de la persona a la cual correspondan los actos.
- Entregar incompleta, en forma intencional, la información solicitada.
- Demora en la entrega de la información solicitada, en relación con los plazos previstos por el reglamento.
- Negar la rectificación de los datos personales, en caso de que la persona lo solicite y acredite la corrección de éstos.
- No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por la instancia municipal que garantiza el acceso a ésta.

3.7 Organizando la Información Ambiental

La Municipalidad necesita organizar la información ambiental que dispone, para ello, el cuadro de información mínima será muy útil. La siguiente es una lista de actividades sugeridas al respecto.

- a) La unidad ambiental de la Municipalidad debe acopiar y actualizar por lo menos trimestralmente la información mínima ambiental.
- b) En lo posible, la información debe trasladarse a formatos digitales.
- c) La información ambiental disponible debe ser fichada y codificada a fin de facilitar su ubicación.

3.8 Facilitando el acceso al ciudadano

Las siguientes recomendaciones ayudarán a facilitar el acceso a la ciudadanía a la información de que disponen las municipalidades:

- a) Crear una página web dentro del portal de la municipalidad (de existir) denominado "Información Ambiental" o similar.
- b) Mantener copia física o en formato digital de lo señalado en el cuadro de "información mínima" en un solo ambiente o espacio dentro de la municipalidad, dentro de un área de documentación, biblioteca, o donde cualquier ciudadano pueda acceder.
- c) Publicar anualmente una síntesis de la información ambiental más relevante de la municipalidad, para lo cual se seguirán los criterios establecidos en el Sistema Nacional de Información Ambiental.



CONAM

POR UN PERÚ JUSTO, LIBRE, SOBERANO Y SOSTENIBLE

CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE

Av. Guardia Civil N° 205 San Borja, Lima - Perú
Teléfono: (51-1) 225-5370 Fax: (51-1) 225-5369
E-mail: conam@conam.gob.pe Web: <http://www.conam.gob.pe>