



Resolución N° 1195/2023

INDDHH N° 2022-1-38-000279

Montevideo, 14 de febrero de 2023.

Presidencia de la República

Sr. Secretario Álvaro Delgado

Ministro de Ambiente

Sr. Ministro Robert Bouvier

Sr. Presidente de OSE

Ing. Raúl Montero

Sra. Presidenta de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)

Ing. Quím. Silvana Romero

Sra. Intendente Departamental de San José

Cra. Ana María Bentaberri Alpuy

I – Antecedentes

I.- Con fecha 30 de agosto de 2022 la Institución Nacional de derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (en adelante INDDHH) dictó la resolución n.º 1157/2022 a cuya relación de antecedentes y consideraciones nos remitimos y tenemos por reproducidos en esta oportunidad, a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

La mencionada resolución fue comunicada en legal tiempo y forma a los organismos involucrados.



2.- El Ministerio de Ambiente (en adelante MA) presentó nota de fecha 21 de noviembre de 2022, de la que se desprende principalmente:

- a) Pretende la inadmisibilidad de la denuncia porque estima que se presentó vencido el plazo de 6 meses a partir del acto o hecho que la motivó (artículo 14 de la ley n.º 18446).
- b) El proyecto se remitió a la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (en adelante OSE) por razones de la tutela administrativa que ejerce el MA a su respecto.
- c) Ha formulado mejoras al proyecto.
- d) El M.A. considera suficiente para esta etapa preliminar el análisis ambiental del volumen 3.
- e) OSE, al hacer suya esta iniciativa ante el MA, no permitirá distinguir si es una iniciativa privada o estatal.
- f) Se destacan los beneficios fiscales dispuestos en la ley n.º 17555 para este tipo de obra.
- g) Señala que las obras destinadas a la potabilización y abastecimiento de agua pueden realizarse por el Estado o por privados.
- h) Advierte que ha concluido la etapa de evaluación por parte del Estado.
- i) No se explicita si su nota constituye un recurso o una petición, ni tampoco contiene ninguna solicitud o pretensión.

3.- El MA adjuntó a su nota la resolución n.º 1144/22 de OSE del 15 de noviembre de 2022 y de su contenido emerge que ésta procedió a:

- a) Aprobar estudios de factibilidad de las obras en el marco del proyecto "Neptuno".
- b) Convocar a licitación pública internacional para contratar el diseño, construcción, financiamiento y mantenimiento del Proyecto de Mejora del Abastecimiento de Agua Potable al Sistema Metropolitano (Proyecto Arazat).
- c) Cometer la preparación de las bases del Llamado para el procedimiento de contratación mencionado.
- d) Contratar como consultora a la empresa Mekorot mencionada en el resultando 4.

4. En fecha 13 de diciembre de 2022, el MA remitió a la INDDHH copia de las actas de las siguientes reuniones, en las que el tema del proyecto se trató: Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía, acta 17.ª sesión, 2da parte, del 12 de octubre de 2022 (incluye des grabación de la



sesión); Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y su Frente Marítimo, actas de la 11.ª sesión, del 4 de agosto de 2021, y de la 12.ª del 17 de junio de 2022 (incluye grabación de la sesión), así como de la 13.ª sucedida el 8 de setiembre del mismo año (que anexa la Propuesta de participación Proyecto Arazatí presentada en esa ocasión). Con fecha de 12 de diciembre se recibió también del MA y se adjuntó al expediente, los enlaces a las actas de las siguientes reuniones de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía: 14.ª sesión del 18 de agosto de 2021, la 15.ª sesión del 10 de noviembre de 2021, la 16.ª sesión del 6 de julio de 2022.

5.- Por otra parte, el 3 de enero de 2023 OSE envió a la INDDHH una nota que se individualiza como "Oficio N° de Gestión de Documentos 3/2023", que es un informe interno de su Gerencia Jurídico Notarial y de la que emanan fundamentalmente apreciaciones con relación a la resolución n.º 1157/2022 de la INDDHH y al Proyecto "Neptuno". Estas se resumen a continuación:

- a) Demostrar el vencimiento del transcurso de tiempo previsto para la presentación de la denuncia (artículo 14 de la ley n.º 18446) aunque tomando como punto de partida una fecha distinta a la aducida por el MA.
- b) Enfatizar que la INDDHH no le confirió vista de las actuaciones previo al dictado de la resolución n.º 1157/022.
- c) Destacar los beneficios fiscales de la ley n.º 17555 para la obra que se proyecta.
- d) Expresar que el abastecimiento de agua potable es un servicio público cuya ejecución y prestación -obras, bienes o servicios- puede ser brindado por OSE o a través de particulares.
- e) Señalar la irrecurribilidad del acto administrativo de recomendación n.º 1157/022 de la INDDHH (artículo 7 de la ley n.º 18446).

II – Consideraciones de la INDDHH

1.- La INDDHH ya ha analizado, en varios informes y resoluciones previos la especial protección que recibe el derecho humano al agua tanto desde la perspectiva jurídica nacional como internacional.

2.- En ese sentido y, desde el plano internacional, la tutela del derecho humano al agua se encuentra contemplada en varios instrumentos internacionales ratificados por nuestro país que, por la vía del art. 72 de la Constitución de la República, se integran al ordenamiento



jurídico nacional de acuerdo a la tesitura expuesta por la Suprema Corte de Justicia en su sentencia n.º 365/2009.

Entre otros, se destaca lo dispuesto en: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador; la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo; la resolución A/RES/64/292 (2010) de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua y el saneamiento; el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú); la observación general n.º 15 (2002) artículos 37 (lit. f) y 40 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas; los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

A ellos se relacionan el deber del Estado de garantizar el derecho a la participación conforme al artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con las evaluaciones de impacto ambiental y el acceso a la información sobre sus resultados, de acuerdo al principio 17 de la Declaración de Río sobre el medioambiente y el desarrollo.

3.- El Acuerdo de Escazú presenta, en su art. 7, las disposiciones de participación del público en asuntos ambientales. Más específicamente, en el párrafo 1 de dicho artículo, establece que debe tratarse de una participación abierta e inclusiva, lo que incluye que sea de carácter público.

A su vez, en el punto 7.4. del mismo artículo, el Acuerdo establece que se debe asegurar que la participación sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisión. No se define "etapas iniciales" pero, de acuerdo a la Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú, esto implica "cuando todas las opciones están abiertas, cuando no se ha tomado ninguna decisión y cuando los comentarios, las mejoras y las alternativas del público pueden ser consideradas de forma rigurosa, auténtica y exhaustiva".

El punto 7.6 establece, por su parte, que el público debe ser informado a través de medios apropiados, como por ejemplo medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales.

En el 7.7, se estipula que el derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medio apropiados y disponibles, conformes a las circunstancias del proceso.



El punto 7.9, finalmente, establece que la difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones del impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de los medios apropiados, de forma rápida y efectiva.

4.- Además, el ordenamiento jurídico nacional adopta una postura similar: es imperativo tener presente las principales normas constitucionales, legales y reglamentarias que son de ineludible observancia para el proyecto en cuestión y que a continuación se enumeran:

- **Artículo 47 de la Constitución de la República**

“La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación grave al medio ambiente.

La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.

El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

1) La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:

a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del medioambiente y la restauración de la naturaleza.

b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la

sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos;

estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.

d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberán ser dejada sin efecto.

2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.

3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

4) La ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuanto éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.”

- **Ley n.º 18610 de Política Nacional de Aguas, principios rectores**

Artículo 6: “Corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente proponer al Poder Ejecutivo la Política Nacional de Aguas.”

Es de tener presente que la ley n.º 19889 en su artículo 293 le otorgó al MA la competencia que el artículo 3 le asignaba al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en lo concerniente al ordenamiento ambiental, conservación



y uso de los recursos naturales, así como la política en el tema y las atribuciones de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA).

Desde el punto de vista organizativo del MA dependen de la Dirección General de Secretaría (artículo 511 de la ley n.º 19889) entre otras: a) la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (artículo 514 inc.I), la Dirección Nacional de Aguas (artículo 520) y la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (artículo 522).

Además, se dispuso que toda mención normativa a la DINAMA se considera referida a las Direcciones precedentes (artículos 514 inc. 3 y 4).

Artículo 8 : "La Política Nacional de Aguas tendrá por *principios*:

- A) *La gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general.*
- B) *La gestión integrada de los recursos hídricos -en tanto recursos naturales- deberá contemplar aspectos sociales, económicos y ambientales.*
- C) *Que la falta de certeza técnica o científica no podrá alegarse como eximente -ante el riesgo de daño grave que afecte los recursos hídricos- para la no adopción de medidas de prevención, mitigación y recomposición.*
- D) *Que la afectación de los recursos hídricos, en cuanto a cantidad y calidad, hará incurrir en responsabilidad a quienes la provoquen.*
- E) *El reconocimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos, en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.*



- F) *La educación ambiental como una herramienta social para la promoción del uso responsable, eficiente y sustentable de los recursos hídricos en sus distintas dimensiones: social, ambiental, cultural, económica y productiva.*
- G) *Que el abastecimiento de agua potable a la población es la principal prioridad de uso de los recursos hídricos. Los demás usos se determinarán teniendo en cuenta las prioridades que se establezcan por regiones, cuencas hidrográficas y acuíferos.*
- H) *Equidad, asequibilidad, solidaridad y sustentabilidad, como criterios rectores que tutelen el acceso y la utilización del agua.*
- I) *Que para la gestión sustentable de los recursos hídricos compartidos con otros Estados deberán promoverse estrategias de coordinación y cooperación internacional, según lo establecido por la Constitución de la República en materia de aguas y saneamiento.*
- J) *La participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control.*
- K) *Que las personas jurídicas estatales sean las únicas que puedan prestar, en forma exclusiva y directa, los servicios públicos de agua potable y saneamiento.*
- L) *Que el marco legal vigente en materia de aguas debe estar en consonancia con la evolución del conocimiento científico y tecnológico.”*



Artículo 18: Se entiende por participación el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio.

Artículo 19: Los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan.

- **Ley de Evaluación del Impacto Ambiental n.º 16466 y decreto 349/005**

El Acuerdo de Escazú que reviste carácter de ley nacional y se ha internado a nuestro ordenamiento jurídico, coincide con las exigencias propias y demás previsiones que se prevén por la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental n.º 16466 y su decreto reglamentario 349/005.

5.- La regulación jurídica internacional y nacional que antecede realza la vital importancia que reviste el derecho humano al agua, así como al saneamiento. Y atribuye relevancia a los cuidados que es necesario adoptar en materia de impacto ambiental, en atención al tamaño de las obras que son generalmente necesarias para satisfacer tales derechos. El cuidado y respeto por el medioambiente resulta esencial en este tipo de proyectos.

6.- En adición a lo precedente se advierte que, tanto de la legislación mencionada como de las buenas prácticas aceptadas a nivel internacional, la participación de la ciudadanía es un elemento clave y esencial en la evaluación de los riesgos de impacto ambiental.

Esta participación que debe acompañar en forma interactiva las diferentes etapas de diseño y puesta en marcha del proyecto para que sus responsables tengan, en todo momento, la perspectiva de identificar y categorizar los riesgos para así prevenirlos y mitigarlos, a la vez que instrumentan las medidas para compensar los eventuales daños que pudieran ocasionarse.

7.- De acuerdo a la constitución y la ley n.º 18610, la participación de los usuarios y de la sociedad civil en las instancias de planificación, gestión y control de las aguas es un principio rector. Para ello se crea la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS) y los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y Comisiones de Cuenca y Acuíferos, con escala nacional



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



regional y local respectivamente. Estos ámbitos son de integración tripartita (Estado, usuarios del agua y sociedad civil) y tienen como principales cometidos el apoyo a la planificación y gestión.

8.- Se reconoce que tanto OSE como el MA han participado tanto en sesiones de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía, como del Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y su Frente Marítimo, han intercambiado sobre el proyecto Neptuno y presentaron una propuesta de participación. Se tiene información, a su vez, de que la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía y la del Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y su Frente Marítimo sesionaron en forma conjunta los días 11, 18 y 25 de enero de 2023, pero las correspondientes actas no fueron publicadas, según lo afirmado por medios de prensa, lo que consta en este expediente.

9.- Sin embargo, en razón de lo expuesto, de las exigencias normativas y de lo que implican en materia de participación y acceso a la información, es insoslayable que la ciudadanía debe disponer de un más amplio y fácil acceso a la información del proyecto en todas sus etapas, así como de una mayor y más amplia posibilidad de participación en todas las etapas del proceso.

10.- Por todo lo expuesto deviene imprescindible conocer y difundir el estado actual del proyecto "Neptuno" también denominado "Arazati" así como todas las actividades cumplidas a su respecto y la observancia de la normativa vigente que le es aplicable. En este caso es vital poner foco en la protección del derecho humano al agua.

11.- Es imprescindible, como parte de un buen procedimiento de planificación, que la implementación y la supervisión de las medidas de gestión y mitigación de riesgos identificados se extienda durante todo su ciclo de vida.

III) Resolución de la INDDHH

Con base en lo anteriormente expuesto, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve:

1) Recomendar al Ministerio de Ambiente (MA) y a Obras Sanitarias del Estado (OSE) informar con la más amplia publicidad y difusión para conocimiento de la población: el estado actual



del Proyecto Arazatí también conocido como "Neptuno" y especificar las actividades y etapas desarrolladas hasta el presente.

2) Recomendar al Ministerio de Ambiente y a Obras Sanitarias del Estado, en el marco del Proyecto Arazatí y de aquí en adelante, diseñar e implementar un plan de información y participación que incluya mecanismos de participación y acceso a la información amplios, públicos y transparentes. Es prioritario dar a conocer a través de todos los medios apropiados a la opinión pública en general y a la población involucrada y sociedad civil organizada en particular, los procedimientos previstos para dicha participación, los mecanismos que ella tendrá disponibles, las fechas y lugares de las reuniones, sesiones o audiencias públicas. Además se solicita informar también de todo esto a la INDDHH.

Drá. CARMEN RODRÍGUEZ NÚÑEZ
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

WILDER TAYLER
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

JIMENA FERNÁNDEZ BONELLI
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

Cr. MARCOS ISRAEL
PRESIDENTE
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

Dr. BERNARDO A. LEGNANI
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



Consideraciones de Wilder Tayler sobre el Proyecto Neptuno confirmando la Resolución N°1157/2022. Voto fundado por la afirmativa de la Resolución 1195/2023 de Febrero de 2023 (Art. 59 de la Ley 18466)

Antecedentes

El 18 de Mayo de 2022 la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida presentó una denuncia ante la INDDHH a raíz del así llamado "Proyecto Neptuno". La denuncia señalaba, entre otras cosas, la falta de "participación ciudadana en la propuesta", así como "respecto a los impactos ambientales" y "sociales, que se darían sin participación de la población y sin adecuado acceso a la información".

Con fecha 30 de agosto de 2022 la INDDHH emitió la resolución N°1157/2022. La primera recomendación insta a "no innovar ni continuar adelante respecto al llamado a licitación pública referido a la Iniciativa Privada Proyecto Neptuno (IPPN) hasta tanto se establezca una planificación de los recursos hídricos de acuerdo a los estándares internacionales y nacionales del derecho humano al agua".

Las consideraciones que siguen son confirmatorias de la resolución N°1157. Se refieren a aspectos de la denuncia, de la resolución y del mandato de la INDDHH: los derechos al agua, a la participación pública y a la información. También se votará afirmativamente la propuesta de Resolución a consideración por entender que la misma constituye un avance, aunque parcial, en una situación que continúa evolucionando y requerirá el continuo control de la INDDHH en el futuro cercano.

Admisibilidad de la tramitación de la denuncia

El 21 de noviembre de 2022, el Ministerio de Ambiente compareció ante la INDDHH comentando la Resolución No 1157. En primer lugar invocó la inadmisibilidad de la denuncia por extemporánea. El Ministerio alegó que la "iniciativa privada" (el Proyecto Neptuno) tuvo difusión en la "prensa" local mas de seis meses antes de la presentación de la denuncia ante la INDDHH. El Ministerio elabora sobre los plazos de admisibilidad de las denuncias que llegan a la INDDHH (Art 14 de la ley de la INDDHH). Efectivamente, las denuncias deben ser presentadas, generalmente, antes de haber transcurrido seis meses de la toma de conocimiento de los hechos denunciados. El Ministerio menciona asimismo la inaplicabilidad de otra posible excepción a los plazos de admisibilidad : los casos de genocidio y crímenes de guerra.

Sin embargo, el análisis del art.14 omite referencia al inciso segundo del mismo artículo. Este habilita al Directorio de la INDDHH a ampliar el plazo, en circunstancias como la presente : *"En casos debidamente fundados y cuando se trate de violaciones graves a los derechos humanos, dicho plazo podrá ser ampliado por el Consejo Directivo de la INDDHH"*.

Lo expresado bastaría para rechazar el planteo de inadmisibilidad del Ministerio. Pero aparte de una lectura incompleta del Art 14, hay una incongruencia argumental en la nota del Ministerio. Por un lado este manifiesta que la iniciativa privada tuvo amplia difusión¹ y por el otro lado admite que "la iniciativa privada, conlleva la confidencialidad de la misma hasta tanto es aceptada por la administración", por lo que los "detalles de la iniciativa presentada, hasta

¹ Punto 6 Folios No. 227



ahora no podían ser públicos²". O sea que los denunciantes estuvieron impedidos hasta que lograron obtener suficiente información, sobre un daño potencial que, de confirmarse, sería continuado. Los denunciantes presentaron su denuncia cuando lograron reunir los elementos para hacerlo, en un proceso con varios hitos temporales, incertidumbres y poca transparencia.

El 3 de Enero del corriente OSE presentó un informe interno de su Gerencia Jurídico Notarial. La nota alega la improcedencia de la denuncia por razones similares a las esgrimidas por el Ministerio de Ambiente y aduce que no les fue conferida vista previa al dictado de la resolución N° 1157/022. Por otro lado se reconoce la irrecurribilidad de la misma.

Derecho humano al agua

El acceso al agua es un derecho fundamental. El agua es también proclamada como un "recurso natural esencial para la vida"³ y condición primordial para la supervivencia.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (CESCR, por sus siglas en inglés) reconoce que el agua es un derecho humano amparado por el artículo II del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴, ratificado por Uruguay. Este derecho abarca el disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico⁵. Por estas razones el agua debe tratarse como "un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico"⁶.

En similar sentido, nuestra Carta Magna expresa en su artículo 47:

"El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales". Esta es una disposición moderna y nueva en la Constitución nacional. Fue aprobada por plebiscito en octubre de 2004, con el 64,58% de los votos e importantes apoyos políticos. Había sido promovida por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, la misma entidad que presentó la denuncia sobre el Proyecto Neptuno en la INDDHH.

En todo caso es este carácter, de derecho fundamental, de bien social y de recurso esencial para la vida, con rango constitucional y vasto reconocimiento internacional, que indica la relevancia que debe darse a la normativa de derechos humanos cuando las autoridades nacionales regulan el derecho al agua, gestionan el recurso o toman iniciativas que lo afectan.

² Punto 9 Folios No. 228

³ Constitución de la República Art 47 p 2.

⁴ ONU, Comité DESC, Observación General No. 15, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), (29º período de sesiones 2002), párr. 3.

⁵ ONU, Comité DESC, Observación General No. 15, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), (29º período de sesiones 2002), párr. 2.

⁶ ONU, Comité DESC, Observación General No. 15, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), (29º período de sesiones 2002), párr. 11.



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



Obligaciones del Estado en torno al derecho al agua

El Estado Uruguayo tiene la obligación de respetar y garantizar el derecho al agua. Para cumplir con esa obligación debe adoptar un plan o política nacional para asegurar el ejercicio del derecho al agua.⁷ Ahora bien, en línea con lo dicho y con el derecho internacional, este plan nacional debe ser respetuoso de los derechos humanos, lo que implica garantizar los principios de no discriminación y de participación popular.⁸

En igual sentido se expresa la Constitución Nacional:

La política nacional de Aguas y Saneamiento debe estar basada entre otros principios en la participación ciudadana:

"b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos";

El proyecto Neptuno por sus características e impacto proyectado debería ser parte de una política nacional de aguas. Esto requiere que se cumpla con las normas y principios nacionales e internacionales de protección y garantía de los derechos humanos que regulan el tema.

La importancia del proyecto está admitida por el propio directorio de OSE, que por resolución de N° 195/21 reconoce que resulta de especial interés para la Administración la propuesta que corresponde: "al Diseño, Planificación y Construcción de nueva Captación de agua bruta, Planta Potabilizadora en Río de la Plata y Tubería Aductora de agua tratada, al Sistema de abastecimiento de agua a la región Metropolitana de Montevideo, para solucionar "el déficit cuantitativo" del sistema de abastecimiento de agua potable de la señalada zona o región Metropolitana que incluye los Departamentos de Montevideo, San José y parte de Canelones, para un horizonte al año 2045¹⁰".

Es claro que la trascendencia del emprendimiento excede largamente el de una mera obra constructiva y que sus implicancias e impacto deberían haber activado desde el inicio los mecanismos de control y participación previstos por la normativa constitucional y de derechos humanos. Como lo dice expresamente la INDDHH en su resolución N° 1157/2022, el proyecto "implica diferentes acciones de planificación y gestión sobre los recursos hídricos y el territorio, sobre los que tienen competencias concurrentes distintos organismos"¹¹, debiendo ser parte de una política nacional de aguas.

⁷ ONU, Comité DESC, Observación General No. 15, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), (29º período de sesiones 2002), párr. 47.

⁸ ONU, Comité DESC, Observación General No. 15, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), (29º período de sesiones 2002), párr. 48.

⁹ Artículo 47 Constitución Nacional.

¹⁰ Folio No.8.

¹¹ Punto resolutivo 46 Folio No.201



Este tipo de proyectos, algunos de ellos considerados “megaproyectos”, existen en muchos países y como expresara oportunamente el Relator de ONU Léo Heller, los mismos comprenden desde proyectos de infraestructura, redes de abastecimiento de agua y producción de energía, representando – al tiempo del informe del Relator- “entre 6 y 9 billones de dólares americanos por año, aproximadamente el 8% del PIB mundial, con previsiones de aumento. Estos grandes proyectos, muchas veces se realizan con el argumento de cumplir con los objetivos del Desarrollo Sostenible, a fin de erradicar la pobreza, las desigualdades y lograr un desarrollo sostenible. El resultado de este discurso es un aumento de los incentivos para la ejecución de megaproyectos, mediante la participación de agentes privados o inversionistas de capital que a menudo anteponen sus propios intereses económicos.”¹².

De esta forma, advierte Heller las “consecuencias derivadas de las lagunas en materia de derechos humanos que existen en el marco regulatorio vigente, así como el desequilibrio de poder entre los defensores y quienes se ven afectados por los proyectos, han favorecido la aparición de conflictos sociales, en particular en el ámbito de los derechos humanos al agua y el saneamiento.” Por esta razón resulta vital que frente a proyectos de este porte e impacto las obligaciones del Estado se vean reforzadas, los controles públicos estén en pie y los mecanismos garantizadores de los derechos humanos sean escrupulosamente observados.

Derecho a la información

El derecho a la información está consagrado en los instrumentos rectores de derechos humanos, incluyendo la Declaración Universal (Art 19) y los pactos internacionales.

Este derecho puede, a veces, ser instrumental al ejercicio de otros derechos como el derecho a la participación. Esta articulación es reconocida por los órganos de control, por ejemplo en relación al derecho al agua: “Para que las personas y grupos puedan participar en los procesos de decisión deberán contar con acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros”.¹³

Al regular este proyecto por lo dispuesto por la ley 17555 (APROBACION DE LA LEY DE REACTIVACION ECONOMICA. INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION), el propio Estado afirmó que “conlleva la confidencialidad de la misma hasta que sea aceptada por la administración”.¹⁴.

La confidencialidad del proyecto fue confirmada por la Presidencia de la República en respuesta a la solicitud de información de esta Institución reafirmando que “en la fase de presentación, la iniciativa privada reviste el carácter de confidencial, por así disponerlo la ley, por tanto no queda copia incorporada al expediente electrónico. En virtud de lo expresado, no se cuenta con la información necesaria para satisfacer los extremos requeridos en vuestro oficio”.¹⁵

¹² El impacto de los megaproyectos en el desarrollo humano al agua y al saneamiento. Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Water/HumanRightsandMegaprojectsUserfriendly_SP.pdf

¹³ ONU, Comité DESC, Observación General No. 15, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), (29º período de sesiones 2002), párr. 48.

¹⁴ Punto 9 Folios No 228

¹⁵ Folios No 133



Resulta de la sola lectura de dicha ley 17555, que fue prevista para la reactivación de proyectos de construcción de viviendas, no como una normativa que regule proyectos que tienen impacto significativo sobre el derecho al agua y el medio ambiente.

En relación al derecho al agua el principio rector es el de transparencia y acceso a la información. La información brindada, debe ser clara, precisa, de calidad y ofrecida desde el comienzo, permitiendo el escrutinio público de los informes existentes, tanto de impacto social como ambiental, para que eventualmente se puedan presentar otras propuestas. Este no fue el caso en el proyecto en cuestión, lo que explica porqué la INDDHH solicitó no "continuar adelante respecto al llamado a licitación pública referido a la Iniciativa Privada Proyecto Neptuno (IPPN) hasta tanto se establezca una planificación de los recursos hídricos de acuerdo a los estándares internacionales y nacionales del derecho humano al agua".

El ejercicio de los derechos humanos puede, en ocasiones ser temporalmente limitado. Las razones por las que el derecho a la información puede ser limitado son: seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. También se pueden invocar razones para proteger la vida, seguridad o salud de una persona física, por ejemplo. Los intereses económico-empresariales no dan lugar a limitaciones de los derechos humanos consagrados constitucionalmente, como el derecho a la información en cuestiones de agua.

En todo caso una limitación en el acceso a la información debe ser de interpretación restrictiva¹⁶ y respetar los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, así como tomar en cuenta el interés público. Aun en la excepcionalidad de un régimen de limitaciones legítimas, se debe favorecer el derecho a la información. Nada de esto fue tenido en cuenta en el proceso examinado por la Resolución 1157 de la INDDHH.

Es obligación del Estado que el marco normativo que determine la construcción de un proyecto de esta envergadura respete los estándares internacionales en la materia, debiendo elegirse el marco normativo que menos limite derechos. En este caso se constató una violación del derecho de acceso a la información, en parte como resultado de haberse usado un marco legal de referencia destinado a reactivar proyectos constructivos y no a proteger el ejercicio de un derecho humano fundamental.

Derecho a la participación

El derecho a la participación está regulado en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁷. Asimismo se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el que se refiere al "derecho a participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos"¹⁸

Nuestra Constitución al tratar el derecho al agua expresamente señala que: *"los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos"*.

En igual sentido el Acuerdo de Escazú establece en su artículo 8:

¹⁶ Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe artículo 5

¹⁷ Artículo 21.

¹⁸ Artículo 25



"Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional".

Analizar un proyecto y su tramitación con perspectiva de derechos humanos implica que las personas y las comunidades tengan acceso a la información y que la misma cumpla con los estándares enumerados. Además debe existir la posibilidad de participar en la toma de decisiones, teniendo una obligación reforzada con los grupos en condición de vulnerabilidad que ven dificultado por diferentes barreras su acceso.

En este punto cobra una relevancia especial determinar cuál es la población especialmente afectada, por ejemplo los treinta pescadores artesanales y sus familias que perderán la fuente de sus ingresos, la comunidad de la zona que perderá su lugar de esparcimiento. No surge de las respuestas presentadas por la administración que se les brindara debidamente la información, ni se acreditaron las instancias de participación de los mismos.

Para cumplir con las obligaciones constitucionales y convencionales desde las primeras etapas de planificación del proyecto, el Estado debió asegurar y facilitar la participación de los usuarios y de la sociedad civil, que fueran escuchados en la toma de decisiones, especialmente los más desfavorecidos.

La participación de la comunidad, la academia y las asociaciones en la planificación y elaboración de los programas de abastecimiento de agua y de servicios de saneamiento "es esencial también para asegurar que los servicios sean pertinentes y adecuados y, por consiguiente, sostenibles a largo plazo."¹⁹

Los mecanismos de participación son conocidos por el Estado uruguayo. Entre otros, se pueden llevar adelante consultas públicas para recabar las distintas opiniones de la población sobre los temas que los afectan. Estas consultas pueden ser presenciales, u online. Es importante que la existencia de la consulta sea ampliamente difundida para facilitar en involucramiento ciudadano. Una consulta no arroja resultados obligatorios para un gobierno pero puede informar sus decisiones.

Se pueden crear órganos consultivos y ad hoc para la situación concreta con presencia de autoridades del Estado, la sociedad civil, sectores académicos, las poblaciones afectadas y actores privados interesados con experiencia relevante, para debatir distintos modelos de gestión del agua así como proyectos concretos. Se podría difundir el trabajo de estos órganos a partir de publicaciones y otros materiales relevantes.

También se pueden realizar audiencias públicas y debates a través de medios de difusión para ventilar las preocupaciones de las distintas comunidades afectadas, conocer sus intereses y discutir alternativas.

Cualquiera sea la forma de participación es importante que la misma sea efectiva. Esto requiere que se difundan, y se hagan conocer los espacios de participación. La promoción de la participación depende en buena medida del compromiso que un gobierno tenga con el concepto. Audiencias que se llevan adelante sin publicidad, o con muy poca anticipación, reuniones puramente formales donde se brindan datos parciales pero se invoca el principio de confidencialidad para elementos sustanciales de los proyectos a discutir, no satisfacen el requisito ni el derecho a la participación.

¹⁹ El derecho al agua" pág. Página 17 Folleto informativo No 35 Disponible en:
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>



La participación también debe ser temprana (la Constitución habla de "todas las instancias de planificación, gestión y control"). En este caso la propia administración reconoce indirectamente que no cumplió con este deber, al señalar que durante todo el 2020 y 2021 tuvo cobertura de prensa, pero recién introduce el tema en la Comisión Cuenca del Río Santa Lucía con fecha 10 de noviembre de 2021 y ante el Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y su frente Marítimo recién con fecha 17 de junio de 2022. No consta que se llevaran adelante actividades para propiciar la participación, ni invitaciones a las organizaciones relevantes ni a los particulares, ni siquiera a los directamente afectados.

Además según dejaron saber los denunciante a la INDDHH, "simplemente se informó de su existencia de la misma forma que se informó a través de la prensa". "En dichas instancias los movimientos sociales le hicimos varias preguntas, las que no fueron respondidas argumentando que es reservado hasta que la empresa no tenga el proyecto definido"²⁰.

Como se dijo, el derecho a la participación se articula con el derecho a la información. En efecto, para que el derecho de participación sea efectivo debe asegurarse a las personas el acceso a la información, la misma debe "estar disponible y ser clara y coherente", debiendo presentarse con un "lenguaje adecuado" para que todas las personas puedan comprenderla, formarse una opinión y emitirla. Y aunque la mayoría de las modalidades de consulta no arrojen resultados vinculantes para un gobierno, se debe "ofrecer oportunidades razonables para influir en la toma de decisiones". Es fundamental que el estado permita un "escrutinio público de todos los documentos oficiales durante el proceso"²¹.

En el caso en cuestión no se garantizaron los derechos a la información y participación en un proceso de alta significación para el derecho al agua. Esto compromete la responsabilidad nacional e internacional del Estado y vulnera el artículo 47 de la Constitución.

El proyecto de Resolución a consideración del Consejo Directivo

Hubiera sido preferible que el proyecto de resolución recogiera en su integridad las recomendaciones de la Resolución 1157 /22, en particular aquellas que hacen referencia al reconocimiento de que el régimen aplicable al Proyecto Neptuno no debería ser el correspondiente a una mera obra constructiva - sino que requiere una participación mucho mas amplia que la que ha visto hasta ahora-, y que se recogiera el principio de que un proyecto como el que se discute debe ser parte de una política nacional de aguas.

Sin embargo, las recomendaciones propuestas constituyen un avance – aunque parcial - respecto de los reclamos de los denunciante y la sociedad civil. En efecto, se recomienda al Ministerio de Ambiente "informar con la más amplia publicidad y difusión para conocimiento de la población: el estado actual del Proyecto Arazatí también conocido como "Neptuno", así como "diseñar e implementar un plan de información y participación que incluya mecanismos de participación y acceso a la información amplios, públicos y transparentes".

Por tal motivo se votará afirmativo debiendo observarse respecto de estas consideraciones y voto fundado lo dispuesto en el Art 59 de la ley 18.446

²⁰ Folios No 185.

²¹ Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, sobre el derecho a la participación, A/69/213, 31 de julio de 2014.



Sobre la INDDHH.

La nota ministerial del 21 de Noviembre de 2022 hace referencia en seis ocasiones a la "integración anterior" del Consejo Directivo de la INDDHH. Esta machacona alusión merece mención. La INDDHH fue concebida para que el recambio de sus autoridades opere a mitad de cada periodo de gobierno. Al igual que la independencia de sus miembros, esta superposición parcial de mandatos informa el sistema de control sobre el respeto a los derechos humanos, buscando que cada Consejo Directivo cumpla con su función de contralor respecto de dos gobiernos sucesivos, sin importar el signo político al que respondan. Esta es una razón más por la que debe reafirmarse que la INDDHH es una, y que la continuidad de sus pronunciamientos es un principio que la define. Sus recomendaciones al Estado (no al Gobierno de turno) se proyectan mas allá del sector político gobernante o de la integración del Consejo Directivo en un momento dado. Ese énfasis en el cambio de las autoridades de la INDDHH se origina en sectores que propugnaron un giro en la orientación "político-partidaria" de la Institución, confundiendo así a la INDDHH con otras entidades del Estado cuyas políticas dependen, naturalmente, del gobierno de turno. Se trata de alusiones que revelan falta de conocimiento sobre la naturaleza de las Instituciones Nacionales de DDHH y socavan la integridad de la INDDHH-Uruguay, al instaurar una narrativa de la Institución como entidad partidarizada, con Directores no independientes. Este Director, que tiene el honor de haber integrado el anterior Consejo Directivo y de integrar el actual, considera que una respuesta ministerial debió saber mejor.

Por las razones expuestas confirmo mi apoyo a la Resolución N°1157/2022 del 30 de Agosto de 2022.

Por considerar que constituye un aporte - parcial, pero constructivo en las circunstancias actuales- , voto por la afirmativa la propuesta de resolución que está a consideración del Consejo Directivo .


WILDER TAYLER
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

Consideraciones de Marcos Israel fundando el voto afirmativo a la Resolución N° 1195 del 14 de febrero de 2023 (art. 59 de la ley 18466).

Básicamente, y en forma sucinta, quiero fundamentar por qué considero correcto no hacer hincapié -en esta Resolución-, en la cuestión de la Política Nacional de Aguas. No es que no considere que se debe cumplir con el mandato legal en relación a ella. Lo que ocurre es que el Estado uruguayo está en falta en este sentido desde hace varias generaciones. Hago esta afirmación, teniendo en cuenta que la planta potabilizadora de agua que abastece a más de la mitad de la población del país fue construida hace más de ciento cincuenta años, y que, desde hace una buena cantidad de años, ha dado claras señales de que no le asegura a dicha población el debido goce del derecho al agua y al saneamiento. Sin duda esta política debe ser construida y debe hacerse con un amplio consenso para que se convierta en política de Estado a largo plazo. Pero no creo que lo que no se hizo en décadas se pueda hacer con premura y bajo la amenaza del incumplimiento total del Estado respecto de este derecho.

Lo que sí reclamamos en la Resolución, es la obligación del Estado -claramente plasmada en la legislación nacional y en la legislación internacional a la que soberanamente el Estado uruguayo se ha sometido-, de dar la más amplia difusión y participación a la sociedad civil; a cada uno de sus habitantes. Esto pudo haberse cumplido desde un principio del proceso "Neptuno" y puede y debe cumplirse todavía desde ahora en adelante. En este sentido quiero aclarar y subrayar que la obligación legal está basada en razones objetivas fundamentales: para cada tema de importancia social puede haber uno o varios grupos de personas, organizadas o no, que tienen una sensibilidad y un conocimiento de ese tema que está más allá de lo que puede brindar la academia o el estudio de laboratorio. No importa que la opinión de la sociedad civil no sea vinculante, eso no es lo relevante. Lo relevante es que el Estado debe tomar nota de todos y cada uno de los riesgos de impactos negativos que pueda comprender un proyecto, y que esté dispuesto desde el principio a mitigarlos o compensarlos si hace falta. Para ello debe recoger de la forma más amplia y libre posible, y con la mayor seriedad, todas las opiniones de quienes tienen algo para decir al respecto, y, en base a ellas, obligar a los responsables del proyecto a mitigar riesgos y prever las compensaciones que hagan falta.



Cr. MARCOS ISRAEL
PRESIDENTE
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo