



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



Resolución N° 1157/2022

INDDHH N° 2022-1-38-000279

Montevideo, 30 de agosto de 2022.

Presidencia de la República

Sr. Secretario Álvaro Delgado

Ministerio de Ambiente

Sr. Ministro Adrián Peña

Sr. Presidente de OSE

Ing. Raúl Montero

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

Ing. Quim. Silvana Romero

Sra. Intendente Departamental de San José

Cra. Ana María Bentaberri Alpuy

I – Antecedentes

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió, con fecha 19/05/2022, una denuncia presentada por el colectivo Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, tramitada el **Expediente INDDHH N° 2022-1-38-000279**. El Consejo Directivo de la INDDHH aprobó la admisibilidad de la misma con fecha 31/05/2022.



2. La denuncia refiere a la Iniciativa Privada Proyecto Neptuno (IPPN), consistente en la “Mejora de la Cantidad y Calidad del Agua del Área Metropolitana de Montevideo”, a desarrollarse por la OSE en el marco de la Ley N° 17.555 (de Reactivación económica. Industria de la Construcción) y Decreto Reglamentario 442/002, que fuera propuesta por una asociación de cuatro empresas transnacionales.
3. Según Resolución N° 195/2021 de OSE del 24/02/21, el Proyecto Neptuno implica el “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. El objetivo de esta nueva Planta será el de solucionar la insuficiencia cuantitativa detectada en el actual suministro de agua”. De acuerdo a dicha Resolución, el mismo comprende “la construcción de nueva toma o captación de agua bruta en la zona Arazatí - Bocas del Cufre, la construcción de una Nueva Planta Potabilizadora Convencional junto a la toma, y una nueva Tubería de aducción o aductora de aproximadamente 80 km de longitud, desde la Nueva Planta Potabilizadora Convencional hacia la zona del Recalque de Melilla en la ciudad de Montevideo (u otra zona del sistema Metropolitano)”.
 4. El colectivo denunciante indicó, como principales aspectos:
 - i. “La gestión privada del agua es inconstitucional según dicen el art. 47 y la ley 18.610 que lo reglamentó.
 - ii. No existió ningún tipo de participación ciudadana en la propuesta de supuesta solución del problema, tampoco fueron consultados nuestros académicos, nuestros investigadores en estos temas. La ley 18.610 creó ámbitos de participación ciudadana como son las Comisiones de Cuenca y los Consejos Regionales como ámbito donde encontrar soluciones a los problemas referidos a nuestros recursos hídricos. Entendemos que el término “planificación” utilizado por la regla del art. 26 significa participar en todo el proceso previo a la toma de decisión final. Y como lo muestra la realidad, este proyecto Neptuno ya se ha desarrollado y avanzado y nosotros, Sociedad Civil y usuarios, nos encontramos por fuera del proceso referido.
 - iii. Se viola el derecho a una Salud Pública responsable y que sea una garantía para el 60% de la población nacional o sea alrededor de dos millones de habitantes. El Río de la Plata es la conjunción de tres grandes ríos del Cono Sur y cuatro países y sin ir más lejos 8 millones de habitantes de Buenos Aires usan el Río de la Plata como vertedero de excretas, medicamentos, tóxicos industriales y agrotóxicos. Son 4 países donde no se tiene injerencia jurídica para la obligación de cumplimientos legales”.
 5. Asimismo, expresaron preocupación respecto a los impactos ambientales de dicho proyecto sobre la costa de Arazatí, el acuífero Raigón y el Área Protegida Humedales del Santa Lucía, y los impactos sociales respecto a los cambios en los usos del territorio, que se darían sin participación de la población y sin adecuado acceso a la información sobre el mismo.
 6. Según notas de prensa relevadas por la INDDHH al momento de la presentación de la denuncia, el proyecto de factibilidad técnica habría sido aprobado por la OSE el



27/4/2022¹; asimismo contaría con la autorización del Ministerio de Ambiente, y a fines de junio de 2022 se realizaría un llamado a interés público².

7. Al mismo tiempo, en notas de prensa se indicó que la/s empresa/s que resulte/n seleccionadas dentro del proceso competitivo se encargaría/n, no solamente de la construcción de la planta, sino también de la operación y mantenimiento durante 25 a 30 años, por lo que la potabilización del agua estará a cargo de actores privados³.
8. Conforme a lo establecido por el Art. 21 Ley N° 18.446, del 24 de diciembre de 2008 (Procedimiento de denuncias), la INDDHH solicitó información a los organismos competentes, de acuerdo a lo especificado a continuación.
9. Se agrega que la INDDHH relevó información pública disponible respecto al tema, realizando búsqueda y análisis de notas de prensa, e información pública disponible en las páginas web institucionales del MA, Presidencia, OSE, URSEA respecto a la IPPN.

I.I. Solicitud de información al Ministerio de Ambiente

10. Con fecha 08/06/2022 la INDDHH solicitó información al Ministerio de Ambiente (MA) mediante Oficio DEN 0137/2022, solicitando informe sobre los hechos especificados en la presente denuncia; en especial:
 - a) *Si el proyecto de “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”, incluyó, en sus estudios de factibilidad técnica, la realización de evaluaciones ambientales. En caso afirmativo, remita copia de las mismas.*
 - b) *Informe las actuaciones realizadas por el Ministerio de Ambiente respecto al Proyecto Neptuno. Remita copia de los respectivos expedientes, autorizaciones otorgadas y/o resoluciones.*
 - c) *Informe si el Proyecto Neptuno ha sido considerado en la agenda del Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca del Río de la Plata y/o en alguna sesión de Comisión de Cuenca, u otra instancia de participación social. En caso afirmativo, remita copia de las respectivas Actas de sesiones.*
11. Dicha solicitud fue reiterada mediante Oficio DEN 0199/2022 del 08/07/2022.

¹ El Observador, 27/04/2022: <https://www.elobservador.com.uy/nota/ose-aprobo-proyecto-tecnico-de-la-inversion-mas-importante-en-agua-potable-en-150-anos--2022427172256>

² El Observador, 31/05/2022: <https://www.elobservador.com.uy/nota/estiman-que-nueva-planta-de-agua-potable-de-ose-en-arazati-costara-us-30-millones-mas-2022531173114>

³ <https://www.elobservador.com.uy/nota/estiman-que-nueva-planta-de-agua-potable-de-ose-en-arazati-costara-us-30-millones-mas-2022531173114>



12. Con fecha 26/07/2022, se recibió respuesta del Ministerio de Ambiente, la que indicó que no habían recibido el primer Oficio enviado. Dicha cartera informó:
- “Los estudios en la etapa de factibilidad del proyecto, incluyen una evaluación ambiental propia de esta etapa. No obstante, hasta que el proyecto no tenga un grado de definición mayor en sus aspectos sustanciales, no es posible que el titular del proyecto realice la comunicación del mismo, a los efectos del cumplimiento del régimen de evaluación de impacto ambiental (Ley N° 16.466, de 14 de enero de 1994 y Decreto 349/005, de 21 de setiembre de 2005) y la tramitación de la solicitud de Autorización Ambiental Previa, propiamente dicha”.*
 - “A la fecha no se han expedido autorizaciones ni dictado resoluciones respecto del Proyecto, por parte de esta Secretaría de Estado”.*
 - “El Proyecto ha sido objeto de consideración en la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía, con fecha 10 de noviembre de 2021, y, en el Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y Frente Marítimo, con fecha 17 de junio de 2022”.*
13. La respuesta del MA agregó que se adjuntan las Actas respectivas, indicadas en el lit. C, pero las mismas no fueron recibidas por la INDDHH. Con fecha 08/08/2022, la INDDHH solicitó nuevamente al MA dichas Actas, las que hasta el momento no han sido remitidas.
14. Con fecha 27/07/2022, la INDDHH notificó a las personas denunciantes la respuesta del MA. Con fecha 05/08/2022, las mismas presentaron las siguientes observaciones: *“El hasta ahora denominado proyecto Neptuno no fue 'puesto a consideración' ni de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía ni del Consejo Regional del Río de la Plata, 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. Es imprescindible que el Ministerio mande las actas tanto de la Comisión de Cuenca como del Consejo Regional para que la Institución tenga conocimiento de cuáles fueron nuestras objeciones al tratamiento que se hace de este proyecto. Además, si en las actas no está recogido todo lo que allí se habló, pedimos que manden la grabación que se hizo vía Zoom. Creemos que el ministerio sigue sin entender la diferencia entre **Participación Social**, (como lo explicitan el Artículo 47 de la Constitución y la ley 18.610) e **Información**, que es lo que se ha hecho hasta ahora con el proyecto”.*
15. Asimismo, la organización denunciante manifestó que en los ámbitos mencionados anteriormente *“cuestionamos al propio Proyecto como planteo de usar innecesaria e inadecuadamente al Río de la Plata como fuente de agua para potabilizar”.* Agregó: *“Pero cuestionamos además que ese proyecto sea llevado adelante por empresas privadas y a lo que se agrega el asesoramiento (pagado por todos nosotros) de (...) la empresa estatal israelí –denunciada por organismos internacionales por violar derechos humanos– experta en practicar el apartheid (segregación) y en particular el apartheid líquido. Estos cuestionamientos están reforzados en que mientras se constata falta de agua en nuestros ríos, no lo podemos adjudicar totalmente a cambio climático, sino al cambio del uso del suelo y sobre esto no hemos avanzado (...). Recordemos que estamos hablando de la calidad de nuestras fuentes de agua, de la salud de nuestros territorios, de la vida misma”.*



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



I.II. Solicitud de información a la URSEA

16. Con fecha 08/06/2022 la INDDHH solicitó información a URSEA mediante Oficio DEN 0138/2022.
17. Con fecha 29/06/2022 la INDDHH recibió respuesta de la URSEA. La misma informó que, con fecha 08/06/2022 el Directorio dispuso solicitar al MA y a OSE “*copia de la información técnica disponible, presentada por el consorcio privado y la elaborada por OSE*”. Se agregó que se procedería a estudiar y analizar la misma.

I.III. Solicitud de información a Presidencia de la República

18. Con fecha 09/06/2022 la INDDHH solicitó, mediante Oficio DEN 0139/2022, a Presidencia de la República que informe sobre los hechos especificados en la presente denuncia; en especial:
 - a) *Si el proyecto de “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”, incluyó, en sus estudios de factibilidad técnica, la realización de evaluaciones ambientales. En caso afirmativo, remita copia de las mismas.*
 - b) *Si el llamado a licitación pública previsto (u otro procedimiento competitivo a realizarse) incluirá la operación y mantenimiento (además de la construcción) del sistema de captación de agua bruta y de la planta potabilizadora. En caso afirmativo, indique cuáles fueron los procedimientos y resoluciones administrativas por las que se incluyeron estas actividades (operación y mantenimiento) a la gestión privada.*
19. Con fecha 27/06/2022 la INDDHH recibió respuesta de Presidencia de la República.
20. La respuesta de Presidencia de la República indicó: “*En relación a la Iniciativa Privada “Proyecto Neptuno – Mejora de la Cantidad y Calidad del Agua del Área Metropolitana de Montevideo”, corresponde señalar que fue tramitada por expediente N° 2020-2-1-001844 iniciado el 19 de octubre de 2020. El mismo ha sido cursado al Ministerio de Ambiente para que por su intermedio sea remitido a la Administración de las Obras Sanitarias del Estado, con fecha 12 de noviembre de 2020. 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 DEN0139/2022”*. Asimismo, Presidencia adjuntó copia de dicho expediente electrónico.
21. El 27/06/2022 la INDDHH notificó la respuesta de Presidencia a las personas denunciantes.

I.IV. Solicitud de información a OSE



22. Con fecha 09/06/2022 la INDDHH solicitó información a OSE mediante Oficio DEN 0140/2022, solicitando se expida sobre los hechos especificados en la presente denuncia. En especial:
- Remita copia de la Resolución de OSE que aprobó los estudios de factibilidad técnica del Proyecto Neptuno, incluyendo copia de dichos informes.*
 - Indique si el llamado a licitación pública previsto (u otro procedimiento competitivo a realizarse) incluirá la operación y mantenimiento del sistema de captación de agua bruta y de la planta potabilizadora (además de la construcción). En caso afirmativo, indique cuáles fueron los procedimientos y resoluciones administrativas por las que se incluyeron estas actividades (operación y mantenimiento) a la gestión privada.*
23. Con fecha 8/7/2022, la INDDHH reiteró la solicitud, mediante Oficio DEN 0200/2022.
24. La INDDHH recibió respuesta de OSE con fecha 22/07/2022. La OSE remitió la Resolución de Directorio N° 341/2022 del 27/04/2022 y los volúmenes 1 y 2 de los estudios de factibilidad técnica del Proyecto Neptuno (700 páginas aproximadamente). En relación a lo consultado por la INDDHH en el lit.B del Oficio enviado, la OSE respondió únicamente: *“no se ha adoptado ninguna resolución”*.
25. El Estudio de Factibilidad presentado a la INDDHH por OSE, realizado por seis empresas transnacionales, indica en su Introducción que el mismo está compuesto por los siguientes elementos:
- Volumen 1: Estudios básicos y de concepción del proyecto.
 - Volumen 2: Memoria Descriptiva, de Cálculo, Especificaciones Técnicas y Láminas de diseño a nivel de Anteproyecto.
 - Volumen 3: Análisis Ambiental. Presupuesto de Obra. Análisis Económico Financiero. Análisis Socioeconómico.
- Cabe destacar que la OSE remitió a la INDDHH solamente los volúmenes 1 y 2, sin remitir el volumen 3, que incluye el análisis ambiental del mismo.
26. La respuesta de OSE fue notificada a las personas denunciantes el 25/07/2022.
27. El 25/07/2022, éstas presentaron sus observaciones. Indicaron que la Cuenca del Río de la Plata abarca cinco países de los que recibe efluentes (incluyendo contaminantes), por lo que su control y gestión como fuente de agua potable resulta inviable. Agregaron que no se ha cumplido con la participación social establecida en la Constitución, sino que la definición la toman empresas privadas. Expresaron: *“no opinó la gente de la zona, ni la academia, ni el Ministerio de Salud Pública, entre otros; no se evaluó el impacto social”*. Manifestaron que el Relator Especial de Agua, Leo Heller, ya había indicado que la OSE debía implementar instancias de participación social de acuerdo a lo establecido en la Constitución uruguaya, y que también se debe respetar el Acuerdo de Escazú en relación a este aspecto. Expresaron que no se trata solamente de un proyecto de ingeniería, sino que es un proyecto ambiental y social, entre otros aspectos.



28. Por otro lado, las personas denunciantes indicaron que la OSE fundamenta la IPPN en que se necesita de forma urgente una alternativa a la central de Aguas Corrientes, pero sin embargo no existen estudios previos que afirmen que esa sea la mejor solución.

I.V. Solicitud de información a la Intendencia Departamental de San José

29. Con fecha 09/06/2022 la INDDHH solicitó la siguiente información, mediante Oficio DEN 0141/2022, a la Intendencia de San José:
- Actuaciones de la Intendencia de San José en relación al Proyecto Neptuno. Remita copia de los expedientes y/o resoluciones respectivas, en caso que hubiere.*
 - Indique si está previsto generar y/o adecuar instrumentos de ordenamiento territorial que contemplen la inserción de dicho proyecto en el Departamento.*
 - Indique si se han realizado o prevén realizar instancias de participación social en relación a los cambios en el uso del territorio que implicarían dicho proyecto.*
30. Dicha solicitud fue reiterada el 08/07/2022, mediante Oficio DEN 0201/2022.
31. A la fecha, la INDDHH no recibió respuesta a la misma.

II- Consideraciones de la INDDHH

II.I. Normativa sobre el derecho humano al agua

32. Los distintos instrumentos de derechos humanos, dentro del sistema internacional y el sistema interamericano, reconocen el derecho a vivir en un ambiente sano, así como el conjunto de derechos relacionados al mismo y establecen obligaciones específicas para los Estados. La INDDHH ya ha profundizado en los mismos en otros Informes y Resoluciones, en los que se basarán la presente Resolución.
33. Dentro de los marcos normativos en el plano internacional que consagran obligaciones de los Estados relativas al derecho humano al agua, se encuentran, entre otros: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador; la Declaración de Río sobre el 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). Como instrumentos adicionales, se encuentran: la Observación General N° 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas; los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos



Humanos “Proteger, Respetar y Remediar”.

34. La Observación General N° 15 define en su art. 37, “obligaciones básicas” para los Estados, las que “no pueden suspenderse” (art. 40). Como parte de estas obligaciones básicas, se define que los Estados deben, entre otras: “*Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente*” (art. 37, lit. F).
35. La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento⁴, Catarina de Albuquerque, dentro de las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo, ha sostenido que el Estado debe garantizar la vigilancia del impacto de las políticas públicas y de los proyectos de inversión a gran escala sobre el ambiente con miras a asegurar la protección y el uso sostenible de los bienes comunes, incluyendo la protección de los recursos hídricos utilizados como fuente de agua potable. Asimismo, indicó que se debe asegurar la asignación de suficientes recursos humanos y financieros a las instituciones encargadas de la aplicación efectiva de la legislación y de las políticas relativas al agua y saneamiento, así como facilitar mecanismos de coordinación interinstitucional y participación social en el diseño y ejecución de políticas públicas al respecto.
36. Por su parte, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgo, limpio, saludable y sostenible, John Knox⁵, ha señalado que el derecho de los derechos humanos impone determinadas obligaciones de procedimiento a los Estados en lo que respecta a la protección del medio ambiente. Entre esas obligaciones figuran el deber de: a) evaluar el impacto ambiental y hacer pública la información relativa al medio ambiente; b) facilitar la participación pública en la toma de decisiones ambientales, y c) dar acceso a recursos por los daños causados.
37. Lo expresado anteriormente vincula directamente la obligación estatal de garantizar el derecho a la participación (Art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y Art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) con la necesaria realización de evaluaciones de impacto ambiental y el acceso a la información sobre sus resultados (Principio 17 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo).
38. A nivel nacional, la Constitución de la República en su Art. 47 establece que la protección del medio ambiente es de interés general. Reconoce el derecho humano al agua potable y al saneamiento, estableciendo que el agua es un recurso natural esencial para la vida. Indica: “*La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en: a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio*

⁴ de Albuquerque, C. (2012). Informe de misión a Uruguay ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

⁵ Knox, J. (2018). Informe de Misión a Uruguay ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.



Ambiente 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; 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”.

39. La Ley N° 16.466, de Medio Ambiente, define como impacto ambiental negativo a toda alteración del medio ambiente *“resultante de actividades humanas que directa o indirectamente perjudiquen o dañen: I) La salud, seguridad o calidad de vida de la población. II) Las condiciones estéticas, culturales o sanitarias del medio. III) La configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales”*. Establece los requerimientos de estudios de impacto ambiental y de autorizaciones ambientales previas por parte del MVOTMA (actual MA) para determinadas actividades públicas o privadas.
40. La Ley N° 17.283, que declara de interés general la protección del ambiente, en su art. 6 establece que *“la protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho y deber de participar en ese proceso”*.
41. La Ley N° 18.610 del 02/10/2009 define que *“la política nacional de aguas comprende la gestión de los recursos hídricos así como los servicios y usos vinculados al agua”* (art. 5) e indica que corresponde al MVOTMA (actual MA) proponer al Poder Ejecutivo la misma (art. 6). Dicha ley establece como principios de la Política Nacional de Aguas, la gestión sustentable e integrada de los recursos hídricos, el principio precautorio, la participación social, el reconocimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de planificación, el ordenamiento territorial, entre otros (art. 8). La misma norma establece la participación de la sociedad civil como agente fundamental en las políticas sobre recursos hídricos, ambiente y territorio (Art. 18). Asimismo, indica que la participación debe ser efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de dichos planes y políticas (Art. 19). Crea, a estos efectos, el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, y las Comisiones de Cuencas y de Acuíferos como órganos asesores para la gestión sustentable y la administración de los posibles conflictos por el uso del recurso.
42. Por otra parte, el ordenamiento territorial (OT) de acuerdo a lo definido por la Ley No. 18.308 de 30/06/2008, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, es el *“conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”* (Art. 3). Son principios rectores de OT y desarrollo sostenible (Art. 5°): la adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente



sustentable, con equidad social y cohesión territorial; la coordinación entre las entidades públicas; la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados; la prevención de los conflictos con incidencia territorial; la conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la cohesión social, entre otros. Esta misma norma, en el marco del Art. 47 de la Constitución Nacional, establece derechos territoriales de las personas (Art. 6°), específicamente derecho a que los poderes públicos establezcan un ordenamiento territorial adecuado al interés general, derechos al uso común y general de las redes y servicios públicos en condiciones no discriminatorias, derechos a la participación, a la justicia y a la información sobre el territorio. Se debe recordar que el ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público de acuerdo al Art. 2° de la Ley N° 18.308.

43. Por su parte, el Código de Aguas, aprobado por Decreto Ley N° 14.859 en 1978, y modificaciones, establece el dominio público de las aguas y álveos de los ríos y arroyos (art. 30), la prohibición de introducir en las aguas sustancias o materiales susceptibles de poner en peligro la salud humana o animal, deteriorar el medio ambiente o provocar daños (art. 144), y el tratamiento previo de los efluentes en caso que corresponda (art. 146).
44. El Decreto 253/79 y sus modificativos reglamenta estos aspectos y establece los estándares de calidad de agua que deben tener los cursos de agua del país, así como los estándares de vertido de efluentes, de acuerdo a diferentes parámetros. Esto se establece a partir de una clasificación de los cursos de agua según sus usos preponderantes actuales o potenciales, que debe ser realizada por el actual Ministerio de Ambiente, previa coordinación con los correspondientes gobiernos departamentales (art. 6). Indica que los cursos de agua que puedan ser destinadas al abastecimiento de agua potable a poblaciones se clasificarán en “Clase 1” y deberán cumplir con las características enunciadas en dicha norma.

II.II. Alcances de la Iniciativa Privada Proyecto Neptuno en el marco de la Ley N° 17.555 (Ley de reactivación económica. Industria de la Construcción)

45. En relación a la presente denuncia, de acuerdo a lo establecido por el cuerpo normativo internacional y nacional sobre el derecho humano al agua, la INDDHH considera que la planificación de una nueva toma de agua para potabilizar, a extraer del Río de la Plata (cuya cuenca es integrada por todo el territorio nacional junto con otros países), constituye en sí misma, o debe ser al menos parte, de una política nacional de aguas. Como se dijo, la política nacional de aguas debe ser propuesta por el Ministerio de Ambiente al Poder Ejecutivo y basarse en los principios de: ordenamiento del territorio, protección del ambiente, participación social, y gestión sustentable de los recursos hídricos en base al establecimiento de usos del agua y del territorio por regiones, cuencas, o parte de ellas.
46. Asimismo, la INDDHH considera que el proceso de abastecimiento de agua potable a la población mediante una infraestructura de redes públicas, no se trata de una mera obra constructiva, sino que implica diferentes acciones de planificación y gestión sobre los recursos hídricos y el territorio, sobre las que tienen competencias concurrentes distintos organismos públicos.



47. En el caso de la presente denuncia, la IPPN es una propuesta aprobada por OSE por Resolución de Directorio N° 341/2022 del 27/04/2022, al amparo de la Ley N° 17.555.
48. La Ley N° 17.555 tiene por cometido la reactivación económica, a partir del otorgamiento de beneficios fiscales y otros, a empresas de la industria de la construcción, de modo de promover y facilitar la participación de las mismas en la obra pública. Refiere fundamentalmente a la construcción de viviendas con destino habitacional o turístico (arts. 1, 2, 3, 51, 53), y establece ciertas previsiones para otras obras específicas (aeropuerto, vialidad, minería, turismo), referidas a la actuación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
49. En suma, la Ley N° 17.555 no hace ninguna referencia a obras hidráulicas ni otorga potestades sobre la capacidad de planificación de la política de aguas ni de ordenamiento territorial, las que deben regirse por el cuerpo normativo mencionado con anterioridad.
50. Por otra parte, de acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Ambiente el 26/07/2022, *“a la fecha no se han expedido autorizaciones ni dictado resoluciones respecto del Proyecto, por parte de esta Secretaría de Estado. Asimismo, dicho Ministerio no ha realizado ninguna evaluación ambiental de la IPPN, fundamentado en que “hasta que el proyecto no tenga un grado de definición mayor en sus aspectos sustanciales, no es posible que el titular del proyecto realice la comunicación del mismo, a los efectos del cumplimiento del régimen de evaluación de impacto ambiental (Ley N° 16.466, de 14 de enero de 1994 y Decreto 349/005, de 21 de setiembre de 2005) y la tramitación de la solicitud de Autorización Ambiental Previa, propiamente dicha”*.
51. No obstante, cabe destacar que la ley que creó el Ministerio de Ambiente, Ley N° 19.889 del 09/07/2020 (Ley de Urgente Consideración), establece como competencias del mismo, entre otras: *“la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del ambiente, ordenamiento ambiental y conservación y uso de los recursos naturales, así como la instrumentación de la política nacional en la materia”* (art. 293, lit A). Dicha ley indica también que esa cartera *“tendrá competencia en general sobre toda la materia ambiental prevista en el artículo 47 de la Constitución de la República”* (art. 293, lit F). Por lo tanto, la INDDHH considera que esa cartera tiene competencia sobre las diferentes acciones de planificación y gestión sobre los recursos hídricos y el territorio que implica un plan de aguas como el que promueve la IPPN. Asimismo, tiene competencias en la coordinación con el resto de los organismos públicos con concurrencia en la ejecución de proyectos de *“mejora de la cantidad y calidad de agua del Área Metropolitana de Montevideo”*, propuesto por la IPPN.
52. Por otro lado, en base a lo establecido en el Art. 47 de la Constitución Nacional y la Ley N° 18.308, las obras públicas deberán ajustarse y compatibilizarse con los instrumentos de ordenamiento territorial (OT) y ser autorizadas por los respectivos Gobiernos Departamentales. De esta forma, la INDDHH considera que la IPPN debe ser materia de OT (art. 4) y debería estar contemplado en distintos instrumentos de OT, sean éstos existentes, nuevos o modificados. El mismo debería integrar una Estrategia Regional de



- OT (art. 12) y/o requerir la elaboración de nuevos instrumentos especiales de OT de acuerdo a los arts. 19 a 22 de la Ley N° 18.803.
53. Asimismo, la propia Ley N° 17.555, en su art. 50, lit. A, establece como requisito de elegibilidad de una obra pública para ser promovida por el régimen que regula esa ley, que el gobierno departamental determine su utilidad y prioridad. Dicho requisito no se ha verificado hasta el momento.
54. En adición, la Ley N° 17.598, del 13 de diciembre de 2002, otorga competencia a la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) en la regulación en cuanto a la producción de agua potable, de conformidad con el objetivo de cuidado del medio ambiente. Dicho organismo no habría tenido intervención en la IPPN hasta que la INDDHH realizó la solicitud de información. En este sentido, la INDDHH considera necesario que la URSEA tome un rol activo en lo referido al objeto de la IPPN.
55. Por otro lado, en cuanto a la actuación de la OSE, la INDDHH considera que la OSE tiene por cometido, entre otros, la prestación del servicio de agua potable y el estudio y construcción de obras, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 11.907, art. 2 (Ley orgánica de OSE) del 19/12/1952. Pero no le compete a ese organismo la rectoría sobre la política nacional de aguas, ni la decisión de nuevas fuentes de agua para potabilizar.
56. Asimismo, el Decreto 368/018, en su art. 17, Art. 17, establece que *“los embalses y tomas de agua destinadas al suministro de agua potable a poblaciones, deberán ajustarse a las disposiciones especiales que establezca el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en consulta con las Administración Nacional de Obras Sanitarias del Estado (OSE)”*. Es decir que la OSE es organismo consultivo, no decisor, respecto a las disposiciones especiales para tomas de agua, las que deben ser definidas por el MA.
57. Este Decreto es reglamentario de la Ley N° 16.858, en su redacción dada por la Ley N° 19.553 (Ley de Riego con destino agrario), que establece en su art. 21: *“todo proyecto de obra hidráulica que se presente a aprobación, deberá prever las condiciones en que será operada, a los efectos de prevenir afectaciones a la calidad de las aguas, tanto las retenidas como las del curso aguas abajo, en un todo de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 18.610”*.
58. Cabe destacar que, según la información proporcionada por la OSE, al 22/07/2022 ese organismo no aprobó ninguna resolución vinculada a la operación y control del sistema de captación de agua bruta y de la planta potabilizadora (aparte de la construcción), tal como le establece la ley mencionada anteriormente.
59. Por lo tanto, la INDDHH considera que de continuarse adelante con la implantación de la IPPN, a través de un llamado a licitación pública u otro procedimiento competitivo, se estaría otorgando rectoría a la Ley N° 17.555 por sobre el conjunto del cuerpo normativo internacional y nacional sobre el derecho humano al agua.



60. Asimismo, de avanzarse en la licitación pública referida a la IPPN, ésta no debería contener aspectos relativos a la operación y control del sistema de captación de agua bruta y potabilización, ya que los mismos no han sido considerados por ninguno de los organismos públicos competentes en la materia.
61. De acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua y saneamiento en su informe sobre privatización de servicios de agua y saneamiento (2020)⁶, establece que el término “privatización” no está restringido a la venta de activos, sino que *“abarca a las distintas formas en que las autoridades públicas delegan la prestación de servicios a entidades del sector privado”*. Por ejemplo, mediante contratos *“en que los servicios se transfieren durante un período determinado a un proveedor privado a cambio de una cuota de arrendamiento, y los contratos de construcción, explotación y transferencia, en los que la empresa construye una infraestructura, la explota durante un período determinado y luego la transfiere de nuevo a la autoridad pública”*. El Relator Especial indica en su informe que *“la delegación de los servicios de agua y saneamiento a entidades del sector privado implica que los Estados dependerán de un tercero para cumplir sus obligaciones jurídicas de hacer efectivos los derechos humanos al agua y el saneamiento”*. Agrega que *“el marco de derechos humanos exige a los Estados que establezcan medidas preventivas para evitar que se vea afectada su capacidad de cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos”*.
62. La INDDHH considera que, de acuerdo a los estándares mencionados anteriormente, la IPPN se trata de una delegación a entidades privadas (empresas transnacionales) de la capacidad de propuesta sobre la planificación de recursos hídricos, así como de la prestación de servicios vinculados al abastecimiento de agua potable.

II.III. La participación social en la planificación, gestión y control de los recursos hídricos

63. De acuerdo a las normas internacionales mencionadas anteriormente sobre el derecho al agua, la participación pública constituye un principio constitutivo del mismo. Cabe destacar que para que los procesos de participación pública alcancen los estándares y el grado de efectividad adecuado, se deben reunir varios requisitos. Siguiendo el Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos relativos al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible sobre su visita oficial al Uruguay⁷, la participación pública deberá atender los siguientes aspectos: debe estar abierta a todos los miembros de la sociedad, debe ocurrir desde etapas tempranas del proceso de decisión, debe prever la evaluación previa de los efectos de las propuestas, debe asegurar que toda la información pertinente esté a disposición del público de manera objetiva, comprensible, oportuna y eficaz, y se debe realizar a través de medios adecuados y transparentes.
64. En la respuesta brindada por el MA a la INDDHH, éste consigna que el Proyecto Neptuno *“ha sido objeto de consideración en la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía, con*

⁶ Los derechos humanos y la privatización de los servicios de agua y saneamiento. Informe a la Asamblea General de Naciones Unidas del Relator Especial de derechos humanos al agua y saneamiento, Sr. Leo Heller (21/07/2020).

⁷ Consejo de Derechos Humanos 37º período de sesiones, 26 de febrero a 23 de marzo de 2018, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible sobre su misión al Uruguay, párrafo 44.

fecha 10 de noviembre de 2021, y, en el Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y Frente Marítimo, con fecha 17 de junio de 2022”.

65. La organización denunciante, participante de dichos ámbitos, manifestó que el mismo no fue “objeto de consideración”, sino que *“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”.*
66. Si bien hasta el momento el MA no ha remitido las respectivas Actas (las que tampoco se encuentran disponibles públicamente según el relevamiento realizado), la INDDHH tiene conocimiento de las limitaciones de éstos ámbitos para lograr una efectiva participación pública⁸, teniendo en cuenta que una única instancia no es suficiente para considerar temas de esta complejidad.
67. Es necesario resaltar que la INDDHH considera que para que la participación pública sea significativa y revista efectivamente su carácter consultivo y asesor, ésta se debe materializar en acuerdos que tomen en cuenta en alguna medida las distintas posiciones, lo que hasta el momento no se ha verificado.

III – Resolución de la INDDHH

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

- a) Recomendar a Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y a la OSE, 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. En este sentido, la IPPN podrá ser un insumo más, entre otros, a considerar dentro de dicha planificación.
- b) Recomendar al Ministerio de Ambiente que fortalezca sus efectivas competencias en la política nacional de aguas y en la planificación de la mejora de la cantidad y calidad en la disponibilidad de agua potable, de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 19.889 (Ley de Urgente Consideración).
- c) Recomendar a la URSEA y a la Intendencia de San José que fortalezcan sus efectivas competencias en la materia objeto de la presente denuncia.
- d) Poner en conocimiento que, de acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Ambiente a la INDDHH, a la fecha de 26/07/2022, no se han expedido autorizaciones ni dictado resoluciones respecto de la Iniciativa Privada Proyecto Neptuno por parte de esa Secretaría de Estado, ni realizado alguna forma de evaluación ambiental sobre la misma.
- e) Establecer que el proceso de abastecimiento de agua potable a la población mediante una nueva infraestructura de redes públicas, no se trata de una mera obra

⁸ INDDHH, 2020. Informe final del Grupo de Trabajo en Derechos de Acceso a la Información Ambiental, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales.



constructiva, sino que implica diferentes acciones de planificación y gestión sobre los recursos hídricos y el territorio, sobre las que tienen competencias concurrentes distintos organismos públicos, por lo tanto no debe ser objeto de decisión exclusiva por parte de la OSE.

- f) Establecer que la planificación de una nueva toma de agua para potabilizar, a partir de la extracción desde del Río de la Plata (cuya cuenca es integrada por todo el territorio nacional junto con el de otros países), constituye en sí misma, o debe ser al menos parte de, una política nacional de aguas. Es decir, debe basarse en los principios de: ordenamiento del territorio, protección del ambiente, gestión sustentable de los recursos hídricos, establecimiento de usos del agua y el territorio con enfoque de cuenca, y en la participación pública, de acuerdo a lo establecido por el cuerpo normativo internacional y nacional sobre el derecho humano al agua.
- g) Establecer que, de continuarse adelante con la implantación de la Iniciativa Privada Proyecto Neptuno, a través de un llamado a licitación pública u otro procedimiento competitivo, se estaría otorgando rectoría a la Ley N° 17.555 por sobre el conjunto del cuerpo normativo internacional y nacional sobre el derecho humano al agua.
- h) Establecer, de acuerdo a los estándares internacionales del derecho humano al agua, que la Iniciativa Privada Proyecto Neptuno, tal como está planteado, se trata de una delegación a entidades privadas (empresas transnacionales) de la capacidad de propuesta sobre la planificación de recursos hídricos, así como de la prestación de servicios vinculados al abastecimiento de agua potable.

NCL/1

Ma. JOSEFINA PLA
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

JUAN FAROPPA
PRESIDENTE
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

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

Faint, illegible text at the top of the page, possibly a header or introductory paragraph.

Second block of faint, illegible text, appearing to be a continuation of the document's content.

Third block of faint, illegible text, continuing the document's content.

Fourth block of faint, illegible text, continuing the document's content.

Fifth block of faint, illegible text, continuing the document's content.

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES PSICOLÓGICAS Y SOCIALES
DIRECCIÓN GENERAL
CAROLINA GARCÍA

JUAN FAROPPA
PRESIDENTE
Instituto Nacional de Ciencias Humanas y Ciencias del Pueblo

MR. JOSEFINA RIVERA
DIRECCIÓN
Instituto Nacional de Ciencias Humanas y Ciencias del Pueblo