



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Despacho
Ministerial

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

26435
CONGRESO DE LA REPUBLICA
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
MES DE DICIEMBRE
13 DIC 2016

Lima, 12 DIC 2016

OFICIO N° 277 -2016-MINAM/DM

Señora
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Congresista de la República
Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Lima.-

RECIBIDO
CONGRESO DE LA REPUBLICA
COMISION DE DESCENTRALIZACION
REGIONALIZACION, GOBIERNO LOCAL
MODERNIZACION DE LA GESTION DEL ESTADO
Firma: [Signature] Hora: 15:30
14 DIC 2016
RECIBIDO
Firma: [Signature] Hora: 11:15 a.m.
Reg. 719

Referencia : Oficio P.O.N°144-2016-2017/CDRGLMGE-CR
Oficio P.O.N°145-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a los documentos de la referencia mediante el cual su despacho solicita opinión técnico legal respecto del Proyecto de Ley N° 336/2016-CR "Ley de articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental".

Al respecto, adjunto copia del Informe N° 419-2016-MINAM/SG/OAJ emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica, para su conocimiento y fines pertinentes.

Sin otro particular, es propicia la ocasión para reiterarle las muestras de mi mayor consideración y estima personal.

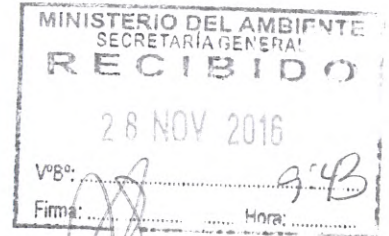
Atentamente,

Elsa Galarza Contreras
Ministra del Ambiente



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

INFORME N° 419-2016-MINAM/SG/OAJ



PARA : **Kitty Trinidad Guerrero**
Secretaria General

DE : **Jacqueline Calderón Vigo**
Directora de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 336/2016-CR

REFERENCIA : a) Memorando N° 573-2016-MINAM/VMGA
b) Informe Técnico N° 029-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA/msr
c) Memorandum N° 700-2016-MINAM/DVDERN
d) Informe N° 123-2016-MINAM/VMDERN/DGOT
e) Memorando N° 599- 2016-MINAM/VMGA
f) Informe N° 234-2016-MINAM/VMGA/DGCA
g) Oficio N° 510-2016-OEFA/PCD
h) Informe N° 557-2016-OEFA/OAJ
i) Oficio P.O.N°144-2016-2017/CDRGLMGE-CR

FECHA : San Isidro, **28 NOV. 2016**

Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, relacionados al pedido de opinión solicitada por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1.1 Mediante Oficio P.O.N°144-2016-2017/CDRGLMGE-CR de fecha 10 de octubre de 2016, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita la opinión del Ministerio del Ambiente sobre el **Proyecto de Ley N° 336/2016-CR "Ley de articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental"**, formulado por la Congresista María Elena Foronda Farro.

1.2 Por Memorándum N° 573-2016-MINAM/VMGA del 08 de noviembre de 2016, el Viceministerio de Gestión Ambiental, se remite el Informe N° 029-2016-MINAM-VMGA/DGPNIGA/msr de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental con la opinión técnica respecto del proyecto normativo citado en el numeral anterior.

1.3 Mediante Memorando N° 700-2016-MINAM/DVDERN de fecha 09 de noviembre del 2016, el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, remite el Informe N° 123-2016-MINAM/VMDERN/DGOT de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, conteniendo la opinión técnica sobre el proyecto de ley materia de informe.





- 1.4 Mediante Oficio N° 510-2016-OEFA/PCD de fecha 11 de noviembre de 2016, la Presidenta del Consejo Directivo de la OEFA, remite el Informe N° 557-2016-OEFA/OAJ, con su opinión respecto del proyecto ley N° 336/2016-CR.
- 1.5 Por Memorandum N° 599 -2016-MINAM/VMGA del 22 de noviembre de 2016, el Viceministerio de Gestión Ambiental, se remite el Informe N°234-2016-MINAM/VMGA/DGCA de la Dirección General de Calidad Ambiental con la opinión técnica del aludido del proyecto ley.

II. PROPUESTA NORMATIVA:

- 2.1 De conformidad con la Exposición de Motivos la norma busca institucionalizar la vigilancia ciudadana e indígena en materia ambiental y social articulándola al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, proponiendo, entre otros:
- Su reconocimiento para viabilizar el aporte de las organizaciones ciudadanas y de los pueblos indígenas.
 - La articulación con los sistemas del Estado a nivel local, regional y nacional.
 - Utilizar la información para establecer una línea base en los instrumentos de gestión ambiental.
 - Garantizar la participación permanente de los pueblos indígenas en las decisiones que los involucren.
 - Proveer las condiciones para promover la participación de las organizaciones ciudadanas y de los pueblos indígenas a través de recursos logísticos, fortalecimiento de capacidades, instrumentos y herramientas a partir de relaciones interculturales.
- 2.2 El artículo 107 de la Constitución Política del Perú faculta a los Congresistas a tener iniciativa en la formación de leyes, marco en el que se solicita la presente opinión.

III. ANALISIS

3.1 OPINIONES TECNICAS:

Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, Informe N° 029-2016-MINAM-VMGA/DGPNIGA/msr, el mismo que concluye señalando: **i)** que el Proyecto de Ley sobre articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, propone regular una materia que ya cuenta con los instrumentos legales para su implementación y articulación con el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, por lo que en aras de evitar contraposiciones en nuestro ordenamiento jurídico y asegurar la coherencia de la normatividad vigente, considera que el proyecto no es viable; **ii)** mediante Informe N° 015-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA, esa Dirección General dio respuesta al Oficio N° 444/2014-2015-CPAAAAE/CR que contenía el Proyecto de Ley N° 3937-2014-CR "Ley de Articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social, ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental", el cual era muy similar al Proyecto de Ley N° 336/2016-CR.

Dirección General de Ordenamiento Territorial

Informe N° 123-2016-MINAM/VMDERN/DGOT, que concluye indicando: que con la finalidad de evitar superposiciones, omisiones, duplicidad, vacíos o conflictos, en el ejercicio de las funciones que cumplen el Ministerio del Ambiente, las autoridades sectoriales, regionales y locales, se recomienda la no viabilidad del proyecto de ley, toda vez que el objeto de la propuesta normativa colisiona con los roles ya





desarrollados por las entidades, sectores y subniveles de gobierno en el ejercicio de sus atribuciones ambientales.

Dirección General de Calidad Ambiental

Informe N°234-2016-MINAM/VMGA/DGCA, señala que la propuesta normativa contempla regular una materia que ya cuenta con los instrumentos legales para su implementación y articulación con el Sistema nacional de Gestión Ambiental, por lo que no considera viable el proyecto de ley.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA

Informe N° 557-2016-OEFA/OAJ, concluye señalando entre otros, i) que la propuesta de que dichas organizaciones (OVMAS) participen en las funciones de supervisión y fiscalización, no se encuentra comprendida dentro de su objeto social, ii) asimismo, indica que la propuesta daría a entender que estas organizaciones pueden aprobar sus propias metodologías y protocolos, cuando de conformidad a la normativa sobre la materia deben observar lo dispuesto por la autoridad competente, iii) los reportes emitidos por las OVMAS no constituyen documentos de obligatoria observación, constituyen solo un referente en el desarrollo de las evaluaciones ambientales a cargo de la autoridad competente; iv) respecto a que los reportes presentados por las OVMAS que contengan denuncias deban ser registrados en el SINEFA, precisa que el SINEFA no está destinada a actuar como un registro de denuncias ambientales, en cambio el OEFA cuenta con el SINADA.

3.2 OPINION LEGAL

3.2.1 Análisis de los artículos 1, 2 y 4 de la propuesta

La propuesta fija como objeto de la misma, *el institucionalizar y articular la vigilancia y monitoreo ambiental y social que realiza la sociedad civil y los pueblos indígenas, a través de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS), en el ámbito del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). Señalando, además que la aplicación de la propuesta comprende la acción de las organizaciones de la sociedad civil incluyendo aquellas conformadas por los pueblos indígenas que desarrollan vigilancia y monitoreo ambiental y social. Asimismo, sostiene, que las OVMAS están conformadas por personas naturales o jurídicas de la sociedad civil o de los pueblos indígenas que se organizan según la naturaleza de sus culturas, que pasaran por un proceso que les permita obtener el reconocimiento.*

Al respecto, es de señalar en primer lugar, que el Estado a través de la legislación ambiental vigente ha reconocido el derecho a la participación de los ciudadanos sin distinción alguno (sea o no indígena), en los procesos de toma de decisiones relativas a la gestión ambiental en el SNGA, sobre la base de la responsabilidad, buena fe, transparencia y veracidad, conforme se puede apreciar de la normatividad nacional vigente que a continuación se detalla:

- Constitución Política del Perú

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

"2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole".

- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

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

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

Artículo XI.- Del principio de gobernanza ambiental

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

- **Reglamento de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2005-PCM**

Artículo 81.- Lineamientos para el diseño de los mecanismos de participación ciudadana

(...)

"5. Velar por que cualquier persona natural o jurídica, sin discriminación de ninguna índole, pueda acceder a los mecanismos de participación ciudadana establecidos".

- **Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales aprobado por DECRETO SUPREMO N° 002-2009-MINAM**

Artículo 21.- Participación Ciudadana

"Participación ciudadana ambiental es el proceso mediante el cual los ciudadanos participan responsablemente, de buena fe y con transparencia y veracidad, en forma individual o colectiva, en la definición y aplicación de las políticas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno, y en el proceso de toma de decisiones públicas sobre materias ambientales, así como en su ejecución y fiscalización. Las decisiones y acciones de la gestión ambiental buscan la concertación con la sociedad civil".

- **Reglamento de Participación Ciudadana de las Acciones de Monitoreo Ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2014-OEFA/CD**

Artículo 5°.- De la realización de monitoreo ambiental participativo

(...)

"5.2 Cualquier persona natural o jurídica puede solicitar al OEFA que esta entidad evalúe la pertinencia de realizar un monitoreo ambiental participativo".

Artículo 6°.- De los deberes de los participantes en el monitoreo ambiental participativo

"La participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental se realice de forma individual o colectiva, de manera responsable, de buena fe, con transparencia y veracidad".

En segundo lugar, **con relación a las actividades de vigilancia y monitoreo ambiental**, es pertinente señalar, que conforme a la legislación vigente, el Estado reconoce la participación ciudadana a través de "Comités de Vigilancia Ciudadana".





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

Precisando, que las acciones de vigilancia, control, seguimiento, verificación y otras similares, que comprenden lo que se denomina "fiscalización", son funciones de las autoridades ambientales competentes; las que a su vez dictan las medidas para facilitar el ejercicio de la vigilancia ciudadana frente a infracciones a la normativa ambiental, es decir, que el ejercicio de las actividades de vigilancia y monitoreo que realizarían las OVMAS requiere de parámetros, reglas, guías o protocolos previamente emitidas por las autoridades ambientales, máxime si como lo indica la propia normativa ambiental, la vigilancia ciudadana no sustituyen bajo ninguna circunstancia la que realiza la autoridad competente; por lo tanto, el ejercicio irregular de dichas actividades por parte de las OVMAS acarrea su disolución.

Debiéndose puntualizar además, que corresponde a la autoridad ambiental, el determinar si efectuará los monitoreos ambientales participativos, o si la denuncia formulada en el marco de la participación ciudadana resulta o no procedente, conforme se aprecia de la normativa que a continuación se detalla, situaciones éstas, que no se precisan en la propuesta materia de informe y por tanto contravienen lo regulado en la normatividad vigente y que conforman un cuerpo legal articulado para su eficaz aplicación.

Sustenta lo expuesto, la normatividad que a continuación se detalla:

- **Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales aprobado por DECRETO SUPREMO N° 002-2009-MINAM**

Artículo 36.- Vigilancia ciudadana ambiental

"Las autoridades competentes promueven la participación ciudadana responsable en la fiscalización ambiental mediante acciones de vigilancia, con el fin de contribuir al mejor desempeño en el ejercicio de sus funciones.

La vigilancia ciudadana no sustituye, bajo ninguna circunstancia, a la autoridad competente en las acciones de fiscalización. Las entidades señaladas en el artículo 2 implementarán mecanismos de participación de los ciudadanos en la fiscalización ambiental, en el marco de lo dispuesto en este Reglamento. La vigilancia ciudadana podrá verificarse a través de Comités de Vigilancia Ciudadana que son agrupaciones de personas naturales o jurídicas que tienen como objetivo contribuir en las tareas de fiscalización a cargo de la autoridad competente. Asimismo, pueden constituirse dichos Comités con fines de monitoreo y supervisión de obras que puedan causar impactos ambientales significativos. Los Comités de Vigilancia desarrollan sus actividades bajo los principios de responsabilidad y buena fe.

La realización de actividades que contravengan estos principios constituye fundamento para su disolución por la autoridad competente".

- **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**
Artículo 130.- De la fiscalización y sanción ambiental

"130.1 La fiscalización ambiental comprende las acciones de vigilancia, control, seguimiento, verificación y otras similares, que realiza la Autoridad Ambiental Nacional y las demás autoridades competentes a fin de asegurar el cumplimiento de las normas y obligaciones establecidas en la presente Ley, así como en sus normas complementarias y reglamentarias. La Autoridad competente puede solicitar





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

información, documentación u otra similar para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales".

Artículo 134.- De la vigilancia ciudadana

"134.1 Las autoridades competentes dictan medidas que faciliten el ejercicio de la vigilancia ciudadana y el desarrollo y difusión de los mecanismos de denuncia frente a infracciones a la normativa ambiental.

(...)

134.3 Los resultados de las acciones de fiscalización y control efectuados como resultado de la participación ciudadana pueden ser puestos en conocimiento de la autoridad ambiental local, regional o nacional, para el efecto de su registro y denuncia correspondiente. Si la autoridad decidiera que la denuncia no es procedente ello debe ser notificado, con expresión de causa, a quien proporciona la información, quedando a salvo su derecho de recurrir a otras instancias".

- **Reglamento de Participación Ciudadana de las Acciones de Monitoreo Ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2014-OEFA/CD**

Artículo 5°.- De la realización de monitoreo ambiental participativo

"5.1 El OEFA efectuará los monitoreos ambientales participativos, cuando ello se justifique por razones de sensibilidad ambiental, conflictividad socioambiental u otros criterios previstos en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA).

5.2 Cualquier persona natural o jurídica puede solicitar al OEFA que esta entidad evalúe la pertinencia de realizar un monitoreo ambiental participativo".

Asimismo, es necesario precisar que en lo relativo al *cumplimiento de las obligaciones ambientales en lo relativo a actividades de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción ambiental* estas están a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Sustenta lo expuesto:

- **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011.**

Artículo 11.- Funciones generales

"11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), conforme a lo siguiente:

- a) Función evaluadora: comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.*
- b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.(...)*
- c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de*





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas".

3.2.2 Análisis del artículo 5 de la propuesta

Al pretender la propuesta establecer funciones y/o atribuciones a organizaciones de la sociedad civil para actividades de vigilancia y monitoreo, debe considerar, que estas solo pueden ser o estar referidas a "actividades de apoyo" (articulación), es decir, su accionar está referido a brindar apoyo al cumplimiento de las competencias de las autoridades en materia ambiental, así la información que generan "puede" ser empleada por éstas, sin que ello signifique que tienen que intervenir en los procesos de competencia de las mencionadas autoridades.

3.2.2.1 Análisis del numeral 5.1

- Las funciones atribuidas en los *literales a) y c) de la propuesta*, respecto a *la labor de vigilancia y monitoreo que desarrollarían las OVMAS*; estas deben encuadrarse dentro del real accionar de estos organismos, que es como ya lo señalamos, el de brindar apoyo en el marco de las normas, procedimientos, directivas, lineamientos, protocolos y metodologías aprobadas por autoridad competente para ese fin, de lo contrario resultarían ineficaces por carecer de validez legal y rigurosidad técnica, (Estándares de Calidad Ambiental, Límites Máximos Permisibles, etc.), acarreado su disolución, situación que no se traduce en la redacción de los citados literales, resultando por tanto lo propuesto contrario a la normatividad vigente.
 - *Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales aprobado por DECRETO SUPREMO N° 002-2009-MINAM*

Artículo 36.- Vigilancia ciudadana ambiental

"Las autoridades competentes promueven la participación ciudadana responsable en la fiscalización ambiental mediante acciones de vigilancia, con el fin de contribuir al mejor desempeño en el ejercicio de sus funciones.

La vigilancia ciudadana no sustituye, bajo ninguna circunstancia, a la autoridad competente en las acciones de fiscalización. Las entidades señaladas en el artículo 2 implementarán mecanismos de participación de los ciudadanos en la fiscalización ambiental, en el marco de lo dispuesto en este Reglamento. La vigilancia ciudadana podrá verificarse a través de Comités de Vigilancia Ciudadana que son agrupaciones de personas naturales o jurídicas que tienen como objetivo contribuir en las tareas de fiscalización a cargo de la autoridad competente. Asimismo, pueden constituirse dichos Comités con fines de monitoreo y supervisión de obras que puedan causar impactos ambientales significativos. Los Comités de Vigilancia desarrollan sus actividades bajo los principios de responsabilidad y buena fe.

La realización de actividades que contravengan estos principios constituye fundamento para su disolución por la autoridad competente".

Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

Artículo 80.- Vigilancia en el ámbito del SEIA

"La vigilancia en el ámbito del SEIA comprende la realización de acciones para evaluar, monitorear y controlar los efectos sobre el ambiente en áreas públicas, que se derivan de acciones y proyectos, con la finalidad de impulsar las acciones correctivas que corresponda.

Están a cargo de la vigilancia, el MINAM respecto del funcionamiento del SEIA y las Autoridades Competentes de acuerdo a sus respectivas funciones y facultades. **La vigilancia ciudadana complementa el accionar del Estado.**

Los resultados de la vigilancia que recaigan sobre actuaciones u omisiones relacionadas con autoridades públicas del gobierno nacional, los gobiernos regionales o locales deben ser comunicados al titular de la Autoridad Competente que corresponda y a la Contraloría General de la República, para los fines consiguientes...."

Por otro lado, el literal a), está **referido a una temática (tierras y/o territorios)** que corresponde a una legislación especial diferente a la ambiental (cumplimiento de obligaciones y normas ambientales), alejándose con ello, incluso del objeto de la propia propuesta normativa (articulación de las OVMAS en el SNGA mediante la vigilancia y monitoreo ambiental).

- Asimismo, cuando el **literal b)** de la propuesta, establece como **función de las OVMAS el determinar "Líneas de Base"**, sin tener en cuenta que ello conllevaría a la elaboración previa de un "estudio" que debe realizarse para la ejecución de un proyecto o actividad y que comprende, entre otros, la descripción detallada de los atributos o características del ambiente del área de emplazamiento del proyecto o actividad, incluyendo los peligros naturales que pudieran afectar su viabilidad; de conformidad a los parámetros técnicos establecidos para toda "Línea de Base" en la normatividad vigente.

Sustenta lo expuesto, la normatividad que a continuación se detalla:

- **Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**

Anexo I

DEFINICIONES

"14. Línea base:

Es el estado actual del área de actuación, previa a la ejecución de un proyecto o actividad. Comprende la descripción detallada de los atributos o características del ambiente del área de emplazamiento de un proyecto o actividad, incluyendo los peligros naturales que pudieran afectar su viabilidad".

"Anexo IV

TÉRMINOS DE REFERENCIA BÁSICOS PARA ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL DETALLADO (EIA d), CATEGORÍA III

3.- Línea Base

Este aspecto debe contener las características del área o lugar donde se ejecutará el proyecto, precisando la delimitación de las áreas de influencia directa e indirecta, incluyendo los siguientes elementos, sólo en la medida que sean afectados por el proyecto:

- a) La descripción de la ubicación, extensión y emplazamiento del proyecto, identificando y definiendo su área de influencia directa e indirecta, considerando el estudio de macro y micro localización, así como la ubicación con relación a un área natural protegida y/o su zona de amortiguamiento, de ser el caso. La propuesta de identificación y evaluación del área de influencia será ratificada o modificada por la





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

autoridad competente, al dar la conformidad de los Términos de Referencia respectivos

- b) La descripción del medio físico, en cuanto a sus características y dinámica, incluyendo como mínimo los siguientes aspectos:
- Meteorología, Clima y zonas de vida.
 - Geología, Geomorfología, Estratigrafía y Geoquímica.
 - Hidrografía, Hidrológica, Hidrogeología y Balance Hídrico.
 - Suelo, capacidad de uso mayor de las tierras y uso actual de los suelos.
 - Calidad del aire, suelo y agua.
 - Otras actividades existentes en el área del proyecto.
 - Otros aspectos que la Autoridad Competente determine.
- c) La descripción del medio biológico, en cuanto a sus características y dinámica, incluyendo como mínimo los siguientes aspectos:
- Diversidad biológica y sus componentes.
 - Flora y Fauna (terrestre y acuática), indicando su abundancia, distribución, estado de conservación según los listados nacionales de especies en peligro y grado de endemismo. • Ecosistemas frágiles, los cuales comprenden, entre otros, desiertos, tierras semiáridas, montañas, pantanos, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales, lagunas altoandinas, lomas costeras, bosques de neblina y bosques relictos.
 - Áreas Naturales Protegidas o zonas de amortiguamiento.
 - Las unidades paisajísticas en el área del proyecto.
 - Aspectos o factores que amenazan la conservación de los hábitats o ecosistemas identificados.
- d) La descripción y caracterización de los aspectos social, económico, cultural, y antropológico de la población ubicada en el área de influencia del proyecto, incluyendo como mínimo los siguientes aspectos:
- Distribución en el territorio y la estructura espacial de sus relaciones.
 - Índices demográficos, sociales, económicos, de ocupación laboral y otros similares.
 - Servicios, infraestructura básica y actividades principales que aporten información relevante sobre la calidad de vida y costumbres de las comunidades involucradas.
 - Descripción y análisis del uso actual del territorio, teniendo en consideración su aptitud y la tenencia de tierras.
 - Presencia de actividades productivas dependientes de la extracción de recursos naturales por parte de la población, en forma individual o asociativa.
 - Otros aspectos que la autoridad competente determine.
- e) La presencia de restos arqueológicos, históricos y culturales en del área de influencia del proyecto.
- f) Identificación de los aspectos de vulnerabilidad y peligros de origen natural o antropogénico asociados al área de influencia del proyecto.
- g) Elaboración de la cartografía general (mapas de ubicación, temáticos, entre otros); y diagramas relevantes de la línea base relacionada con el proyecto".



El consignar asimismo, en los **literales d) y g)** de la propuesta, que **es función de las OVMAS, el recojo y análisis de muestras** (hallazgos), no se tiene en cuenta que el recojo de muestras solo es posible bajo protocolos y lineamientos establecidos previamente por la autoridad competente para su validez, y por otro lado atribuir a las OVMAS la función de analizar "hallazgos" resulta improcedente toda vez que



dicho accionar se encuentra comprendido dentro de la función de supervisión que resulta de competencia de la OEFA.

Sustenta lo expuesto:

- **Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD - Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA**

Artículo 50.-Hallazgo

"Hecho relacionado al cumplimiento o presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables".

- **Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**

Artículo 81.- Carácter complementario de la vigilancia ambiental

"Las funciones de vigilancia en el ámbito del SEIA son complementarias a las acciones de supervisión, fiscalización y sanción, que están a cargo de las Autoridades Competentes".

- Respecto del **literal e)** de la propuesta, referente a la **función de participar en actividades de evaluación, supervisión y fiscalización del cumplimiento de compromisos ambientales**; como ya hemos señalado éstas son funciones específicas que desarrolla la autoridad competente (OEFA) sin intervención de las OVMAS, no pudiendo por tanto ser consignada como función de éstas; resultado por tanto lo propuesto, contrario a la normatividad vigente.

Sustenta lo expuesto:

- **Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**

Artículo 77.- Responsables de la supervisión, fiscalización y sanción

"Las autoridades en los tres niveles de gobierno, en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA y de acuerdo a sus competencias, son responsables de efectuar las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el estudio ambiental aprobado y el marco normativo ambiental vigente, desde el inicio de las obras para la ejecución del proyecto".

- Por otro lado, respecto de las funciones consignadas en los **literales f), i) y j)** de la propuesta, **relativas a la participación de las OVMAS en espacios de diálogo, así como, de presentación de recomendaciones**; es pertinente señalar, que estas actividades ya se encuentran previstas en la normativa nacional respecto del tema de participación ciudadana.

Sustenta lo expuesto, la normatividad que a continuación se detalla:

- **Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**

Artículo 21.- Participación Ciudadana

"Participación ciudadana ambiental es el proceso mediante el cual los ciudadanos participan responsablemente, de buena fe y con transparencia y veracidad, en forma individual o colectiva, en la definición y aplicación de las políticas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno, y





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

en el proceso de toma de decisiones públicas sobre materias ambientales, así como en su ejecución y fiscalización. Las decisiones y acciones de la gestión ambiental buscan la concertación con la sociedad civil".

Artículo 29.- Mecanismos de consulta

"Constituyen mecanismos de consulta en materias con contenido ambiental los siguientes:

- a) Audiencias públicas;
- b) Talleres participativos;
- c) Encuestas de Opinión;
- d) Buzones de Sugerencias;
- e) Comisiones Ambientales Regionales y Locales;
- f) Grupos Técnicos;
- g) Comités de Gestión; y,

Los mecanismos de consulta se llevarán a cabo en idioma español y en el idioma o lengua predominante en la zona de influencia del respectivo proyecto o de realización de la audiencia o taller".

- Con relación a las funciones consignadas en los literales n) y o) de la propuesta, relativas a "proponer áreas libres de actividades extractivas, así como, realizar visitas inopinadas"; es de indicar:

- Con relación al primer punto, sobre proponer áreas libres de actividades extractivas, este se contrapone con el numeral m) del mismo artículo referido a participar en los procesos de zonificación y ordenamiento territorial, en razón a que la zonificación y el ordenamiento territorial son procesos que se realizan justamente para establecer los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita y en armonía con el ambiente, mediante criterios que posibilitan determinar superficies para desarrollar actividad productivas con fines agropecuarios, forestales, industriales, pesqueros, mineros, turísticos, etc., conforme lo establece la normatividad nacional vigente, es decir, lo propuesto resulta incongruente respecto a lo previsto en otro literal, sobre procesos que ya se encuentran regulados.

- Respecto al segundo punto, referente a realizar visitas inopinadas, que técnicamente son verificaciones de campo o inspecciones oculares, conllevaría a superponerse con la función de supervisión directa asignada a la OEFA en su calidad de autoridad competente en la materia, en cuyo caso lo propuesto resulta contrario a la normatividad vigente.

Sustenta lo expuesto, la normatividad que a continuación se detalla:

- **Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión**

Artículo 6.- De los Instrumentos de Gestión y Planificación Ambiental

"Las competencias sectoriales, regionales y locales **se ejercen con sujeción a los instrumentos de gestión ambiental**, diseñados, implementados y ejecutados para fortalecer el carácter transectorial y descentralizado de la Gestión Ambiental, y el cumplimiento de la Política, el Plan y la Agenda Ambiental Nacional. Para este efecto, el CONAM debe asegurar la transectorialidad y la debida coordinación de la aplicación de estos instrumentos, a través de:

(...)

h) **El establecimiento de la política, criterios, metodologías y directrices para el Ordenamiento Territorial Ambiental**".





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

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

Artículo 19.- De la planificación y del ordenamiento territorial ambiental

(...)

19.2. El ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio.

Artículo 21.- De la asignación de usos

La asignación de usos se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de zonificación ecológica y económica. Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles, y están sujetos a la Política Nacional Ambiental.

- **Reglamento de Zonificación Económica y Ecológica ZEE, , Decreto Supremo N° N° 087-2004-PCM**

Artículo 2.- Finalidad de la Zonificación Ecológica y Económica-ZEE

Orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita y en armonía con el ambiente.

Artículo 6.- Enfoques para la Zonificación Ecológica y Económica-EE

(...)

d) Participativo, promoviendo la concertación de los diversos actores sociales en el proceso, con el propósito de considerar los diversos intereses y conocimientos, así como para internalizar y garantizar la sostenibilidad del proceso;

Artículo 8.- Criterios para la evaluación de las Unidades Ecológicas Económicas - UEE Para evaluar las Unidades Ecológicas Económicas-UEE, se utilizarán los siguientes criterios básicos:

- a) Valor productivo, orientado a determinar las UEE que poseen mayor aptitud para desarrollar actividad productiva con fines agropecuarios, forestales, industriales, pesqueros, mineros, turísticos, etc. (...)

Artículo 14.- Del Comité Técnico Consultivo

Créase el Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial, conformado por representantes de alto nivel de los siguientes organismos:

(...)

- "bb) Dos (02) representantes de las Organizaciones de Pueblos Indígenas.
cc) Dos (02) representantes de la Empresa Privada.
dd) Dos (02) representantes de los Organismos No Gubernamentales de Desarrollo".

- **Reglamento de la Ley N° 28804 - Ley que regula la declaratoria de Emergencia Ambiental aprobado por Decreto Supremo N° 024-2008-PCM**

Artículo 10.- Propuesta de Declaratoria de Emergencia Ambiental

"La Dirección de Calidad Ambiental y Recursos Naturales - DICAREN del CONAM, en coordinación con las entidades señaladas en el artículo 9 de la presente norma evalúa la procedencia y propone la Declaratoria de Emergencia Ambiental de una determinada





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

área geográfica del país, de acuerdo a los informes técnicos correspondientes emitidos por las entidades señaladas en el artículo 9 mencionado".

- **Tercera Disposición Final del Decreto Legislativo 1013,**
(...) "toda referencia hecha al Consejo Nacional del Ambiente - CONAM - o a las competencias, funciones y atribuciones que éste venía ejerciendo, una vez culminado el proceso de fusión, se entenderá como efectuada al Ministerio del Ambiente".

- **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**
Artículo 132.- De las inspecciones

"La autoridad ambiental competente realiza las inspecciones que consideren necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, bajo los principios establecidos en la ley y las disposiciones de los regímenes de fiscalización y control".

3.2.2.2 Análisis del numeral 5.2

Referido al rol preventivo que podrían desarrollar las OVMAS en vigilancia y monitoreo ambiental y social, respecto de los proyectos de inversión, indicando que se implementaría en cualquiera de las etapas del desarrollo económico, sobre el particular, es de indicar, que la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental Ley N° 27446, ya prevén la participación ciudadana en estos casos, como se detalla a continuación.

- **Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

Artículo 13.- De la difusión y participación de la comunidad

"El SEIA garantiza:

a) **Instancias formales de difusión y participación de la comunidad en el proceso de tramitación de las solicitudes y de los correspondientes estudios de impacto ambiental;**

b) **Instancias no formales que el proponente debe impulsar, para incorporar en el estudio de impacto ambiental, la percepción y la opinión de la población potencialmente, afectada o beneficiada con la acción propuesta".**

Artículo 14.- De la participación ciudadana

"El SEIA contempla para la participación de la comunidad, lo siguiente:

a) Que la autoridad competente, **durante la etapa de clasificación,** tiene la facultad de solicitar a la comunidad o representantes o informantes calificados, los antecedentes o las observaciones sobre la acción propuesta.

b) Que el proponente y su equipo técnico presente **un plan de participación ciudadana y su ejecución.**

c) Que la autoridad competente efectúe **la consulta formal durante la etapa de revisión,** sólo en los casos de los estudios de impacto ambiental detallado y semidetallado. Estos estudios se pondrán a disposición del público, para observaciones y comentarios, en la sede regional del sector respectivo.

La convocatoria se hará por los medios de prensa de mayor difusión, mediante la publicación de un aviso de acuerdo con el formato aprobado en el Reglamento de la presente Ley, cuyo costo será asumido por el proponente. Asimismo, la difusión se realizará por medios electrónicos de comunicación.





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

d) *La audiencia pública, como parte de la revisión del estudio de impacto ambiental detallado, se deberá realizar a más tardar 5 (cinco) días antes del vencimiento del período de consulta formal.*

La autoridad competente podrá disponer la presentación en audiencia pública de los estudios de impacto ambiental semidetallados".

3.2.3 Análisis del artículo 8 de la propuesta

La propuesta indica, *que las entidades conformantes del Sistema Nacional de Gestión Ambiental en los tres niveles de gobierno, deberán brindar atención a los "reportes" que presenten las OVMAS en el plazo de siete (07) días hábiles, y en los casos de alerta temprana por situación de inminente contaminación u otra afectación, esta atención sería el mismo día.*

Sobre el particular, es de señalar que ni en la exposición de motivos ni en el desarrollo de la propuesta se indica la forma o parámetros técnicos empleados para la obtención de dichos plazos, así como tampoco se establece que se debe entender por "alerta temprana", ni cuáles son los criterios que conllevarían a establecer dicha acepción.

Por otro lado, es de considerar que técnicamente un "reporte" es un documento que reuniendo las condiciones establecidas por la autoridad competente debe ser sujeto a evaluación y contrastación, en dicho escenario el plazo de siete (07) días hábiles y veinticuatro (24) horas, respectivamente, para un análisis y respuesta resulta inviable.

3.2.4 Análisis de los artículos 10 y 11 de la propuesta

En estos artículos la propuesta sostiene *la obligatoriedad por parte de las entidades integrantes del Sistema de Gestión Ambiental, de utilizar los reportes presentados por las OVMAS, así como de incorporarlos dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA).*

Al respecto, es de señalar que de conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 28611 Ley General del Ambiente en sus artículos 133 y 134, la vigilancia y monitoreo ambiental tienen como finalidad generar información que permita "orientar" la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la política y normativa ambiental. Precisando que los resultados de la participación ciudadana "pueden" ser puestos en conocimiento de la autoridad ambiental local, regional o nacional para su registro y denuncia correspondiente, de ser el caso.

En tal sentido, resulta contraria al marco legal nacional la propuesta respecto de la obligatoriedad en el uso de los reportes remitidos por las OVMAS.

Consecuentemente, resulta inviable también lo referente a su inclusión en el SINIA; de conformidad a la normativa que a continuación se detalla:

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

Artículo 133.- De la vigilancia y monitoreo ambiental

"La vigilancia y el monitoreo ambiental tienen como fin generar la información que permita orientar la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la política y normativa ambiental. La Autoridad Ambiental Nacional establece los criterios para el desarrollo de las acciones de vigilancia y monitoreo".

Artículo 134.- De la vigilancia ciudadana





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

(...)

"134.3 Los resultados de las acciones de fiscalización y control efectuados como resultado de la participación ciudadana pueden ser puestos en conocimiento de la autoridad ambiental local, regional o nacional, para el efecto de su registro y denuncia correspondiente. Si la autoridad decidiera que la denuncia no es procedente ello debe ser notificado, con expresión de causa, a quien proporciona la información, quedando a salvo su derecho de recurrir a otras instancias".

3.2.5 Análisis del artículo 12 de la propuesta

La propuesta sostiene que *las entidades conformantes del SNGA, promuevan el fortalecimiento de las OVMAS, "generando condiciones" para su desarrollo en lo que se refiere a su equipamiento, recursos institucionales y programas de capacitación.*

Al respecto, la propuesta no determina que debe entenderse por el término "generando condiciones", orientada al equipamiento, recursos institucionales de las OVMAS; más aún cuando la normativa nacional expresamente establece que el SNGA solo tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar lo que es la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, con lo que se evidencia que la propuesta normativa tendrían incidencias económicas.

Al respecto, debe tenerse en consideración que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, señala que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

Consecuentemente lo propuesto, no guarda coherencia con la normativa nacional respecto del SNGA y contraviene asimismo, lo dispuesto por la Constitución Política del Perú.

- **Ley N° 28245, Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental**

Artículo 3.- De la finalidad del Sistema

"El Sistema Nacional de Gestión Ambiental tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales".

Artículo 17.- Del ejercicio sectorial de las funciones ambientales

"Las autoridades sectoriales ejercen sus funciones ambientales sobre la base de sus leyes correspondientes, de conformidad con la Política Ambiental Nacional y las políticas sectoriales, en el marco de los principios de la gestión ambiental contenidos en el artículo 5 de la presente Ley".

- **Reglamento de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2005-PCM**

Artículo 81.- Lineamientos para el diseño de los mecanismos de participación ciudadana

"La autoridad ambiental debe establecer los lineamientos para el diseño de mecanismos de participación ciudadana ambiental y promover su utilización. La participación ciudadana debe ser facilitada mediante mecanismos formales adicionales a los previstos en otras leyes y normas que le son aplicables. El diseño de estos mecanismos debe promover un enfoque transectorial, incorporar el principio del





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

desarrollo sostenible, vincularse con la gestión del territorio, ser flexible a las diferencias socioculturales del país, y priorizar la participación local.

Las entidades públicas tienen las siguientes obligaciones en materia de participación ciudadana:

1. Promover el acceso oportuno a la información relacionada con las materias objeto de la participación ciudadana.
2. Capacitar, facilitar asesoramiento y promover la activa participación de las entidades dedicadas a la defensa y protección del ambiente y la población organizada, en la gestión ambiental.
3. Establecer mecanismos de participación ciudadana idóneos para cada proceso de involucramiento de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental.
4. Eliminar las exigencias y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan la eficaz participación de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental.
5. Velar por que cualquier persona natural o jurídica, sin discriminación de ninguna índole, pueda acceder a los mecanismos de participación ciudadana establecidos.
6. Rendir cuenta acerca de los mecanismos, procesos y solicitudes de participación ciudadana, en las materias a su cargo.

Las entidades públicas deben promover la información y la capacitación de las organizaciones dedicadas a la defensa y protección del ambiente y los recursos naturales, así como promover su participación en la gestión ambiental".

- **Constitución Política del Perú**

Artículo 79.- Restricciones en el Gasto Público

"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto..."

3.2.6 Análisis del artículo 13 de la propuesta

La propuesta consigna que *los reportes y documentos relacionados con la Evaluación de los Instrumentos de Gestión Ambiental del SNGA, así como la Evaluación y Fiscalización Ambiental del SiNEFA sean de acceso público; y que las entidades que forman parte del SNGA, estén obligadas a entregar información y documentación que sea requerida por las OVMAS.*

Sobre el particular, es pertinente señalar, que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4, 5 y 7 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, la documentación en materia ambiental ya es de acceso público, existiendo la obligación por parte del MINAM, sus organismos adscritos; y demás entidades y órganos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental o desempeñan funciones ambientales en todos los niveles del Estado, de brindar dicha información a toda persona que lo solicite.

Consecuentemente lo propuesto ya se encuentra regulado.

- **Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales aprobado por DECRETO SUPREMO N° 002-2009-MINAM**

Artículo 4.- Del derecho de acceso a la información





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

"Toda persona tiene el derecho de acceder a la información que poseen el MINAM o las entidades señaladas en el artículo 2, con relación al ambiente, sus componentes y sus implicaciones en la salud; así como sobre las políticas, normas, obras y actividades realizadas y/o conocidas por dichas entidades, que pudieran afectarlo en forma directa o indirecta, sin necesidad de invocar justificación de ninguna clase. Este derecho de acceso se extiende respecto de la información que posean las personas jurídicas sujetas al régimen privado que presten servicios públicos. Todas las entidades públicas y las privadas que prestan servicios públicos deben facilitar el acceso a la información ambiental a quien lo solicite, sin distinción de ninguna índole, con sujeción exclusivamente a lo dispuesto en la legislación vigente..."

Artículo 5.- Del carácter público de la información ambiental

"La información ambiental que las entidades referidas en el artículo 2 accedan, posean, produzcan o tengan disponible como resultado del ejercicio de sus funciones, tiene carácter público y está sujeta a los mecanismos de acceso a la información pública. Dicha información debe proporcionarse cuando ésta sea solicitada por cualquier persona natural o jurídica, en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, reconocido en el inciso 5) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, es pública toda información generada u obtenida referente al ambiente o de actividades o medidas que lo afecten o que pudieran afectarlo, que se encuentre en poder o control por una entidad del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Dichas entidades tienen la obligación de proporcionar la información señalada en el párrafo anterior, que les sea requerida, que esté contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, y siempre que haya sido creada u obtenida por ella, o que se encuentre en su posesión o bajo su control como resultado del ejercicio de sus funciones (...)"

Artículo 7.- Obligaciones en materia de acceso a la información ambiental

"Las entidades públicas referidas en el artículo 2 y las personas jurídicas privadas que presten servicios públicos, conforme a lo señalado en el artículo 41 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, tienen las siguientes obligaciones en materia de acceso a la información ambiental:

a) Administrar la información ambiental en el marco de las orientaciones del Sistema Nacional de Información Ambiental. Establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de la información ambiental relativa a los sectores, áreas o actividades a su cargo conforme se indica en los artículos 16 y 17.

b) Facilitar el acceso del público a la información ambiental que se les requiera y que se encuentre en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de adoptar las medidas necesarias para cautelar el normal desarrollo de sus actividades. Esto incluye la obligación de colocar la información ambiental disponible, en el portal de transparencia de la entidad.

c) Atender las solicitudes de información que reciban dentro del plazo establecido en el artículo 12.

d) Establecer criterios o medidas para validar o asegurar la calidad e idoneidad de la información ambiental que poseen, en el marco del Sistema Nacional de Información Ambiental.

e) Difundir gratuitamente información sobre las funciones y actividades de su entidad vinculadas al ambiente, en particular, la relativa a su organización, funciones, fines, competencias, organigrama, dependencias, horarios de atención y procedimientos administrativos a su cargo.





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

- f) *Eliminar las exigencias, cobros indebidos y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan el eficaz acceso a la información ambiental.*
- g) *Rendir cuenta acerca de las solicitudes de acceso a la información ambiental recibidas y de la atención brindada, de conformidad con lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento.*
- h) *Informar periódicamente sobre el estado del ambiente en su respectivo ámbito de competencia o sector.*
- i) *Elaborar mecanismos de difusión de la información sobre el desempeño ambiental de las personas naturales y jurídicas que realizan actividades bajo su competencia, en especial las infracciones a la legislación ambiental. También deben destacar a aquellos que tengan desempeños ambientales de excelencia.*
- j) *Entregar al MINAM la información que éste solicite, por considerarla necesaria para la gestión ambiental. La solicitud será remitida por escrito y deberá ser respondida en un plazo no mayor a siete (7) días, pudiendo el MINAM ampliar dicho plazo de oficio o a solicitud de parte hasta por veinte (20) días adicionales. El incumplimiento de esta disposición será comunicado a la entidad competente del Sistema Nacional de Control".*

3.2.7 Análisis del artículo 14 de la propuesta

El artículo propone, que *las entidades sujetas al SNGA promuevan mecanismos y el acceso a los fondos que sean aplicables para el financiamiento de las actividades de las OVMAS.*

En el análisis efectuado tanto a la exposición de motivos como al desarrollo del texto de la propuesta normativa, no se ha encontrado el sustento legal que posibilite a las entidades públicas integrantes del SNGA comprometerse a promover el acceso a fondos (entendemos recursos económicos o financieros) para financiar actividades de entidades de naturaleza privada como son las OVMAS. Lo que no solo generaría expectativas respecto de las OVMAS y sus representados, sino responsabilidades que van más allá de lo establecido para los sectores a través de la Ley N° 29158, y los respectivos Reglamentos de Organización y Funciones. Por lo que no encontramos precedente lo propuesto.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la figura de "institucionalizar y articular la vigilancia y el monitoreo ambiental, así como la participación ciudadana", se encuentran desarrollados en los instrumentos legales antes citados y constituyen herramientas de articulación respecto del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, los que forman parte de la normatividad ambiental vigente; frente a lo cual el presente proyecto normativo no solo redundaría en aspectos ya establecidos en el cuerpo normativo ambiental nacional, sino que altera de manera sustancial el marco de nuestro ordenamiento jurídico generando vacíos e incongruencias en el mismo, conforme se ha precisado a lo largo del presente informe, asimismo vulnera lo previsto por la Constitución Política del Perú.

Por lo tanto y concordante, con la opinión técnica emitida a través de los Informes de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y de la Dirección General de Calidad Ambiental del MINAM, respectivamente, y el Informe remitido por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, se concluye señalando, que el proyecto de ley propone regular una materia que ya cuenta con los instrumentos legales para su implementación y articulación con el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, pudiendo ésta generar contraposiciones con el ordenamiento jurídico vigente.





IV. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo señalado por la Oficina de Asesoría Jurídica, la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, la Dirección General de Ordenamiento Territorial y la Dirección General de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente, así como del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el proyecto de Ley no resulta viable por lo siguiente:

- El proyecto de Ley propone regular una materia que ya cuenta con los instrumentos legales para su implementación y articulación con el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Colisiona con los roles ya desarrollados por las entidades, sectores y subniveles de gobierno en el ejercicio de sus atribuciones ambientales.
- La propuesta de que las OVMAS participen en las funciones de supervisión y fiscalización, no se encuentra comprendida dentro de su objeto social, ii) asimismo, la propuesta daría a entender que estas organizaciones pueden aprobar sus propias metodologías y protocolos, cuando de conformidad a la normativa sobre la materia deben observar lo dispuesto por la autoridad competente, iii) los reportes emitidos por las OVMAS no constituyen documentos de obligatoria observación, constituyen solo un referente en el desarrollo de las evaluaciones ambientales a cargo de la autoridad competente; iv) respecto a que los reportes presentados por las OVMAS que contengan denuncias deban ser registrados en el SINEFA, precisa que el SINEFA no está destinada a actuar como un registro de denuncias ambientales, en cambio el OEFA cuenta con el SINADA.
- Con relación a los artículos 1, 2 y 4 del proyecto de ley, no se consideran viables debido a que el Estado reconoce la participación ciudadana a través de "Comités de Vigilancia Ciudadana", precisando que el ejercicio de las actividades de vigilancia y monitoreo que realizarían las OVMAS requiere de parámetros, reglas, guías o protocolos previamente emitidos por las autoridades ambientales, máxime si como lo indica la propia normativa ambiental, la vigilancia ciudadana no sustituyen bajo ninguna circunstancia la que realiza la autoridad competente; por lo tanto, el ejercicio irregular de dichas actividades por parte de las OVMAS acarrearía su disolución.

De acuerdo a las normas legales vigentes corresponde a la autoridad ambiental, el determinar si efectuará los monitoreos ambientales participativos, o si la denuncia formulada en el marco de la participación ciudadana resulta o no procedente, situaciones éstas, que no se precisan en la propuesta materia de informe y por tanto contravienen lo regulado en la normatividad vigente.

En lo relativo al cumplimiento de las obligaciones ambientales referentes a actividades de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción estas están a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

- Al pretender la propuesta establecer funciones y/o atribuciones a organizaciones de la sociedad civil para actividades de vigilancia y monitoreo, debe considerar, que estas solo pueden ser o estar referidas a "actividades de apoyo" (articulación), es decir, su accionar está referido a brindar apoyo al cumplimiento de las competencias de las autoridades en materia ambiental, así la información que generan "puede" ser empleada por éstas, sin que ello signifique que tienen que intervenir en los procesos de competencia de las mencionadas autoridades. Asimismo, conforme al análisis del presente informe se formulan observaciones al numeral 5.1, literales a), b), c), d), e), f), g), i), j), n) y o) y al numeral 5.2 del artículo 5, por resultar contrarios al sentido y





finalidad de la normatividad vigente, generando distorsiones en la aplicación de la legislación sobre la materia.

- Respecto al artículo 8 de la propuesta, es de considerar que técnicamente un "reporte" es un documento que reuniendo las condiciones establecidas por la autoridad competente debe ser sujeto a evaluación y contrastación, en dicho escenario el plazo de siete (07) días hábiles y veinticuatro (24) horas, respectivamente, para un análisis y respuesta resulta inviable, no existiendo justificación en el proyecto para dichos plazos.
- Respecto al artículo 10 y 11 de la propuesta, el establecer la obligatoriedad en el uso de los reportes remitidos por las OVMAS, lo que resulta contrario a la finalidad de los artículos 133 y 134 de la Ley N° 28611 Ley General del Ambiente. En consecuencia, resulta inviable también lo referente a su inclusión en el SINIA
- Respecto al artículo 12 del proyecto, no se determina que debe entenderse por la expresión "generando condiciones", orientada al equipamiento, recursos institucionales de las OVMAS; más aún cuando la normativa nacional expresamente establece que el SNGA solo tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar lo que es la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Siendo así se evidencia que la propuesta tendría incidencias económicas, contraviniendo el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- Respecto al artículo 13 del proyecto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4, 5 y 7 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, la documentación en materia ambiental ya es de acceso público, existiendo la obligación por parte del MINAM y los demás órganos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental o desempeñan funciones ambientales en todos los niveles del Estado, de brindar dicha información a toda persona que lo solicite, resultando innecesaria la propuesta.
- Respecto al artículo 14, no se ha encontrado el sustento legal que posibilite a las entidades públicas integrantes del SNGA comprometerse a promover el acceso a fondos (entendemos recursos económicos o financieros) para financiar actividades de entidades de naturaleza privada como son las OVMAS. Lo que no solo generaría expectativas respecto de las OVMAS y sus representados, sino responsabilidades que van más allá de lo establecido para los sectores a través de la Ley N° 29158, y los respectivos Reglamentos de Organización y Funciones. Por lo que no encontramos procedente lo propuesto.

Atentamente,


SILVIA VELASQUEZ SILVA
Abogado Especialista en Asuntos Ambientales y
Gestión de Recursos Naturales





PERÚ

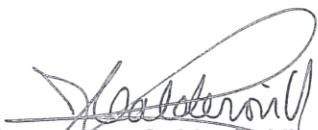
Ministerio
del Ambiente

SECRETARÍA
GABINETE

Oficina de
Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

Visto el informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.



Jacqueline Calderón Vigo

Directora de la Oficina de Asesoría Jurídica



Lima, 10 de octubre de 2016

OFICIO P.O. N° 144-2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señora
ELSA GALARZA CONTRERAS
Ministra del Ambiente
Av. Javier Prado Oeste 1440
San Isidro

Ministerio del Ambiente
Tra. N°
19453-2016
Clave: 775z
25-10-2016 10:10 N° Folios: 12


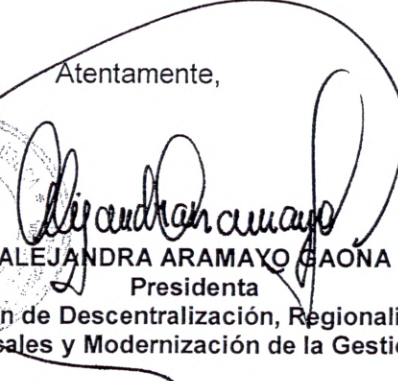
De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0336/2016-CR, ley que propone la articulación de la vigilancia y el monitoreo ambiental y social, ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Lima, 10 de octubre de 2016

OFICIO P.O. N° 145-2016-2017/CDRGLMGE-CR

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL
TRAMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
25 OCT. 2016
Reg. N°: 77918 Hora: 11:37
Firma: _____
La recepción no implica conformidad

Señora
TESSY TORRES SÁNCHEZ
Presidenta del Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
Av. República de Panamá 3542
San Isidro

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0336/2016-CR, ley que propone la articulación de la vigilancia y el monitoreo ambiental y social, ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



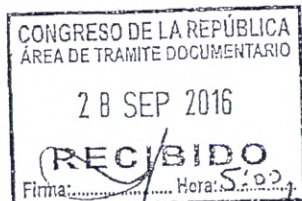
Alejandra Aramayo GADNA
ALEJANDRA ARAMAYO GADNA
Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL
COORDINACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES E INVESTIGACIÓN AMBIENTAL
RECIBIDO
08 NOV. 2016
Reg. N°: _____ Hora: 09:03
Firma: _____

Proyecto de Ley N° 336/2016-CR

Proyecto Ley N° /2016-CR



LEY DE ARTICULACIÓN DE LA VIGILANCIA Y EL
MONITOREO AMBIENTAL Y SOCIAL, CIUDADANO
E INDIGENA EN EL SISTEMA NACIONAL DE
GESTIÓN AMBIENTAL

Los Congresistas miembros del grupo Parlamentario Frente Amplio, a iniciativa de la Congresista MARÍA ELENA FORONDA FARRO, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY DE ARTICULACIÓN DE LA VIGILANCIA Y MONITOREO AMBIENTAL Y SOCIAL, CIUDADANO E INDIGENA EN EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL

Artículo 1: Objeto.

La presente ley tiene por objeto institucionalizar y articular la vigilancia y el monitoreo ambiental y social que realizan la sociedad civil y los pueblos indígenas, a través de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) en el ámbito del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).

Artículo 2: Alcance.

Esta ley es de alcance nacional, siendo de aplicación en los diferentes niveles de gobierno a todas las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).

Asimismo, su aplicación comprende la acción de las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan acciones de vigilancia y el monitoreo ambiental y social, incluyendo aquellas conformadas por los pueblos indígenas.

Artículo 3: Definiciones.

Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS): Son asociaciones conformadas por personas naturales o jurídicas de la sociedad civil o de los pueblos indígenas que desarrollan actividades de vigilancia y monitoreo ambiental y social.

Vigilancia Ambiental y Social que realizan las OVMAS: Labor continua realizada por las OVMAS en el ejercicio de sus funciones y atribuciones para la protección, conservación y administración de las tierras y territorios, el que comprende los recursos naturales y el ambiente, así como los usos consuetudinarios y los derechos fundamentales y colectivos asociados.

Monitores Ambiental y Social: Actividad sistemática y permanente de análisis del estado del ambiente físico y social que se realiza en un lugar y período de tiempo específico, con el objetivo de conocer el estado de conservación de las tierras y territorios, así como identificar los posibles impactos sociales y/o ambientales que pueden generar una o varias actividades de intervención en el aire, agua, suelos, recursos naturales, salud pública y otros bienes en las