



Opinión legal

Proyecto de Ley N° 336-2016-CR

“Ley de Articulación de la Vigilancia y el Monitoreo Ambiental y Social, Ciudadano e Indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental”

I. Antecedentes

Mediante Oficio 298-2016-2017/CPAAAAE-CR se remitió a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) el Proyecto de Ley N° 336-2016-CR que propone la Ley de Articulación de la Vigilancia y el Monitoreo Ambiental y Social, Ciudadano e Indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, para que el mismo sea objeto de revisión y comentario.

En este sentido, la SPDA cumple con emitir opinión legal al Proyecto de Ley a fin de contribuir con dichos aportes al proceso de revisión y evaluación normativa que realiza el Congreso de la República.

II. Base legal

La base normativa revisada y analizada para efectuar los comentarios y aportes al Proyecto de Ley es la siguiente:

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Código Civil.
- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
- Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

III. Opinión

- 3.1. De acuerdo con lo señalado en el artículo 3º del Proyecto de Ley, las 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. En este sentido, dichas organizaciones deberán regirse por lo dispuesto respecto a las asociaciones en el Código Civil.

Sin embargo, en el artículo 4º se determina que tales se *“organizan de acuerdo a los principios de cada organización, naturaleza de sus culturas y a las experiencias territoriales que representan”* lo cual podría llevar a interpretaciones que obvian algún extremo o disposición señalada por el Código Civil respecto al tipo de persona jurídica que el proyecto señala.



Consideramos que el texto debe aclararse señalando que se constituirá una asociación civil cuyos estatutos serán elaborados respetando los elementos culturales de los miembros de la organización. Una posible fórmula legal que recoge lo expuesto, es la siguiente:

“Artículo 4º.- Conformación de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS)

Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS), están conformadas por personas naturales o jurídicas de la sociedad civil o de los pueblos indígenas.

Las OVMAS se constituyen como asociaciones civiles que se rigen por lo señalado en sus estatutos cuyo contenido respeta la naturaleza de sus culturas. (...)”

Otra posibilidad que pueden observar los legisladores consistiría en establecer reglas diferenciadas para este tipo de asociación en lo vinculado a su estructura con la finalidad de facilitar la constitución de este tipo de organizaciones. Al respecto, se debe tomar en cuenta que esto implicaría crear una figura especial de asociación distinta a la señalada por Código Civil y que sólo resultaría aplicable para el caso en concreto.

- 3.2. El Proyecto de Ley no ha determinado criterios territoriales, culturales u otros que delimiten la conformación de las OVMAS, con la finalidad de circunscribir la actividad de vigilancia y monitoreo a un ámbito geográfico específico. Dicha precisión resulta importante para establecer la competencia territorial de las OVMAS.

En efecto, el Proyecto de Ley señala en el literal o) del numeral 5.1. del artículo 5º que una de sus competencias (realizar visitas inopinadas) se realiza “(...) en el ámbito territorial donde se ubica la población representada por la organización (...)” de lo cual se podría entender que el criterio que debe regir la conformación de las OVMAS está vinculado al espacio geográfico que ocupan los integrantes de dichas organizaciones.

Consideramos que esta precisión debe establecerse en el artículo 4º del comentado proyecto como criterio de conformación y de delimitación de competencia el cual deberá observarse para el ejercicio de cada una de las actividades establecidas en el artículo 5º. Esta precisión podría recogerse de la siguiente forma:

“Artículo 4º.- Conformación de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS)

Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS), están conformadas por personas naturales o jurídicas de la sociedad civil o de los pueblos indígenas ***de un mismo ámbito territorial***”.

- 3.3. Sumada a dicha precisión, el Proyecto de Ley debe determinar si existirán limitaciones al ejercicio de las competencias de las OVMAS.



Al respecto, el numeral 5.2 del mencionado artículo 5º establece que dichas organizaciones ejercen sus competencias frente *“a actividades y/o proyectos de inversión, u (sic) cualquier actividad que se desarrolle en sus tierras y territorios (...)”* y *“(...) durante todas las etapas del desarrollo de actividades económicas, proyectos de infraestructura o actividades extractivas que inciden sobre sus prioridades de desarrollo en las tierras y territorios donde ejercen sus funciones”*, de lo cual podría interpretarse que dichas organizaciones podrían ejecutar algún tipo de actividad incluso en aquellos supuestos en que la misma sea llevada a cabo de manera informal o ilegal.

- 3.4. En cuanto a las actividades que pueden llevar a cabo las OVMAS y que se encuentran especificadas en el numeral 5.1. del artículo 5º del Proyecto de Ley, debemos señalar que tales no constituyen órganos técnicos por lo que deben contar con asesoría especializada para llevar a cabo actividades como la elaboración de líneas base o el recojo y análisis de muestras que documenten las acciones de vigilancia y monitoreo puesto que la realización de tales acciones se encuentra regulada por diversas normas técnicas.

Así, por ejemplo, el muestreo o análisis de las mismas se encuentran sometidas a reglas técnicas dadas por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) cuyo cumplimiento es observado por el ente rector del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental para ejercer su facultad fiscalizadora.

- 3.5. Fortalece lo antes expuesto lo dispuesto en el artículo 10 del Proyecto de Ley. Si se busca que los reportes emitidos por las OVMAS sean de observancia obligatoria de las entidades que conforman en Sistema Nacional de Gestión Ambiental, resulta trascendente fortalecer a las OVMAS a través de acompañamiento y capacitación en las actividades de recopilación de información con la finalidad de garantizar su utilidad en procedimientos administrativos o procesos judiciales, de lo contrario, por temas formales, la información obtenida no podría ser utilizada en dichas vías.

4. Conclusiones y sugerencias finales

- Siendo que el objetivo de la norma es institucionalizar las actividades de vigilancia llevadas a cabo por la sociedad civil y los pueblos indígenas para que la misma coadyuve con las entidades del Estado competentes para llevar a cabo actividades de monitoreo, supervisión y fiscalización en materia ambiental, este Proyecto de Ley debe establecer de forma específica las competencias de estas asociaciones.
- Asimismo, se debe señalar de manera clara los criterios que se deben observar para constituir dichas asociaciones con la finalidad de delimitar los ámbitos en los cuales pueda ejecutar sus competencias.
- Es trascendente fortalecer a estas asociaciones con capacitaciones y acompañamiento durante el desarrollo de sus actividades para que la información que recopilen pueda



ser utilizada de manera óptima por las entidades del Estado dentro de un procedimiento administrativo.

Por lo expuesto anteriormente, recomendamos aprobar el comentado proyecto revisando los comentarios realizados en el presente documento.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA