



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Despacho
Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

31 ENE 2017

Lima,

OFICIO N° 59 -2017-MINAM/DM

Señora
MARÍA ELENA FORONDA FARRO
Presidenta
Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Lima.-

Referencia : Oficio N° 863-2016-2017/CPAAAAyE-CR
Oficio N° 864-2016-2017/CPAAAAyE-CR
Oficio N° 886-2016-2017/CPAAAAyE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a los documentos de la referencia, mediante el cual solicitan la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 389/2016-CR, que propone la "Ley que crea el Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental".

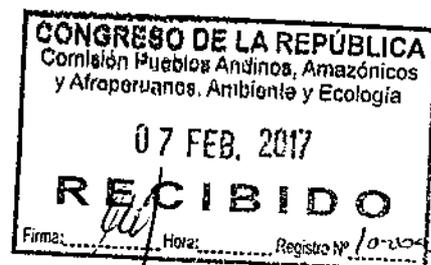
Al respecto, comunicamos a usted que la opinión institucional ha sido remitida a la Comisión que usted preside, a través del Oficio N° 017-2017-MINAM/DM.

Sin perjuicio de ello, adjunto al presente el copia del Informe N° 011-2017-MINAM/SG/OAJ, para conocimiento y fines correspondientes.

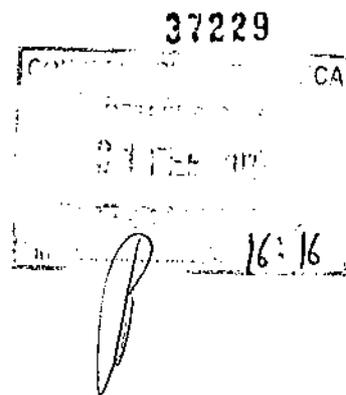
Sin otro particular, es propicia la ocasión para reiterarle las muestras de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,


Elsa Galarza Contreras
Ministra del Ambiente



R-785





PERU

Ministerio
del Ambiente

Despacho
Ministerial

0 33293

CARGO

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima,

12 ENE 2017

OFICIO N° 17 -2017-MINAM/DM

Señora

MARIA ELENA FORONDA FARRO

Congresista de la República

Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
Ambiente y Ecología

Congreso de la República

Lima.-



Referencia : Oficio N° 341-2016-2017/CPAAyE-CR
Oficio N° 593-2016-2017/CPAAyE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a los documentos de la referencia mediante los cuales su despacho solicita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 389/2016-CR "Ley que crea el Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal".

Al respecto, se adjunta copia del Informe N° 011-2017-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 Gálvez Contreras
Ministra del Ambiente



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

INFORME N° 011- 2017-MINAM/SG/OAJ

PARA : **Kitty Trinidad Guerrero**
Secretaría General

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

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 389/2016-CR

REFERENCIA : a) Memorando N° 634-2016-MINAM/VMGA
b) Informe Técnico N° 058-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA/ocontreras
c) Oficio N° 341-2016-2017/CPAAAYAE
d) Oficio N° 556-2016-OEFA/PCD
e) Oficio N° 694-2016-SERNANP-J

FECHA : San Isidro, **09 ENE. 2017**

Me dirijo a usted, con relación al documento de la referencia relativo al pedido de opinión solicitado por el Congreso de la República.

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficio 341-2016-2017/CPAAAYAE de fecha 02 de noviembre de 2016, la Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, solicita la opinión del Ministerio del Ambiente sobre el Proyecto de Ley N° 389/2016-CR "Ley que crea el Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal", formulado por el Congresista Jorge Enrique Melendez Celis.
- 1.2 Por Memorandum N° 634-2016-MINAM/VMGA del 06 de diciembre de 2016, el Viceministerio de Gestión Ambiental, remite el Informe Técnico N° 058-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA/ocontreras 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 Oficio N° 556-2016-OEFA/PCD de fecha 13 de diciembre de 2016, la Presidenta del Consejo Directivo del OEFA, remite el Informe N° 599-2016-OEFA/OAJ.
- 1.4 Por Oficio N° 694-2016-SERNANP-J del 29 de diciembre de 2016, la Jefatura del Servicio nacional de Áreas naturales Protegidas por el Estado SERNANP, respecto del proyecto de ley concluye señalando que compete a la OEFA emitir opinión sobre el particular.

II. PROPUESTA NORMATIVA:





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

- 2.1 El proyecto de ley materia de informe, tiene por objeto el crear el Servicio de Vigilancia y Monitoreo Comunal, para garantizar la participación de la comunidades campesinas y nativas, los pueblos indígenas y ciudadanos organizados, en el monitoreo, control y seguimiento de las obligaciones y compromisos ambientales y sociales en las actividades extractivas y proyectos de inversión en infraestructura; establece como área de influencia donde se desarrollan las actividades económicas extractivas y los proyectos de inversión en infraestructura; los Comités de Vigilancia y Monitoreo Comunal; el registro de los Comités ante la OEFA; la publicidad de la información y su financiamiento.
- 2.2 De conformidad con la Exposición de Motivos la norma señala entre otros:
- Existe responsabilidad económica, social y política para desarrollar procedimientos efectivos de participación ciudadana, como la vigilancia y monitoreo ambiental.
 - La participación ciudadana a través de la vigilancia y monitoreo ambiental constituye el gran reto para las instituciones, dado que debe convertirse en el mecanismo de viabilidad social de las actividades económicas y de proyectos.
 - Se debe tener en cuenta el impacto de las actividades extractivas y proyectos de infraestructura en el medio ambiente, con el propósito de registrar y generar información confiable y objetiva de los incidentes que afectan los recursos naturales.
 - Finalmente, que la regulación de los mecanismos de participación ciudadana resulta pertinente e indispensable.
- 2.3 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 Mediante Informe Técnico N° 058-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA/ocontreras, la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, emitió opinión en relación al proyecto de Ley N° 389/2016-CR, señalado lo siguiente:
- El Ministerio del Ambiente es el ente rector del SEIA y como tal genera y promueve el uso de instrumentos de gestión ambiental y los criterios transectoriales para la operación de dichos instrumentos a fin de asegurar el cumplimiento de la Política Nacional del Ambiente.
 - Sobre el particular, el numeral 48.1 del artículo 48 de la Ley General del Ambiente, señala que las autoridades públicas establecen mecanismos formales para facilitar la efectiva participación ciudadana en la gestión ambiental y promueven su desarrollo y uso por las personas naturales o jurídicas relacionadas, interesadas o involucradas con un proceso particular de toma de decisiones en materia ambiental o en su ejecución, seguimiento y control; asimismo promueven, de acuerdo a sus posibilidades, la generación de capacidades en las organizaciones dedicadas a la defensa y protección del ambiente y los recursos naturales, así como alentar su participación en la gestión ambiental.
 - El Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM - Reglamento sobre Transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

asuntos ambientales, señala que la Vigilancia Ciudadana Ambiental, se encuentra circunscrita a la Fiscalización Ambiental y tiene como objeto contribuir con el mejor desempeño en el ejercicio de las funciones de las autoridades competentes. Asimismo, dicha norma establece que bajo ninguna circunstancia, sustituye a la autoridad competente en las acciones de fiscalización.

- De otro lado, el Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental — OEFA, Resolución de Consejo Directivo N° 032-2014-OEFA/CD y modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2016-OEFA/CD, ha regulado las actividades de vigilancia ambiental en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y definido sobre el monitoreo ambiental participativo, como: "el mecanismo de participación a través del cual la ciudadanía interviene en las labores de monitoreo ambiental que desarrolla el OEFA, en ejercicio de su función evaluadora".
- El mencionado reglamento estipula la manera en que los ciudadanos pueden participar en las acciones de monitoreo realizadas por OEFA en el ejercicio de su función evaluadora. En el artículo 2 del Reglamento en mención se señala expresamente que es aplicable a todas las personas naturales o jurídicas que participen en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del OEFA y establece las disposiciones específicas para su aplicación.

3.2 Mediante Informe N° 599-2016-OEFA/OAJ, el OEFA respecto del proyecto de ley señala lo siguiente:

- La participación ciudadana en el ámbito de la fiscalización ambiental se puede concretar a través de los Comités de Vigilancia, los cuales se encuentran facultados para realizar acciones de monitoreo de la calidad de los componentes ambientales, así como para presentar denuncias ambientales, las cuales contribuyen a las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFAS.
- El servicio de monitoreo y vigilancia ambiental puede ejecutarse sin perjuicio de la participación ciudadana que se realiza de forma individual o colectiva, y de manera responsable se realice respecto de las funciones de fiscalización ambiental a cargo del OEFA. Para o cual deberá cumplir con los mecanismos y procedimientos establecidos para garantizar la máxima concretización de los derechos fundamentales involucrados.
- El seguimiento del cumplimiento de las obligaciones y compromisos de los titulares de las actividades económicas extractivas y los proyectos de inversión de infraestructura, forma parte de la función supervisora a cargo del OEFA, por lo que no puede ser ejercido por el Comité de monitoreo y vigilancia ambiental.
- Para otorgarle al OEFA la administración de un registro de Comités, las funciones de estos deben adecuarse al alcance de la función de evaluación en el marco del SINEFA.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

- Respecto del financiamiento, no se establece a que organismo regulador se hace referencia; considerando que el OEFA no es un organismo regulador en los términos de la Ley N° 27732, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos
 - Asimismo señala, que actualmente, el OEFA ya destina parte de su presupuesto para financiar actividades de monitoreo y vigilancia participativa, las cuales son incluidas en el PLANEFA.
 - Finalmente, señala que de "modo excepcional" el OEFA podrá asumir los costos de los equipos de seguridad, seguros, vacunas u otros que se requieran para los participantes, siempre que las circunstancias del caso lo justifiquen, de conformidad con lo establecido por el artículo 7 del Reglamento de Participación Ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental.
- 3.2 Por otro lado y mayor abundamiento, a criterio de esta Oficina, es necesario señalar lo siguiente:
- 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 comunal o indígena), en los procesos de toma de decisiones relativas a la gestión ambiental en el Sistema nacional de Gestión Ambiental 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**

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".





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

- **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".

- **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".**

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 organizaciones particulares 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 organizaciones particulares distintas de las públicas facultadas para tal fin, acarrea su disolución.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

- 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 Nº 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 Nº 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 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





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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 el cumplimiento de las obligaciones ambientales en lo relativo a actividades de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción ambiental 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 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".*

- **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**





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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, 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 informes, reportes u otros remitidos por estas organizaciones.

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

(...)

"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".

- En lo relativo al acceso a la información, es de considerar 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.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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

"**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.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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.

f) Eliminar las exigencias, cobros indebidos y requisitos de forma que obstaculcan, 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".

- Por otro lado, es pertinente indicar que del 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 la creación del fondo propuesto para financiar las actividades citadas en el proyecto de ley, las mismas tendrían incidencia económica. Lo que implica, asimismo una transgresión a lo previsto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

Elo, 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. Por lo que no encontramos precedente lo propuesto.

- Asimismo, es de precisar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, debe considerarse que la parte final de las normas se denomina Disposiciones Complementarias, las mismas que pueden ser de diversa naturaleza, en el presente caso la denominación correcta de las disposiciones propuestas al final del texto sería DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES y no Disposiciones Finales.

- En lo relativo a la Disposición Complementaria Derogatoria, el artículo 30 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, establece que esta, deberá ser precisas y expresas, y, por ello, deben indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

mantiene en vigor, por lo que no puede ser una disposición general como se plantea en la propuesta normativa.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el mecanismo de 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 redunda 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 del Informe de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, que señala que "... no sería necesaria la regulación por el legislativo de un aspecto que ya fue regulado por el ejecutivo y que puede ser complementado a través de normativa que puede ser emitida por la autoridad competente en materia de fiscalización, supervisión y evaluación ambiental", se concluye, 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 los Comités 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) la información que generen, 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 los Comités pueden ser registrados en el SINIDA en el OEFA, precisando que el SINIA no está destinada a actuar como un registro de denuncias ambientales.
- El Estado ya 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 organizaciones que se creen o generen para ese fin requiere de parámetros, reglas, guías o protocolos previamente emitidos por las autoridades ambientales, máxime





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

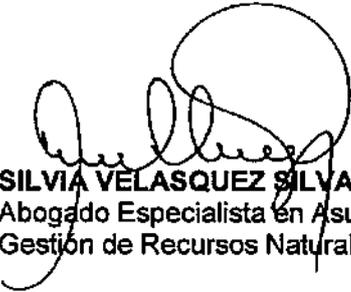
si como lo indica la propia normativa ambiental, la vigilancia ciudadana no sustituyen bajo ninguna circunstancia la que realiza la autoridad competente; por lo tanto, el ejercicio irregular de dichas actividades por parte de las OVMAS acarrearía su disolución.

- 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 ambiental 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.
- Respecto al financiamiento, no se ha encontrado el sustento legal que posibilite lo propuesto, por el contrario es de señalar que evidencia que ésta tendría incidencias económicas, contraviniendo el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- 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.
- Por lo expuesto no encontramos procedente la propuesta normativa.

Atentamente,


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





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

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



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

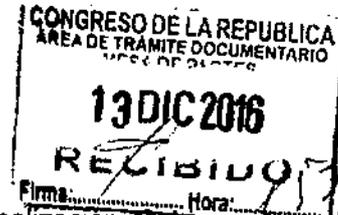


Lima, 12 DIC 2016

0 26430

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.-



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".

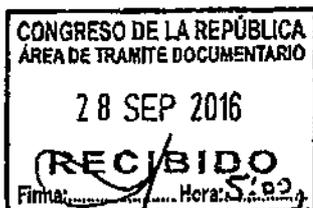
Al respecto, adjunto copia del Informe N° 419-2016-MINAM/SG/OAJ emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica, para su conocimiento y fines pertinentes.

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

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

áreas monitoreadas. El monitoreo se realiza a través de un plan de monitoreo ambiental y social. Puede también ejecutarse de manera permanente con el objeto de generar información relevante para los procesos de toma de decisiones relacionados con el ambiente y los recursos naturales en sus ámbitos de intervención.

Participación Ciudadana: Derecho que legitima a toda persona natural o jurídica en forma individual o colectiva, a presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella así como en su posterior ejecución, seguimiento y control.

Participación Indígena: La participación de pueblos indígenas se da en todas instancias de la gestión pública y es canalizada través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas en base a sus usos y costumbres tradicionales, y se desarrolla en conformidad con lo previsto en el Convenio 169 de la OIT, en particular a lo establecido en su artículo 7.

Plan de Monitoreo Ambiental y Social: Documento técnico que contiene la planificación de las actividades de participación ciudadana o indígena que se realizarán en el contexto del monitoreo ambiental.

Pueblos indígenas: Son poblaciones cuyos ancestros habitaban en el país o en una región geográfica de este en la época de la conquista o la colonización o surgieron del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan total o parcialmente sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Es la conciencia de su identidad el criterio fundamental para determinar su condición de pueblo indígena u originario. Esta definición debe ser interpretada en conformidad con artículo 1 del Convenio 169 de la OIT. De acuerdo a la Ley 29785 del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, las comunidades campesinas y las comunidades nativas son considerados como pueblos indígenas u originarios, independientemente de las denominaciones empleadas para designarlos, pues éstas no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos.

Territorio: Espacio geográfico y hábitat ancestral tradicionalmente ocupado o utilizado por los pueblos indígenas. El concepto territorio debe ser interpretado en conformidad con artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT.

Artículo 4: 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 organizan de acuerdo a los principios de cada una de sus organizaciones, a la naturaleza de sus culturas y a las experiencias territoriales que representan. Son organizaciones de carácter participativo y colectivo.

Una vez conformadas las OVMAS, pasarán por un proceso que les permita obtener el reconocimiento del Estado.

Artículo 5: Actividades a cargo de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS).

5.1. Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) son reconocidas en su autonomía. Las principales acciones que realizan y están a su cargo son:

- a) Realizar la labor de vigilancia y monitoreo ambiental y social por cuencas, tierras y territorios de sus respectivos ámbitos, sean áreas urbanas o rurales;
- b) Elaboran líneas de base, protocolos e indicadores para la vigilancia y el monitoreo ambiental y social; que sirven de insumos para la elaboración de instrumentos de gestión ambiental reconocidos por el Estado.
- c) Determinar su plan de vigilancia y/o monitoreo y la metodología del recojo de información;
- d) Recoger y analizar muestras y otras evidencias que documenten los resultados de las actividades de monitoreo y vigilancia de los recursos naturales y el ambiente;
- e) Participar en las actividades de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental las instituciones correspondientes;
- f) Participar en espacios de diálogo vinculados a la gestión de los recursos naturales y conservación del ambiente;
- g) Elaborar y difundir Reportes con los resultados y hallazgos de la vigilancia y monitoreo que realizan;
- h) Presentar a las autoridades los Reportes con los resultados y hallazgos de la vigilancia y monitoreo que realizan;
- i) Presentar recomendaciones a las autoridades correspondientes, para mejorar la gestión ambiental, el monitoreo, supervisión y fiscalización, a través de reportes u otro medio;
- j) Presentar recomendaciones a las autoridades correspondientes para la mejora de la gestión de los recursos naturales, a través de distintos medios; y
- k) Proporcionar a solicitud de las autoridades, información ambiental y social que tuvieran.
- l) Participan de las acciones que se implementan frente a una declaratoria de emergencia, cumpliendo la labor de vigilancia.
- m) Participar en los procesos de zonificación y ordenamiento del territorio, a fin de asegurar el bienestar de las comunidades;
- n) Proponen las áreas que deben quedar libres de actividades extractivas cuando estas pongan en riesgo la supervivencia de los pueblos indígenas y de la población general.
- o) Realizan visitas inopinadas con sus monitores previamente acreditados, a las instalaciones de las empresas cuya actividad se realice en el ámbito territorial donde se ubica la población representada por dichas OVMAS. Los resultados de estas visitas son reportados a las entidades del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), correspondiente.
- p) En cualquiera de las etapas de la vigilancia y monitoreo ambiental y social, las empresas y los organismos del Estado están obligados a brindarles facilidades a las OVMAS para la realización óptima de sus actividades, y deben facilitarles el acceso a la información pública así como a las instalaciones de los proyectos en ejecución. Así como las OVMAS deben cumplir con las medidas de seguridad pactadas para el desarrollo de las diferentes actividades de vigilancia y monitoreo.

5.2. Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) cumplen un rol permanente de control y prevención frente a actividades y/o proyectos de inversión, u cualquier actividad que se desarrolle en sus tierras y territorios. Su accionar se ejerce 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. Su accionar y recojo de información no se limita a un proyecto o actividad en particular, por su naturaleza es permanente en el tiempo.

Artículo 6: Sobre el registro de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS)

Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS), para efectos de su reconocimiento deben ser registradas ante el Ministerio del Ambiente (MINAM) y/o el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el que será el responsable de elaborar la base de datos que contenga el Registro de las OVMAS así como de establecer los requisitos y procedimientos para su respectivo registro. El Registro ante el MINAM y/o OEFA es de alcance nacional, por lo que no será necesario realizar subsiguientes registros ante otras instituciones del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).

Artículo 7: De la participación de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).

Las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) promueven y garantizan el ejercicio efectivo del derecho a la participación ciudadana así como la participación de los pueblos indígenas, involucrándolos en la planificación, y ejecución de las actividades de monitoreo, vigilancia, evaluación, supervisión y fiscalización de los componentes ambientales y sociales, de tal manera que estas organizaciones participen en la toma de decisiones y coadyuven en las acciones mencionadas.

Artículo 8: Sobre los mecanismos de coordinación

Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) de la sociedad civil y de los pueblos indígenas se articulan en el desarrollo de sus actividades con las diferentes entidades integrantes del SNGA que en los diferentes niveles de gobierno ejercen competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales.

- a) A nivel local la coordinación se realiza con los respectivos organismos públicos que conforman el Sistema Local de Gestión Ambiental, en particular con las Municipalidades Distritales y Provinciales.
- b) A nivel regional la coordinación se realiza con los respectivos organismos públicos que conforman el Sistema Regional de Gestión Ambiental, en particular con los Gobiernos Regionales.
- c) A nivel nacional la coordinación se realiza directamente con el Ministerio del Ambiente. Adicionalmente, la coordinación desde el punto de vista funcional con cada entidad pública parte SNGA se realizará de acuerdo a su respectivo ámbito de acción, en conformidad con el artículo 2° de la Ley N° 28245.

Las entidades del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) dan respuesta a los Reportes de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social así como a los pedidos que éstas realicen. El plazo para que las entidades estatales respondan a un reporte u otro pedido de las OVMAS es de 7 días hábiles, dicha respuesta deberá precisar las acciones y los plazos previstos por la entidad estatal para atender el referido reporte o pedido. En el caso de las alertas tempranas por situaciones de inminente contaminación u otro tipo de afectación, la respuesta de la entidad estatal se dará el mismo día de su presentación.

Artículo 9: Sobre el contenido de los Reportes y denuncias de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social

Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) presentan Reportes que contienen los resultados de la vigilancia y el monitoreo realizados, los que tienen como

contenido mínimo la presentación del objetivo, el ámbito referido al territorio de pueblos indígenas y/o cuencas involucradas, las estaciones de monitoreo, los indicadores, la metodología utilizada y los resultados específicos, pudiendo incluir recomendaciones y proponer alternativas en el marco de sus atribuciones. Y en el caso de las denuncias se debe de describir un hecho particular y adjuntar medios probatorios del hecho denunciado.

Artículo 10: Sobre el uso de los Reportes por las instituciones del Estado.

Las entidades sujetas al Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) incorporan y utilizan obligatoriamente los Reportes de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) dentro de los sistemas que a su vez integran el SNGA

- a) Los Reportes de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social aportan información a las etapas de elaboración de los instrumentos de gestión ambiental y de ordenamiento territorial, siendo esta información incorporada o tomada como referencia en la descripción de las características físicas, biológicas, sociales, económicas, culturales y antropológicas de las tierras y territorios.
- b) La información contenida en los Reportes de las OVMAS son incorporados al procedimiento de evaluación ambiental, desde los términos de referencia, en los proyectos de inversión. En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), la autoridad competente verifica la incorporación de información en los términos de referencia para la determinación de la línea base ambiental y social, desde su presentación así como en la evaluación del mismo.
- c) La información contenida en los Reportes de las OVMAS se contemplan e incorporan en la línea base para la medición de la calidad del ambiente, como herramienta preventiva, ayudando al monitoreo ambiental a través de la identificación de los componentes sociales, económicos, culturales y ambientales de un territorio.
- d) Los Reportes también son incorporados en la etapa de evaluación de un instrumento de gestión ambiental y en la etapa de fiscalización ambiental, de tal manera que aporten en la identificación de los sitios impactados, los residuos sólidos y los pasivos ambientales, como consecuencia del desarrollo de las actividades que generan impacto ambiental y social en una zona.
- e) Los Reportes se constituyen en documentos y antecedentes de obligatoria observación para las entidades del SNGA en las etapas de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental. Las entidades que forman la SNGA informan la manera en que se han incorporado los resultados y las recomendaciones contenidas en los reportes.
- f) Los Reportes son considerados documentos de referencia en la elaboración del Informe sobre el Estado del Ambiente.

Artículo 11: Sobre el registro de los Reportes en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Los Reportes son presentados por las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), de nivel local, regional, nacional o funcional correspondiente, de acuerdo al alcance y envergadura del espacio y las actividades de vigilancia y monitoreo ambiental y social que realicen las OVMAS.

Las entidades que conforman el SNGA reciben los Reportes e informan al Ministerio del Ambiente (MINAM), quien los incorpora al Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). Así, en los casos que corresponda como denuncias ambientales o reportes de monitoreo ambiental, esta información debe pasar a registrarse en el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)

Artículo 12: Sobre la función promotora del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Las entidades del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) promueven el fortalecimiento de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS), generando las condiciones para su desarrollo en lo que se refiere al equipamiento, recursos institucionales y los programas de capacitación.

Asimismo, el SNGA promueve la articulación entre las diversas OVMAS a nivel local, regional y nacional, a fin de que estas se beneficien de los intercambios de experiencias y conocimientos.

La planificación de estas actividades es realizada en coordinación entre las entidades del SNGA y las OVMAS. En el caso de las OVMAS de pueblos Indígenas la planificación considerará el uso de las propias metodologías y conocimientos tradicionales, en el marco de relaciones interculturales.

El Ministerio del Ambiente (MINAM), como ente rector del SNGA, promueve y coordina el cumplimiento de esta función promotora a través de las entidades integrantes del SNGA.

Artículo 13. Sobre la Transparencia y acceso a la información

Los Reportes y los documentos relacionados con la Evaluación de los instrumentos de gestión ambiental del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) así como la evaluación y Fiscalización ambiental del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SINEFA) son de acceso público.

Las entidades de nivel local, regional y nacional que forman parte del SNGA y el SINEFA están obligadas a entregar la información y documentación requerida por los Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS).

Artículo 14: Sobre el Financiamiento

Las entidades que están sujetas al SNGA promueven los mecanismos y el acceso a los fondos que sean aplicables al financiamiento de las actividades de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Segunda.- Incorporar el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) al Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). Asimismo, modificar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, precisando que el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre se incorpora al Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR).

Tercera.- Incorporar los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario dentro del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre.

Cuarta.- Deróguese las disposiciones que se opongan a la presente ley

Quinta.- La vigencia de la presente ley rige al día siguiente de su aprobación

Sexta.- De la reglamentación de la Ley

El Reglamento de la presente Ley será aprobado mediante decreto supremo refrendado por el Ministro (a) del Ambiente en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días, computados desde la fecha de su vigencia.

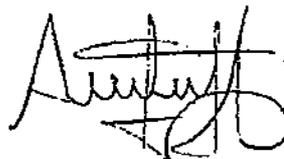
Lima, 27 de setiembre 2016

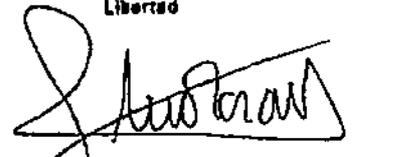

Tania Pariona


MARIELENA FORONDA FARRO
Congresista de la República


MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Miembro Forlevoz Grupo Parlamentario
El Frente Amplio por Justicia, Vida y
Libertad

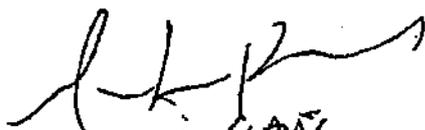

RICARDO ANCA CÁCERES

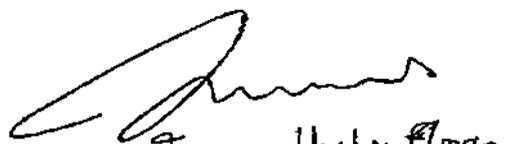

Oscar Pizarro


WILBERT ROZAS


H. Morales


Karadballatini


MARIANA GUANO


Inelira Icaiza Flores

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La presente Iniciativa legislativa está basada en el proyecto de Ley N° 3937¹. Por esta razón, en la exposición de motivos, los numerales 2 hasta el 9 del final, corresponden textualmente al texto del proyecto de Ley citado.

La vigilancia y monitoreo ambiental y social realizados por organizaciones indígenas y la sociedad civil es una actividad complementaria que apoya las actividades de monitoreo, supervisión y fiscalización que realiza el Estado a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS) entre otras instituciones.

La importancia y utilidad de la vigilancia y el monitoreo ambiental y social autónomos radica tanto en la acción preventiva, que apoya una adecuada gestión ambiental, como en la acción de alerta temprana a las autoridades informando y documentando la afectación (impacto) al patrimonio natural y a la vida y la salud de las personas, apoyando así las acciones de protección, remediación y compensación de los territorios y los ecosistemas, así como el respeto a los derechos y valores asociados, además del apoyo a las acciones de supervisión y fiscalización.

La acción documentada de las iniciativas de vigilancia y monitoreo ambiental y social han contribuido a mejorar la gestión ambiental, por lo que es necesario institucionalizar la vigilancia ciudadana e indígena en materia ambiental y social y articularla eficazmente al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, para asegurar el ejercicio del derecho de la participación ciudadana en la gestión ambiental así como en resguardo del patrimonio natural y cultural de la nación y de los derechos fundamentales y colectivos asociados.

1. Antecedentes generales

Luego de 2 años (2012-2014) de preparación del proyecto de Ley N° 3937, este no fue puesto a debate desde noviembre 2014 hasta julio 2016, aun cuando fue respaldado por las organizaciones sociales que participaron en su elaboración y ahora han iniciado una nueva campaña para promover y difundir la necesidad y utilidad de esta propuesta legislativa.

Asimismo, este proyecto de Ley fue sometido a la revisión de diferentes instituciones del Estado vinculadas a la gestión ambiental y los derechos de los pueblos indígenas. De las 5 instituciones del Estado que opinaron sobre el proyecto, 4 de ellas, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Cultura y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se expresaron a favor incorporando precisiones al proyecto de ley y solo el Ministerio de Energía y Minas manifestó su oposición a la aprobación de la propuesta.

¹ El Proyecto de Ley N° 3937 fue presentado al Congreso de la República el 05 de noviembre del 2014 por la Congresista Verónica Mendoza Frisch.

Las principales observaciones estuvieron dirigidas a aclarar si este proyecto de ley busca aportar o complementar alguna de las etapas específicas de la fiscalización ambiental, si es para intervenir solo en la evaluación, supervisión o la fiscalización. También se pidió precisar los mecanismos por lo que la información de las OVMA's sería tomada en cuenta por las autoridades del sistema nacional de gestión ambiental. Se solicitó precisar la redacción en términos de que esta no reemplace o confunda competencias y obligaciones ya reconocidas para instituciones parte del sistema nacional de gestión ambiental

En ese sentido, se ha referido y subsanado las observaciones afirmando que este proyecto busca reconocer la vigilancia en su integralidad, es decir, no solo en una de las etapas ni solo para la evaluación, supervisión o fiscalización y tampoco para una de las etapas de desarrollo de un proyecto de inversión. La vigilancia se realiza las 24 horas y los 365 días del año. Se ha precisado que este proyecto de ley no busca reemplazar ninguna competencia, ni información generada por el estado a través del sistema nacional de gestión ambiental. Este proyecto, busca complementar y fortalecer el trabajo que realiza el Estado. Se busca incorporar la información de las OVMA's en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental para aportar en acelerar algunos procesos de reportes así como en la elaboración de las líneas de base, estudios de impacto ambiental y reportes de supervisión, entre otros.

Las organizaciones de la sociedad civil y diferentes organizaciones indígenas se han sumado al esfuerzo de subsanar las observaciones y mejorar la propuesta. La versión que se presenta a continuación recoge lo avanzado en 2 años de trabajo, y se sostiene en el espíritu de más de 10 años de experiencias de organizaciones de vigilancia y monitoreo socioambiental en el Perú.

En el presente año, hasta el 27 de setiembre 2016, han ocurrido 8 derrames de petróleo en la amazonia y los conflictos socio-ambientales han continuado siendo la principal causa de conflictividad nacional, esta propuesta se reafirma en que el principio del diálogo concertado entre la población, el Estado y el sector privado es fundamental. Esta relación tripartita se debe sostener en el conocimiento que tienen las poblaciones locales de la gestión de su territorio y sus particularidades. Las emergencias ambientales experimentadas entre junio y setiembre 2016 dan fe de la viabilidad, importancia y efectividad de la vigilancia y el monitoreo socioambiental indígena y ciudadano.

2. Objetivos y fines

La gestión ambiental en el Perú en relación a la vigilancia y monitoreo socioambiental se sostienen principalmente en 3 dimensiones: la evaluación, supervisión y fiscalización. Esto si bien ha representado en los últimos 10 años un avance para la institucionalidad ambiental en el Perú, también ha ido evidenciando dificultades que no hemos podido superar. Es en base a estos principios en que se implementan mecanismos de participación ciudadana, lo que ha permitido que se constituyan espacios de acompañamiento, o participación en actividades de cada una de estas tres etapas. Sin embargo, estas se han mantenido fragmentadas, generando mecanismos diferenciados y no articulados. Así la participación pierde integralidad y se complejiza en su implementación y reconocimiento.

Este proyecto busca en primer lugar, reconocer la integralidad y permanencia de la vigilancia y monitorio socioambiental ciudadano e indígena. Es decir, que este se desarrolla más allá de la supervisión a un proyecto en específico o el seguimiento a una actividad económica en particular.

En segundo lugar, apostamos con este proyecto, a fortalecer la institucionalidad ambiental, a fortalecer sus mecanismos de participación, generando a partir del reconocimiento de las OVMAS, canales de comunicación permanente e integrales. Además, dotar a la institucionalidad ambiental de información de primera mano, técnica y eficaz sobre nuestro territorio para una mejor gestión de él.

Y en tercer lugar, buscamos enfrentar el problema del diálogo y la coordinación para la mejora de las relaciones de confianza entre Estado y población.

La OCDE, espacio del que el Perú quiere ser parte, señala en sus recomendaciones:

- *“Continuar reforzando la institucionalidad y el sistema de gestión ambientales en todos sus niveles y asegurar la implementación efectiva de las políticas de protección del medio ambiente*
- *Seguir consolidando los sistemas de información, la educación, la participación y la justicia en asuntos ambientales para construir una conciencia sobre el desarrollo sostenible en todo el país.”^{2*}*

Además, nuestros principios, y el espíritu participativo de esta propuesta de Ley, se articula con la identificación de límites en la participación y su urgencia por superarlos, como se señala en la publicación “Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016: *No obstante esos esfuerzos, la capacidad de incidir en la toma de decisiones ambientales por parte de la ciudadanía sigue siendo limitada. Es necesario reforzar y ampliar los mecanismos existentes de participación en instrumentos clásicos, como la evaluación de impacto ambiental, y en los procesos de ordenamiento territorial, entre otros, con el fin de recabar, con anterioridad al desarrollo del proyecto o actividad, la opinión de los grupos sociales potencialmente afectados. La cantidad, frecuencia, intensidad, diversidad de actores que involucran y efectos económicos y sociales de los conflictos socioambientales, de notable incremento en el periodo analizado, son también el reflejo de un conjunto de necesidades insatisfechas que exceden lo meramente ambiental y se enmarcan más en las grandes desigualdades existentes en el país.*”³

3. Sobre la institucionalidad estatal y la necesidad de fortalecer la vigilancia y el monitoreo ciudadano e indígena en materia ambiental y social

En el Perú la institucionalidad para la supervisión y fiscalización ambiental de actividades económicas es reciente, más aún si la comparamos con la trayectoria de desarrollo de actividades extractivas. Así, si bien la actividad minera y de hidrocarburos comienza a ser desarrollada con mayor impulso en los años 70's, es recién en la década de los 90's, entre los años 1993 y 1994 que se aprueban los Reglamentos de protección ambiental en las actividades de minería, de hidrocarburos y en electricidad —a través de los D.S.Ne's 016-93-EM, 046-93-EM y 029-94-EM siendo la labor de fiscalización realizada entonces por el propio sector promotor de la inversión: el Ministerio de Energía y Minas (MINEM)⁴.

En el año 1997 mediante la Ley N° 26734 la tarea de fiscalizada generación eléctrica y la explotación de hidrocarburos pasaría a ser función del Organismo de Supervisión de la

² Evaluaciones del desempeño ambiental, Perú 2016” (CEPAL, OCDE, mayo 2016)

³ Publicación “Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016”, mayo 2016.

⁴ Al marca normativo se añade la Ley N° 25763.

Inversión en Energía (OSINERG), organismo que a partir de la Ley N° 28954 del año 2007 amplía su rango de supervisión hacia el sector minería y pasó a denominarse OSINERGMIN.

La Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (2004) y la Ley General del Ambiente (2005) fortalecen las políticas públicas generales en materia ambiental, siendo su institucionalidad fortalecida el 2008 con el D.L. N° 1013 que crea Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) entidad adscrita al MINAM que realiza la supervisión ambiental reemplazando a OSINERGMIN. Asimismo, el año 2009 mediante Ley N° 29325 se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) del cual OEFA es el ente rector.

Por otra parte la participación ciudadana, realizada a través de la vigilancia y el monitoreo ambiental, fue establecida el 2008 con el D.S. N°012-2008-EM para hidrocarburos y en el caso del sector minero, con el artículo 15 del as. N° 028-2008-EM. Este último establece respecto a la participación ciudadana que los "mecanismos propuestos tienen como objeto que los ciudadanos de manera organizada participen en los procesos de monitoreo de los impactos ambientales de la actividad y la vigilancia en el cumplimiento de los compromisos que se deriven de los estudios ambientales".

La implementación de los mecanismos de participación ciudadana, desarrollados durante la ejecución de ambos tipos de proyectos mineros e hidrocarburos, correrá a cargo del titular e implicará la participación de la población involucrada y la coordinación con las Autoridades Competentes del sector en las funciones de supervisión y fiscalización. La participación debe contemplar la creación de una Oficina de Información Permanente y/o un Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo, de acuerdo con las características particulares de cada proyecto, considerando su magnitud, área de influencia, situación del entorno y otros aspectos relevantes.

La norma de participación ciudadana para el subsector minero, se complementa con la R.M. N° 304- 2008-MEM/DM, referida al Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativo (MVAP), precisando en el artículo 2.10 que consiste "en promover de manera organizada, la participación de la población involucrada para el acceso y generación de información relacionada a los aspectos ambientales de las actividades de explotación minera, luego de aprobado los EIA o EIAsd, a través del seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del titular minero".

No obstante estas normas promueven la participación, al disponer que estos mecanismos sean financiados y gestionados en función de los objetivos de las empresas, su formulación es percibida con desconfianza por las comunidades y pueblos indígenas. Una situación similar ocurre con las entidades del Estado que realizan monitoreo ambiental y que están representadas en el Ejecutivo por entidades como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en la fiscalización ambiental; la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) en la evaluación de la calidad ambiental del aire y el agua para consumo humano; la Autoridad Nacional del Agua (ANA) para la evaluación ambiental de los ríos, lagunas y quebradas; el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS) que efectúa la evaluación de la salud de las personas; y, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) hace la evaluación de la salud de los animales, entre otros.

En septiembre del 2014 se produjo el asesinato de cuatro dirigentes o Apus Asháninkas de la comunidad nativa Alto Tamaya Saweto (Ucayali) en manos de madereros ilegales. Tales dirigentes realizaban labores de protección de sus territorios y habían solicitado con anticipación la titulación de sus tierras como un mecanismo de defensa legal y garantías para

sus vidas, sin embargo, no consiguieron a tiempo el apoyo del Estado. El caso citado ejemplifica cómo la titulación y el reconocimiento del monitoreo ambiental y social comunitario resultan imprescindibles para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, considerando su integridad cultural individual y colectiva, en particular para la implementación de la participación y la realización de la consulta previa, así como la vida misma de las personas.

La vigilancia y el monitoreo ambiental comunitario permitirá a las comunidades disponer de información y mejores condiciones para la realización de sus planes de vida así como de sus planes de uso y ordenamiento del territorio y en el corto plazo se convertirá una herramienta eficaz para conseguir una apropiada remediación, compensación e indemnización, garantizar la disponibilidad de agua para consumo humano y dar soporte a los afectados por problemas de contaminación ambiental, los que continúan hasta hoy sin resolverse.

El hecho de que las comunidades se hayan organizado y hayan asumido un rol activo en la fiscalización y control del respeto de la normativa ambiental en cooperación con el Estado, revela la importancia de la vigilancia y el monitoreo ambiental comunitario como instrumento para la protección de los territorios y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. En consecuencia, la vigilancia y el monitoreo ambiental que realizan la ciudadanía y las comunidades y pueblos indígenas, si bien se da con mayor incidencia frente a industrias extractivas como la minería, los hidrocarburos y la explotación maderera, constituye en la práctica una aproximación integral a la protección de sus territorios y constituye un aporte para garantizar la estabilidad política de las inversiones sostenibles.

4. Antecedentes de la vigilancia y el monitoreo ambiental y social

En el marco de las actividades de intercambio de experiencias sobre vigilancia y monitoreo ambiental, se han identificado tres formas en que se expresan los espacios de participación:

El primero de estos es aquél en el que dirigentes de comunidades y otros actores locales pueden participar a voluntad en los llamados Comités de Monitoreo Ambiental bajo el control de las empresas, como son los casos de las comunidades del área de influencia del proyecto Camisea en Quillabamba, Cusco, en el marco del Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario (PMAC).

Los programas de monitoreo ambiental comunitario (PMAC) del Bajo y el Alto Urubamba, se constituyen en espacios financiados por el Consorcio Camisea en los que participan los monitores ambientales recibiendo una remuneración financiada por la empresa a través de la ONG Pro Naturaleza, entidad que a su vez es solventada por dicho Consorcio para el asesoramiento técnico del monitoreo y los reportes del mismo, lo cual puede dificultar la autonomía de dichos monitoreos. En estos espacios han estado participando las organizaciones indígenas de carácter regional como el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), la Federación de Comunidades Nativas Yine Yami (FECONAYY) y la Central de Comunidades Nativas Machiguenga (CECONAMA).

Abordar la participación de las poblaciones locales de manera autónoma en su articulación con el Estado para el control ambiental y socios de los proyectos de inversión de forma anticipada y preventiva es una necesidad imprescindible, considerando la fragilidad de la diversidad biológica y la vulnerabilidad de las comunidades nativas, algunas de ellas en situación de aislamiento y contacto inicial como el caso de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti, entre otras. Sin embargo, hay que superar el reto de profundizar las relaciones interculturales. El segundo es el caso de monitoreos realizados por entidades del Estado con participación de la sociedad civil, como por ejemplo el que se realizó en el marco de la Mesa de Diálogo de

Espinar, como un sistema de monitoreo ambiental y de salud en el ámbito de la provincia, donde intervienen la Municipalidad Provincial de Espinar, el Gobierno Regional de busco, el MINAM, OEFA, ANA, DIGESA, SENASA y CENSOPAS, conjuntamente con los representantes de las comunidades y sus organizaciones de grado superior.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta los antecedentes que muestran una vez más, que los monitoreos ciudadanos pueden contribuir, si son acogidos a tiempo por el Estado, a mejorar la gestión ambiental. En el año 2012 las comunidades campesinas y la población lograron hacer visibles los impactos de más de 30 años de actividad minera y evidenciaron la contaminación ambiental en el reporte "Monitoreo ambiental participativo-elaboración de una línea de base en el ámbito del proyecto Xstrata Tintaya" realizado el año 2011 en el marco del convenio de colaboración de la Vicaría de Sicuani y las comunidades campesinas del entorno del proyecto mencionado. Por otra parte, el Ministerio de Salud, a través del CENSOPAS había realizado el estudio "Riesgos a la Salud por Exposición a Metales Pesados en la Provincia de Espinar- Cusca-2010", el que muestra los niveles de contaminación por cadmio, mercurio y arsénico en las comunidades campesinas del entorno del proyecto minero Tintaya. Sin embargo, este estudio de CENSOPAS, realizado en el 2010 no fue dado a conocer a los interesados sino hasta febrero 2012 e incluso, ante los reclamos de autoridades y comunidades, el Estado quiso desconocer los resultados de dicho informe. La negativa del Estado para atender una denuncia por contaminación ambiental y la exigencia del cumplimiento del convenio con la empresa minera generó un conflicto que ocasionó incluso la muerte de dos ciudadanos espinarenses, después de lo cual se instaló una Mesa de diálogo con el Ejecutivo central. Todo esto se pudo haber evitado si las denuncias iniciales y los resultados del monitoreo ambiental participativo realizado por las comunidades hubieran sido considerados desde el principio. Finalmente, a inicios del 2013, como parte del proceso de concertación en la Mesa de Diálogo Espinar, se logró implementar un mecanismo participativo de monitoreo ambiental local de carácter permanente sobre las actividades del proyecto minero Tintaya (en cierre tras más de 30 años) y el nuevo proyecto Antapaccay (inició sus operaciones el 2012).

La Mesa de diálogo acordó implementar un monitoreo participativo, cuyos resultados se muestran en el "Informe Final Integrado de Monitoreo Sanitario Ambiental Participativo de la Provincia de Espinar" realizado entre agosto 2012 y febrero 2013, el cual fue elaborado y aprobado entre junio y agosto de 2013. Este informe estableció que "de los 313 puntos de monitoreo de agua superficial, agua subterránea, agua de consumo humano, suelo, aire y sedimento analizados, 165 de ellos (52,71%) mostraron al menos un parámetro que no cumple con los estándares" (p.108). Desde la Municipalidad de Espinar y las comunidades del entorno del proyecto se presentó observaciones al informe del MINAM, señalando por ejemplo que la contaminación del agua debía mostrarse por microcuenca y no de manera global para efectos de rigurosidad y claridad, entre otros aportes.

Un tercer ejemplo es el constituido por los comités de vigilancia y monitoreo ambiental y social comunitario autónomos, conformados por monitores ambientales elegidos en asamblea de las comunidades nativas o campesinas. Este es el caso de las experiencias desarrolladas por la Federación de Indígenas Quechuas del Pastaza (FEDIQUEP), la Federación de Comunidades Nativas del Tigre (FECONAT), la Federación de Comunidades Nativas del Corrientes (FECONACO) y la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT) en la vigilancia ambiental de la extracción de hidrocarburos en la región de Loreto y las veedurías forestales comunitarias en la región Ucayali y Madre de Dios, entre otras.

El MINEM, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE), el 2005 aprobó el Plan Ambiental Complementario (PAC) del lote IAB y en el 2006 aprobó el PAC del lote 8, ambos lotes se ubican en el ámbito de la región Loreto y fueron concesionados respectivamente en 1999 y 1996 a la empresa Pluspetrol. Al respecto, llama la atención que la DGAAE estableció que para el lote IAB el límite de contaminación del suelo con hidrocarburos totales de petróleo (TPH, por sus siglas en inglés) fuera 30 veces superior a la permitida en el caso del lote 8 contiguo. Esta situación propició una grave contaminación en diversos cuerpos de agua, afectando la calidad del agua y la alimentación de las poblaciones y de las comunidades nativas.

En el 2012, producto de las denuncias sustentadas en los reportes de los monitores ambientales de las comunidades nativas de las cuencas de los dos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón y la acción de las federaciones indígenas, complementada por la labor de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, se logró hacer visible públicamente la grave contaminación en estas cuatro cuencas, posteriormente las entidades competentes del Estado realizaron un monitoreo que confirmó dicha problemática y se dio la Declaratoria de emergencia ambiental en dicha zona.

En la 3ª conclusión del Informe de las cuatro cuencas de Loreto del 2013, refiriéndose a la cuenca del Pastaza, se señala que los "sitios impactados (pasivos ambientales y lugares contaminados) identificados por los monitores ambientales de las comunidades no cuentan con planes de abandono ni planes de manejo ambiental". A la fecha los monitores ambientales han identificado más de 200 sitios impactados que han sido debidamente reportados al Estado y a la empresa y que deberán ser incluidos en instrumentos de gestión ambiental que garanticen su remediación.

Esta situación mostró la necesidad de fortalecer la institucionalidad ambiental y, finalmente, llevó a que el 2013, el MINAM apruebe los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo (aún está pendiente la aprobación de las guías que permitan la aplicación de estos nuevos ECAs) y la ley N° 30011 que fortalece la capacidad del organismo encargado de la gestión y la fiscalización ambiental. Esta ley, en su artículo 2° establece que "El OEFA puede, de ser necesario, recoger información de la población local mediante audiencias públicas a fin de complementar sus acciones de fiscalización ambiental".

Como parte de las conclusiones y recomendaciones de los informes de la CPAAAAEE del 2012 y 2013, referidos a la Cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón en Loreto, se propone la institucionalización del Monitoreo Ambiental Comunitario. En la recomendación 7a del Informe de las cuatro cuencas de Loreto 2012 se exhorta a que "el Ministerio del Ambiente institucionalice los Sistemas de Vigilancia Territorial y Ambiental Comunitaria, reconociendo oficialmente a nivel nacional la labor de los monitores ambientales a favor de la conservación del medio ambiente".

Asimismo, está la experiencia de la vigilancia de la gestión forestal en territorios de comunidades indígenas, denominadas Veedurías Forestales Comunitarias. La primera veeduría fue creada por la Organización Regional AIDSESP de Ucayali (ORAD) en el año 2008, a través del Proyecto denominado "Modelo de Gestión Comunal Sostenible de Bosques Inundables de la Amazonía Peruana", en conjunto con el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), como un mecanismo novedoso de control social ejercido por las mismas comunidades y sus organizaciones, dirigido a promover la práctica del buen manejo forestal comunitario, mejorar las transacciones comerciales entre las comunidades y terceros, contribuyendo con la gobernanza forestal y mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones indígenas.

Para el accionar de estas veedurías ha sido necesario promover la articulación con la autoridad forestal, la Defensoría del Pueblo, y otras instituciones. En la actualidad, las veedurías han suscrito convenios con el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), el cual brinda asistencia técnica, administrativa y legal a las transacciones comerciales de madera que hacen las comunidades con terceros, en la atención de las denuncias de tala y comercio ilegal y en el saneamiento físico legal de los territorios indígenas para acceder a permisos forestales.

En el año 2010, AIDSESEP tomó la experiencia de la Veeduría Forestal Comunitaria de Ucayali y la llevó a nivel nacional, iniciando un proceso de extensión de la Veeduría Forestal a nivel nacional, con la promoción de la instalación de veedurías forestales hacia otras regiones. Actualmente esta experiencia se ha extendido a la región Loreto, con la veeduría en San Lorenzo implementada por la organización indígena CORPI-SL, en Ucayali con la veeduría en Atalaya de las organizaciones indígenas CORPIAA y FECONAPA, y la veeduría en Madre de Dios creada por FENAMAD, las cuales también se están articulando con las autoridades del ámbito forestal. Es importante resaltar que las veedurías forestales han participado en los procesos de diseño de políticas y normas relacionadas al sector forestal y en la gestión ambiental de sus territorios, pero aún tienen limitaciones en la información y la formación de capacidades para afrontar los problemas del comercio maderero y la tala ilegal.

Con las experiencias autónomas y diversas sobre la vigilancia y monitoreo ambiental, también se ha logrado la articulación en acciones concretas entre las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas, antecedentes que demuestran no solo la necesidad de reconocer la labor de las poblaciones locales e indígenas en la vigilancia ambiental sino también el aporte que estas realizan a la gestión y fiscalización ambiental estatal. En este cometido la interiorización de las relaciones interculturales es una necesidad impostergable.

Los aportes del monitoreo ambiental comunitario muestran la importancia que su institucionalización tendría en la protección del medioambiente, la biodiversidad y de los territorios de los pueblos indígenas, dada la labor preventiva, de alerta y atención inmediata que desarrollan, fortaleciendo la evaluación, supervisión y fiscalización ambiental que realizan las entidades del Estado y generando a su vez un marco de estabilidad y predictibilidad para las inversiones.

5. Hacia un mayor desarrollo de la Institucionalidad ambiental

La aprobación en julio 2014 de la ley N°30230, ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, específicamente los artículos 19 al 24, ha significado el debilitamiento de la evaluación, supervisión y fiscalización ambiental de los proyectos de inversión, ejemplo de ello, es la limitación por un plazo de 3 años de la competencia del OEFA para aplicar sanciones y multas a las empresas fiscalizadas, tiempo en el cual solo podrá recomendar medidas preventivas y correctivas; el proceso sancionador será excepcional y en caso de que la sanción proceda se ha rebajado la multa al 50% con respecto al cálculo anterior y se limita la aplicación del 100% de la multa a los casos graves.

Al convertir el proceso sancionador en excepcional, se le quita el carácter disuasivo frente a otras conductas infractoras; también se le resta autoridad al Estado y se incentivan conductas irresponsables.

Los cambios en la supervisión y fiscalización ambiental dados por la Ley N° 30230 demandan una mayor rigurosidad en los procedimientos y acciones que forman parte de la gestión ambiental a nivel nacional, con el objetivo de garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas y de las poblaciones locales que viven en entornos de biodiversidad, y que pueden ver afectado su ambiente y la vida y la salud de las personas debido a los posibles impactos de las actividades de inversión a gran escala, entre ellos minería, hidrocarburos e hidroelectricidad.

Sumado a la eficiencia y eficacia en la atención de los problemas ambientales y sociales, es necesario fortalecer la participación ciudadana y la aplicación de relaciones interculturales en un proceso permanente de diálogo que permita fortalecer la institucionalidad ambiental.

6. Amparo legal de la presente propuesta legislativa

6.1. Marco general de reconocimiento del derecho a la participación ciudadana e indígena.

La Constitución Política del Perú en los numerales 5 y 17 del artículo 2° respectivamente consagra el derecho de acceso a la información pública y la participación ciudadana en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación.

Así también, la Ley General del Ambiente — Ley N° 28611, contempla el Derecho a la participación en la gestión ambiental, a través del Artículo III del Título Preliminar en el que establece que toda persona tiene derecho a participar 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, las que se adoptan en cada uno de los niveles de gobierno, y establece que el Estado debe acordar con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental.

Asimismo, la Ley N° 28611 en su artículo 134° sobre "vigilancia ciudadana" establece que la participación ciudadana puede adoptar la forma de fiscalización y control por medio del examen visual de procesos de contaminación, de mediciones, muestreo o monitoreo ambiental, y a través de la Interpretación o aplicación de estudios o evaluaciones ambientales efectuadas por otras instituciones. En relación a lo anterior, el artículo 46° señala que el derecho a la participación ciudadana consiste en que toda persona natural o jurídica en forma individual o colectiva puede presentar opiniones, observaciones u aportes en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella así como en su posterior ejecución, seguimiento y control.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece el derecho a la participación de los Pueblos Indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, planes y programas que los involucren o puedan afectar.

El derecho a la participación de los pueblos indígenas tiene un fundamento jurídico propio⁵, de acuerdo con el inciso 1, literal a) del artículo 6° y el inciso 1 del artículo 7° del Convenio 169 de la OIT. Los Pueblos Indígenas tienen el derecho de participar en los asuntos que les conciernan, en particular, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas que los involucren o puedan afectar. Una de las características esenciales del derecho de

⁵ Véanse Mecanismo de Expertos (2010), párr. 5; Clavero, B. (2005), The Indigenous Rights of Participation and International Development Policies, Arizona Journal of International & Comparative Law, Vol. 22, No. 1.

participación de los Pueblos Indígenas es que éstos puedan tener una influencia real en las decisiones de los sectores⁶.

El D.S. N° 001-2012-MC que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconoce a través del literal O del artículo 30 el derecho a la participación de los pueblos indígenas como parte de los Derechos Colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución, Convenio 169 de la OIT y tratados internacionales. Asimismo, en la Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del mismo Reglamento, se dispone que corresponderá a las distintas entidades públicas desarrollar los mecanismos de participación dispuestos en la legislación vigente, los cuales serán adicionales o complementarios a los establecidos para el proceso de consulta.

La legislación vigente ha dejado pendiente el desarrollo legislativo de los mecanismos de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que le conciernen y no ha regulado sus modalidades de ejercicio. Por ello, la presente iniciativa legislativa propone reconocer el ejercicio del derecho de participación indígena en cuanto a las acciones de vigilancia, monitoreo ambiental y social que desarrollan de manera autónoma, articulándolos a los sistemas de gestión, evaluación, supervisión, fiscalización e información ambiental, incorporando también los avances en la normativa de participación ciudadana previstas en el ámbito de la gestión ambiental.

6.2. Articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental con el sistema nacional ambiental.

Mediante el D.S. N° 019-2009-MINAM se aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en su artículo 80⁶ indica que la Vigilancia en este ámbito 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 realizados, con la finalidad de impulsar las medidas correctivas que correspondan.

El Reglamento del SEIA en su artículo 75,d) define la vigilancia como la verificación de los efectos generados en el aire, agua, suelos, recursos naturales, salud pública y otros bienes bajo tutela del SEIA, por las acciones desarrolladas en el marco de proyectos sujetos al SEIA y otras normas especiales complementarias. Asimismo, define el monitoreo como la "obtención espacial y temporal de información específica sobre el estado de las variables ambientales, funcional a los procesos de seguimiento y fiscalización ambiental". Finalmente, establece que están a cargo de la vigilancia el MINAM, el SETA y demás autoridades competentes en sus respectivas funciones e indica que la vigilancia ciudadana complementa el accionar del Estado en estas materias.

La Ley marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N° 28245) en su artículo 27⁶ menciona a la actividad de vigilancia como un mecanismo de participación de la sociedad civil en la gestión ambiental, que incluye el monitoreo de la calidad ambiental y la intervención de asociaciones de contribuyentes, usuarios y consumidores y rondas urbanas o campesinas según sea el caso; establece, además, que las Comisiones Ambientales Municipales deberán promover la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental, a través de diversas instancias tales como sesiones públicas y cabildos, mesas de concertación y comités interdistritales, proyectos para organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

⁶ Contribución de la OIT sobre el estudio del Mecanismo de Expertos sobre los pueblos indígenas y el derecho de participar en la adopción de decisiones (2010).

Mediante el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM), en sus artículos N° 35⁷ y 36⁸ se establece como mecanismo de participación en la fiscalización ambiental a los Comités de Vigilancia Ciudadana, que apoyan el mejor desempeño de la gestión ambiental a través de Acciones de Vigilancia que no sustituyen el accionar del Estado.

En el sector forestal, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, actualmente en vías de reglamentación, en su artículo 148⁹ reconoce el derecho a constituir comités de vigilancia y control forestal comunitario en su carácter de "custodios del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación" y establece que estas actividades se realizan en coordinación con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, y otras entidades públicas responsables. Además el artículo 148⁹ establece que "Los comités de vigilancia y control forestal comunitario pueden solicitar el inmediato auxilio a la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, según corresponda, sin perjuicio del ejercicio de las competencias de las autoridades competentes del sector forestal". Finalmente, los comités pueden intervenir los productos forestales y de fauna silvestre hallados o transportados en el interior de su comunidad, e informar a la autoridad regional forestal y de fauna silvestre para que realice las investigaciones necesarias sobre cualquier eventual incumplimiento de la normativa que hayan detectado. La forma de organización de los comités de vigilancia y control forestal comunitario se rige por el estatuto y reglamentos internos de la comunidad.

Las acciones de vigilancia y monitoreo desarrollados por los pueblos indígenas y la sociedad civil se relacionan, aportan y coadyuvan a los sistemas de gestión, evaluación, supervisión, fiscalización e información ambiental. En el caso del Sistema Nacional de Gestión Ambiental⁸, que desarrolla el ejercicio de las competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales, aportan en los procesos de elaboración y revisión de los ECA y LMP, además han aportado con información relevante al SINIA y al SINEFA⁹ en el proceso de evaluación y supervisión.

6.3. Sobre los principios de la Gobernanza Ambiental.

La Ley General del Ambiente -Ley N° 28611, en su Artículo XI del Título Preliminar, establece que el diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el Principio de Gobernanza Ambiental, el que contempla el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental¹⁰ y reconoce el derecho de acceso a la justicia ambiental¹⁰. Este principio conduce a

⁷ 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 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."

⁸ Se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejercen competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil, su base normativa es la Ley 28245, siendo el MINAM el ente rector.

⁹ Ley N° 29325, cuyo ente rector es el OEFA. El Sistema rige principalmente para las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local que ejerzan funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental.

¹⁰ A través del Artículo III del Título Preliminar el que establece que toda persona tiene derecho a participar 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

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, el manejo de conflictos y la construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

Para que la Gobernanza se constituya en la forma óptima de toma de decisiones en el Estado, con participación de todos los actores de la sociedad, debe cumplir con criterios de planificación de políticas, planes y programas, contar con capacidad de gestión, coordinación intersectorial e intergubernamental, y rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía. La integridad pública debe promover la ética y prevenir la corrupción y garantizar la transparencia y el acceso a la información pública.

Así el derecho de acceso a la información es esencial para la participación de la población organizada en los espacios de decisión, control y vigilancia y contribuye a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos en los asuntos públicos. En la medida en que los ciudadanos cuenten con información relevante, accesible, clara, comprensible, confiable, oportuna y de calidad; estarán mejor preparados para actuar en función de sus intereses y necesidades y a su vez, aprovecharán mejor las oportunidades de obtener servicios, velar por sus derechos, asumir sus deberes, negociar eficazmente y vigilar las acciones del Estado y de los actores no estatales.

Asimismo, el Artículo IV del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente reconoce el derecho de acceso a la justicia ambiental a través del cual toda persona tiene derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la conservación del patrimonio cultural.

De otro lado, el numeral 1 del artículo 48° de la Ley General del Ambiente prevé que las autoridades públicas deben establecer mecanismos formales para facilitar la efectiva participación ciudadana en la gestión ambiental y promueven su desarrollo y uso por las personas naturales o jurídicas, relacionadas, interesadas o involucradas con un proceso particular de toma de decisiones en materia ambiental o en su ejecución, seguimiento y control. Asimismo debe promover, de acuerdo a sus posibilidades, la generación de capacidades en las organizaciones dedicadas a la defensa y protección del ambiente y los recursos naturales, así como alientan su participación en la gestión ambiental.

Así se constata que existen fuentes de derecho que comprometen la obligación del Estado a garantizar la participación ciudadana y de pueblos indígenas en el ámbito de la vigilancia y el monitoreo socio-ambiental en el marco de actividades extractivas y la protección de sus territorios. Esta iniciativa legislativa propone articular eficazmente mecanismos de participación ciudadana e indígena al Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) profundizando las relaciones interculturales a fin de complementar en mejores condiciones las acciones de monitoreo, supervisión y fiscalización ambiental que realiza el Estado.

se adoptan en cada uno de los niveles de gobierno, y establece que el Estado concierte con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental

Artículo IV del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente reconoce el derecho de acceso a la justicia ambiental a través del cual toda persona tiene derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la conservación del patrimonio cultural.

7. La construcción de la propuesta legislativa

Se realizó dos talleres sobre la institucionalización de la vigilancia y el Monitoreo Ambiental y Social Comunitario realizados en el Congreso de la República en mayo y octubre 2013 con dirigentes y Apus de las comunidades campesinas y nativas y de representantes de organizaciones de la sociedad civil, universidades, etc., de diferentes regiones del país, además se participó en el taller efectuado por la Asociación para la investigación y desarrollo sostenible Suma Marka en Puna. Adicionalmente, se realizó dos reuniones de trabajo en julio 2014 con empresas extractivas, por un lado, y las entidades de monitoreo del Ejecutivo, por otro lado. Las experiencias y los aportes recogidos en estos eventos han encaminado la iniciativa legislativa hacia la incorporación y articulación de la Vigilancia y el Monitoreo Ambiental y Social en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental como el espacio para su institucionalización.

Luego del trabajo de sistematización de los talleres y reuniones con los actores, se han establecido las líneas o áreas que abordará la articulación del monitoreo y la vigilancia ciudadana e indígena con el sistema nacional de gestión ambiental:

- Reconocimiento del Estado que visibiliza el aporte de las organizaciones ciudadanas y de los pueblos indígenas y profundiza las relaciones Interculturales.
- La articulación con los sistemas del Estado en los niveles local, regional y nacional.
- Información producida debe ser valorada y pública.
- Utilidad para establecer una línea de base en instrumentos de gestión ambiental.
- Uso preventivo, como alerta y que contribuya y coadyuve en el trabajo de evaluación, supervisión y fiscalización realizado por las instituciones del Estado.
- Uso que garantice la participación permanente de los pueblos indígenas en las decisiones que los involucren,
- Estado debe 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.
- Estado debe promover la creación de una red nacional de monitoreo ambiental ciudadano y de pueblos indígenas que genere sinergias y fortalezca la institucionalidad ambiental.

Los temas centrales que incluye la propuesta legislativa son los referidos a la autonomía, el reconocimiento institucional mediante registros de organizaciones de vigilancia ambiental, monitores comunitarios y reportes, la medición apropiada a través de los alcances, indicadores, protocolo o guía para la realización de la vigilancia y el monitoreo, la inclusión del monitoreo inopinado, la presentación de los reportes y el uso de los resultados, la transparencia y el acceso a la información desde la prevención, la aplicación de medidas correctivas y de sanciones por las infracciones ambientales, el financiamiento otorgado por las empresas y proveído desde el Ejecutivo, la formación de capacidades y la articulación de una red nacional de monitoreo que establezca sinergias en la mejora sistemática del monitoreo y la vigilancia.

Por lo anteriormente señalado, la presente norma tiene por objeto reconocer y articular las acciones de vigilancia y monitoreo ambiental y social efectuados por organizaciones

conformadas por miembros de la sociedad civil y pueblos indígenas, comunidades nativas y campesinas en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental a través de las instituciones que lo conforman en el contexto de la Ley marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

8. Análisis costo - beneficio

La presente iniciativa no genera gastos en el erario nacional. Esta norma generará un ahorro en el gasto público al mitigar el impacto ambiental y de salud en la población tanto para el corto y el largo plazo. La institucionalización de la vigilancia y el monitoreo ambiental contribuirá no solo al fortalecimiento del sistema nacional de gestión ambiental sino también en la prevención y canalización de los conflictos socio-ambientales, contribuyendo en la atención de los derechos ambientales y sociales y a la gobernanza, lo cual no solo permitirá ahorrar recursos al Estado Peruano, al sector privado y los ciudadanos y garantizar la protección de los ecosistemas, la biodiversidad y la salud de poblaciones rurales e indígenas, sino que también generará un contexto adecuado a las inversiones sostenibles en el país.

9. Efectos en la legislación nacional

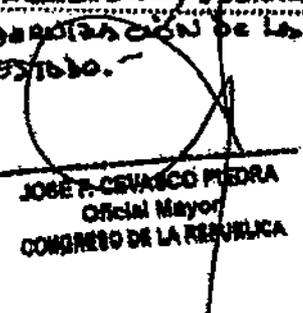
La presente iniciativa legislativa, no colisiona ni se contrapone con la legislación vigente sobre la materia, el objetivo principal de la norma propuesta es reconocer iniciativas de protección ambiental en curso y promover su réplica en otras localidades con condiciones similares.

Se crea una ley que incorpore y articule la Vigilancia y el Monitoreo Ambiental y Social autónoma en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental como el espacio para su institucionalización, integrándose así al marco legal existente.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 03 de Octubre del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 256 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de Pueblos Indígenas, Andinos y Afroperuanos, Ambiente y Ecológico, Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.


JOSE P. CEVALLOS PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



Ministerio del Ambiente



1339285416

12-1-2017 18:46 N° Folios: 1

Tra. N°
00861-2017

Clave: 269d



"Año del buen servicio al ciudadano"

Lima, 11 de enero de 2017

OFICIO 864-2016-2017/CPAAAAE-CR

Señor

PEDRO GAMBOA MOQUILLAZA

Jefe del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)

Presente.-

De mi especial consideración

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, hacer de su conocimiento que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, que me digno en presidir, realizará el jueves 19 del presente mes, a horas 9:30 am, en la sala 3, edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, la **REUNIÓN DE TRABAJO**, que tiene como propósito analizar y recibir opinión técnico-legal, a las siguientes propuestas legislativas:

- **Proyecto de ley 336/2016-CR**, que propone una "*Ley de articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social, ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental*", cuya opinión técnico-legal fue solicitada a vuestro despacho, mediante Of. 294-2016-2017/CPAAAAE-CR, de fecha 28 de octubre, pendiente de respuesta, por lo que reiteró la solicitud.
- **Proyecto de Ley 389/2016-CR**, que propone una "*Ley que crea el servicio de vigilancia y monitoreo ambiental comunal*", cuya opinión técnico-legal fue solicitada a vuestro despacho, mediante Of. 593-2016-2017/CPAAAAE-CR, de fecha 02 de diciembre, pendiente de respuesta, por lo que reiteró la solicitud.

En la mencionada reunión se espera recibir vuestra opinión técnico-legal sobre ambas iniciativas legislativas, en forma oral y por escrito; para lo cual adjuntó los proyectos de ley. Confirmar su participación al correo electrónico epatino@congreso.gob.pe, en caso de no poder concurrir, agradeceré designe a los profesionales correspondientes.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

María Elena Foronda Farro

Presidenta

Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

CPAAAAE/ghg

Nota: Transmiso el presente documento en mérito al ACUERDO adoptado en la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (06.09.16), de adecuar su correspondencia a los principios del buen gobierno (buen parlamento) a las normas de ecoeficiencia y a las ventajas tecnológicas; disponiendo que, nuestro trámite documentario se remitan en forma digitalizada, con acuse de recibo y de lectura a la dirección electrónica cpaaaae@congreso.gob.pe

Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Pasaje Simón Rodríguez, Edificio VRIH piso 3 - Lima | Teléfono: 511-7762

2014

Lima, 11 de enero de 2017

OFICIO 863-2016-2017/CPAAAAE-CR

Señora
ELSA GALARZA CONTRERAS
Ministra del Ambiente
Presente.

Ministerio del Ambiente



Tra. N°
00658-2017

1329799309

Clave: i3ze

12-01-2017 16:37 N° Folios: 22

De mi especial consideración

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente y, a la vez, hacer de su conocimiento que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, que me digno en presidir, realizará el jueves 19 del presente mes, a horas 9:30 am, en la sala 3, edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, la **REUNIÓN DE TRABAJO**, que tiene como propósito analizar y recibir opinión técnico-legal, a las siguientes propuestas legislativas:

- Proyecto de ley 336/2016-CR, que propone una "Ley de articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social, ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental", cuya opinión técnico-legal fue solicitada a vuestro despacho, mediante Of. 293-2016-2017/CPAAAAE-CR, de fecha 28 de octubre, pendiente de respuesta, por lo que reiteró la solicitud.
- Proyecto de Ley 389/2016-CR, que propone una "Ley que crea el servicio de vigilancia y monitoreo ambiental comunal", cuya opinión técnico-legal fue solicitada a vuestro despacho, mediante Of. 341-2016-2017/CPAAAAE-CR, de fecha 02 de noviembre, pendiente de respuesta, por lo que reiteró la solicitud.

En la mencionada reunión se espera recibir vuestra opinión técnico-legal sobre ambas iniciativas legislativas, en forma oral y por escrito; para lo cual adjuntó los proyectos de ley. Confirmar su participación al correo electrónico epatino@congreso.gob.pe, en caso de no poder concurrir, agradeceré designe a los profesionales correspondientes.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

María Elena Foronda Farro
Presidenta
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

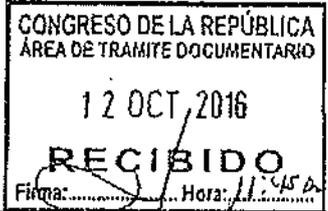
CPAAAAE/ghg

Nota: Transmíto el presente documento en mérito al ACUERDO adoptado en la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (06.09.16), de adecuar su correspondencia a los principios del buen gobierno (buen parlamento) a las normas de ecoeficiencia y a las ventajas tecnológicas; disponiendo que, nuestro trámite documentario se remita en forma digitalizada, con acuse de recibo y de lectura a la dirección electrónica cpaaaae@congreso.gob.pe.

Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Rosa y Víctor Rodríguez, Edificio MRR1 piso 3 - Lima | Teléfono: 3107766



Proyecto de Ley N° 389/2016-CR



"2007-2016 Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"
"Año de Consolidación del Nazca de Grau"

LEY QUE CREA EL SERVICIO DE VIGILANCIA Y MONITOREO AMBIENTAL COMUNAL

El grupo parlamentario Peruanos Por el Cambio, a iniciativa del Congresista de la República, **JORGE ENRIQUE MELENDEZ CELIS**, representante de la región Loreto, en uso de las facultades establecidas en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y artículos 67° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

I. FORMULA LEGAL

El Congreso de la República,

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE CREA EL SERVICIO DE VIGILANCIA Y MONITOREO AMBIENTAL COMUNAL

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto crear el Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, a fin de garantizar la participación de las comunidades campesinas y nativas, los pueblos indígenas y los ciudadanos organizados, en el monitoreo, control y seguimiento de las obligaciones y compromisos ambientales y sociales en las actividades económicas extractivas y proyectos de inversión en infraestructura, así como promover el diálogo sostenible entre el Estado, las poblaciones y la empresa.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Las actividades del Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, se realizan en el área de influencia donde se desarrollan las actividades económicas extractivas y los proyectos de inversión en infraestructura, conforme a lo

determinado en los instrumentos de evaluación del impacto ambiental, presentados ante las entidades públicas correspondientes.

Artículo 3.- Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal

El Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, se realiza a través del Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, conformado por los representantes de las comunidades campesinas y nativas, los pueblos indígenas y los ciudadanos organizados, considerando el área de influencia y las particularidades de las actividades extractivas y los proyectos de infraestructura.

Las áreas de influencia directa son aquellas localidades determinadas en los instrumentos de evaluación del impacto ambiental, para cada proyecto de inversión.

El Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, cumple las siguientes funciones:

- a) Constituir la personería jurídica correspondiente.
- b) Aprobar del Plan de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Comunal.
- c) Realizar la recolección, procesamiento y análisis de datos, a fin de identificar y registrar los cambios en algunos aspectos o elementos del entorno ambiental o social.
- d) Coordinar con las diferentes entidades públicas y privadas involucradas en la ejecución de las actividades extractivas o proyectos de infraestructura que corresponda.
- e) Realizar el seguimiento al cumplimiento de obligaciones, compromisos, competencias y funciones de las entidades del gobierno, en sus niveles central, regional y local, así como de los titulares de las actividades económicas extractivas y los proyectos de inversión en infraestructura.
- f) Participar en los procedimientos de evaluación, supervisión y fiscalización que comprenda el aprovechamiento de los recursos naturales.
- g) Participar y facilitar los espacios de diálogo social convocados por las entidades públicas o privadas vinculadas con el desarrollo de las actividades extractivas o proyectos de infraestructura.
- h) Acceder y generar información relacionada a la gestión de los compromisos ambientales y sociales.
- i) Elaborar el Informe Anual del Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, y presentarlo a las entidades públicas o privadas correspondientes.
- j) Otros que establezca el reglamento de la presente Ley.

Artículo 4.- Registro de los Comités

Los Comités de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, deben estar registrados ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

La OEFA administra, supervisa y actualiza la base de datos del registro de los Comités de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal.

Artículo 5.- Publicidad de Información

Los planes, informes y documentos de las actividades realizadas por los Comités de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, deben ser incorporados al Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA, a fin de facilitar el conocimiento de las incidencias, observaciones y recomendaciones por parte de las entidades públicas y privadas, así como el cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública.

Artículo 6.- Financiamiento

La formulación y ejecución de los Planes de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, realizados por los Comités, serán financiados por los titulares de las actividades económicas extractivas o proyectos de inversión en infraestructura, en cumplimiento del principio de internalización de costos y de responsabilidad social ambiental, establecida en el artículo VIII, Del principio de internalización de costos, de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Asimismo, los Comités podrán complementar la realización de sus actividades, con los aportes provenientes del Fondo Nacional del Ambiente - FONAM, las multas de los organismos reguladores o las contribuciones de terceros.

Para acceder a los mecanismos de financiamiento de los Planes de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, y actividades complementarias, estas deberán ser aprobadas por la OEFA.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. - Modifícase el artículo 4° de la Ley N° 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente - FONAM, a fin de incorporar el literal g., en los siguientes términos:

“Artículo 4.- El FONAM está a cargo de un Consejo Directivo, integrado por:

(...)

g. Un representante de los Comités de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, debidamente registrado en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.”

SEGUNDA.- Derogase o dejase sin efectos las normas que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

TERCERA.- La presente Ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo en un plazo de sesenta días (60) días calendarios.

CUARTA.- La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, 10 de octubre de 2016.

BRUCE
VOCERO

COSTA

MELENDEZ

OLIVA

VIOLETA

ZEBALLOS

ORUCE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 14 de Octubre del 2016

Según la consulta realizada de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 369 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
PUEBLOS ANDINOS, AMAZONICOS Y
AFROPERUANOS, AMBIENTE Y
ECOLOGIA

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Importancia.

En los últimos años, el crecimiento económico de nuestro país ha estado marcado por el dinamismo de la inversión pública y privada, a través de la realización de importantes proyectos vinculados a las actividades extractivas y obras de infraestructura. Este desarrollo económico, ha traído consigo el impacto al medio ambiente, que no ha podido ser controlado, y el desencadenamiento de conflictos sociales, en las zonas de influencia directa donde se realizan dichas inversiones.

Estos factores hacen que resulte necesaria la articulación de estrategias de gestión del crecimiento y el desarrollo, a través de políticas de Estado y de procesos de democratización de las decisiones públicas, los cuales deben materializarse con una *Participación Ciudadana* efectiva.

En la medida que exista la concertación entre las aspiraciones de inversión, la regulación del Estado y los intereses de las comunidades, serán sostenibles el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población. Sin embargo deben considerarse elementos de autocontrol para que no generen un abuso de derecho o el caos en las intervenciones de supervisión.

Desde la Convención de Río de Janeiro, en el marco de la Cumbre de la Tierra de 1992, organizado por la ONU, los mecanismos de *Participación Ciudadana*, se elevaron al rango de *Derecho* en materia ambiental. En el ordenamiento jurídico interno, la Constitución Política de 1993, en el artículo 2° se establecen diferentes mecanismos de participación. El numeral 17 precisa que el derecho a participar se ejerce en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Del mismo modo el numeral 22, considera que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

En este sentido, existe una responsabilidad económica, social y política para desarrollar procedimientos efectivos de participación ciudadana, como la Vigilancia y Monitoreo Ambiental, el cual debe contribuir a la solución de los problemas ambientales prioritarios en el Perú, originado por el desarrollo de actividades extractivas o proyectos de inversión en infraestructura, y por aquellas actividades ilícitas como la minería ilegal o la deforestación de bosques.

La participación ciudadana, a través de la vigilancia y monitoreo ambiental, constituye el gran reto para las instituciones. dado que debe convertirse en el mecanismo de viabilidad social de las actividades económicas y proyectos. Además de una posibilidad de conocer de forma directa, la concepción de crecimiento y desarrollo, las necesidades básicas y la dinámica de la actuación de las poblaciones

de influencia directa, constituida por las comunidades campesinas y nativas, pueblos indígenas y organizaciones sociales comunales.

Asimismo, se debe tener en cuenta el impacto de las actividades extractivas y proyectos de infraestructura en el medio ambiente, con el propósito de registrar y generar información confiable y objetiva de los incidentes que afectan los recursos naturales, la calidad de los cuerpos de agua y suelos que son consumidos y utilizados de manera intensiva por las poblaciones donde se desarrollan. Del mismo modo, esto incide en la salud de la población, haciéndola vulnerable por la falta de la prestación del servicio de salud de manera integral, que incorpore la perspectiva cultural y la diversidad de sus plantas medicinales.

Finalmente, la regulación adecuada de los mecanismos de participación ciudadana, específicamente de la Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, resulta pertinente e indispensable, como estrategia para la prevención y solución de los conflictos sociales ocasionados por la incapacidad de la gestión pública para priorizar el traslado de los beneficios de las actividades económicas extractivas o proyectos de infraestructura.

Por tanto la presente propuesta legislativa plantea un nuevo enfoque del derecho de participación ciudadana, a través de la inclusión directa de la población en las acciones de control de los impactos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que la comunicación entre las autoridades de las entidades, los representantes de las empresas y la población sea de manera eficiente, eficaz y transparente. En este sentido se ordena y uniformiza la legislación vigente sobre la vigilancia y monitoreo ambiental a cargo de las comunidades campesinas y nativas, a fin de optimizar los recursos y los resultados en su aplicación.

2. Problemática.

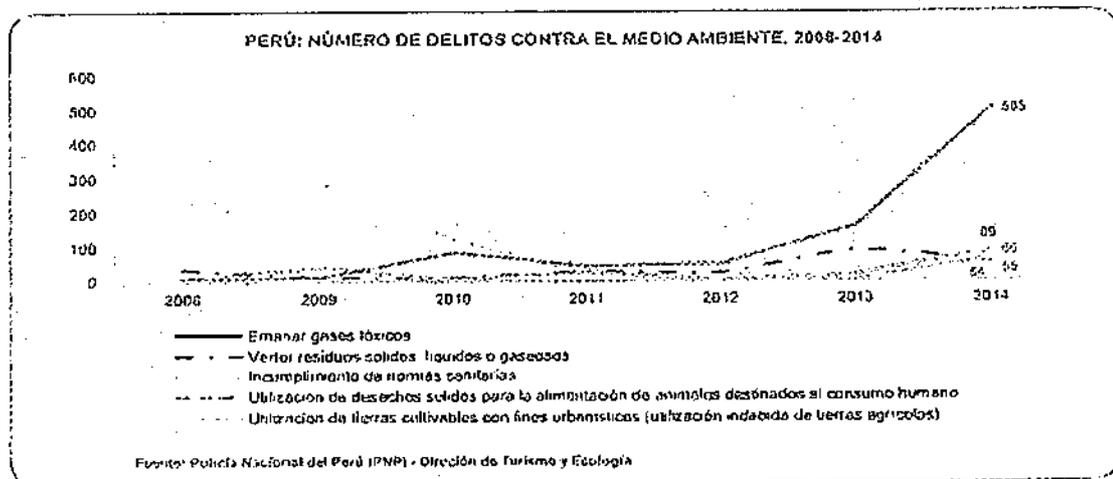
2.1. Afectación del medio ambiente y la salud de las comunidades.

La realización de una nueva actividad económica, hace que las comunidades experimenten nuevos desafíos para su desarrollo y sostenibilidad, sobre todo porque se realizan en zonas alejadas donde la presencia del Estado, a través del aprovisionamiento de los servicios públicos básicos es limitado o inexistente. Las inversiones en actividades extractivas y proyectos de infraestructura, son un factor importante de impacto a la salud, desde la perspectiva ambiental, social y cultural.

La explotación de recursos naturales en nuestro país, han dejado efectos irremediables, tales como los pasivos ambientales, la contaminación del agua, suelo y aire, modificando el ecosistema y afectando la salud de la población. Además de generar conflictividad y desintegración social.

La diversidad ecológica del Perú es uno de los más importantes del mundo. Según el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF por sus siglas en inglés), más de la mitad del país, 673,109 km², se encuentra cubierta por bosques. Solo Brasil cuenta con un área mayor de bosque tropical amazónico. Esto hace que el Perú sea considerado en el puesto 10, de los países con mayor diversidad en el mundo, con más de 330,000 personas que dependen directamente de los bosques para su subsistencia y muchos más que dependen de los numerosos productos y servicios ambientales.

Sin embargo, conforme al reporte de la Dirección de Turismo y Ecología, los delitos contra el medio ambiente se han incrementado de manera exponencial. Respecto a las especies de flora ha pasado de 157 delitos en el año 2008, a 841 delitos en el año 2014. La depredación a especies de fauna consigna que el año 2008 se registraron 27 delitos, sin embargo el 2014 estos ascendieron a 462. El delito con mayor crecimiento en los últimos años, es el relacionado con la depredación de bosques o recursos forestales, los cuales ascendieron a 313 delitos vinculados con su destrucción, quema, daño o tala.



Del mismo modo, actividades ilegales que no han sido debidamente enfrentados por el Estado en su conjunto y se encuentran directamente vinculados con la minería ilegal, definida como: *“la actividad que se realiza en espacios prohibidos como las riberas de los ríos, lagunas, cabeceras de cuenca y las zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas. Pero también se considera minería ilegal a los que usan equipo y maquinaria pesada, que no corresponde a la categoría de pequeña minería o minería artesanal. El decreto legislativo N° 1105 define entonces a los mineros ilegales como aquellos que no cumplen con las exigencias administrativa,*

técnicas, sociales y ambientales de ley, o que se realiza en zonas en las que esté prohibida"¹.

El Informe del MINAM titulado: *Los principales problemas ambientales políticamente más relevantes en el Perú*², considera que las actividades que mayor degradación ocasionan al medio ambiente son: la minería ilegal, la tala ilegal y el caos ambiental urbano.

Respecto a La minería ilegal, dicho informe señala que ha significado la devastación de más de 50,000 hectáreas de bosques amazónicos y la contaminación de cuencas con metales pesados. Por su parte el promedio anual de la deforestación en los bosques del país, desde el 2001 al 2014, alcanzó 118,077 hectáreas, lo que equivale a la mitad del espacio que ocupa la provincia de Lima. Por su parte el Caos ambiental urbano, está vinculado principalmente al sistema de transporte, la contaminación sonora, la mala gestión de residuos, así como la mala gestión de fuentes de agua y agua potable, ha generado adicionalmente un impacto en la salud de las personas.

2.2. Proliferación de conflictos sociales.

El gran reto del Estado es evitar los conflictos entre sus conciudadanos. Las diferencias deben ser la oportunidad para una intervención inteligente y justa de las autoridades encargadas de la administración del Estado, en sus funciones ejecutivas, legislativas y de administración de justicia.

En el caso peruano, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales³, creada el año 2010, como órgano encargado de dirigir el proceso de gestión de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno y en el ámbito del territorio nacional, no ha logrado los resultados esperados. Si analizamos los seis años desde su creación, podemos afirmar que los conflictos sociales se han incrementado, que las acciones de prevención no cumplen sus objetivos, debido principalmente a la falta del carácter vinculante de los acuerdos que promueve y la capacidad de sus funcionarios para "hacer" cumplir dichos compromisos.

Las cifras recabadas del Sistema de Información de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, al mes de agosto de 2016, se han identificado 43 conflictos sociales activos, es decir en situación en proceso de resolución. De los cuales el 34.9% están relacionados a la actividad minera, el 14% a los de hidrocarburos y el 7% a la minería informal. Es decir más

¹ MINAM. Diálogos Ambientales: Minería Ilegal. Publicación del Ministerio del Ambiente, Año 2013.

² Informe elaborado por Ernesto Ráez Luna y Marc Dourojeanni, como parte de la iniciativa ciudadana denominada: "100 Peruanas y Peruanos por el Medio Ambiente".

³ Hoy denominada: Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

del 55% de conflictos sociales están vinculados a las actividades económicas extractivas.

Conflictos Sociales Activos 2016

	MINERÍA	15	34.9
	HIDROCARBUROS	6	14.0
	MINERÍA INFORMAL	3	7.0
	AGRARIOS	2	4.7
	DEMARCACIÓN TERRITORIAL	3	7.0
	HÍDRICOS	2	4.7
	ENERGETICOS	1	2.3
	OTROS	11	25.6

Adicionalmente, se debe considerar que al mes de agosto del presente año, existen 111 casos de potenciales conflictos sociales, es decir que son controversias que requieren la intervención del Estado para prevenir su escalada y configuración de conflicto social. De la misma forma, el 41.4% de estos casos están relacionados a actividades mineras, el 14.4% a actividades de hidrocarburos, y el 3.6% a la minería informal. Es decir el 48% de los potenciales conflictos sociales están vinculados a las actividades extractivas.

Conflictos Sociales Potenciales 2016

TIPO	Número	%
	46	41.4
	16	14.4
	4	3.6
	2	1.8
	1	0.9
	2	1.8
	8	7.2
	8	7.2
	24	21.6
TOTAL	111	100

2.3. Débil institucionalidad de la participación comunal.

Consideramos que la principal razón de estos resultados, es la débil gestión ambiental y de articulación entre los niveles de gobierno y a nivel intersectorial, lo cual genera un uso deficiente de los recursos del Estado y las limitaciones del impacto de los programas y actividades de los diversos sectores de la administración pública. Existe además una superposición de normas que no permiten una aplicación efectiva y oportuna por parte de las entidades del Estado, la estabilidad jurídica de las inversiones y el derecho de ejercer los mecanismos de participación ciudadana, por parte de las comunidades campesinas y nativas, en la gestión ambiental y social.

Si bien el artículo 133° de la Ley General del Ambiente, establece la obligatoriedad de la Vigilancia y Monitoreo Ambiental, esta disposición es aplicada a través de una reglamentación dispersa en cada sector. Así tenemos el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2008-EM, y el Reglamento Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobado mediante Decreto Supremo N° 028-2008-EM. En otras actividades extractivas o proyectos de inversión, sólo se implementa la Vigilancia y Monitoreo Ambiental, a través de Directivas y Guías, sin fuerza normativa vinculante.

Por consiguiente los esfuerzos públicos y privados para cumplir con la ley, requieren de una legislación especial a fin de uniformizar criterios, otorgarle el carácter vinculante de sus actividades e informes, y sobre todo consolidar la institucionalidad de la participación de las comunidades en la vigilancia y el monitoreo ambiental.

Adicionalmente, se debe considerar que la falta de capacitación y conocimientos técnicos, para la socialización de los proyectos o la vinculación comunal, influye decididamente en una gestión ambiental deficiente y en la incapacidad de generar información oficial relevante. Por tanto, promover una regulación adecuada de las actividades que ejecutan las comunidades de las áreas de influencia directa, va incidir favorablemente en conocer de fuente directa la problemática social y ambiental en las etapas de ejecución de las actividades extractivas y proyectos de inversión.

2.4. Costo Económico de la Conflictividad social.

Para tener una idea del costo económico generado por la conflictividad social, vamos a tomar como referencia el estudio elaborado por el Instituto Peruano de Economía - IPE, titulado: *El Costo Económico de la No Ejecución de los Proyectos*

Mineros⁴. En dicho estudio se toma como muestra los proyectos mineros disponibles en los *Anuarios de Minería* entre los años 2010 - 2014, publicado por el Ministerio de Energía y Minas.

En esta evaluación se consideraron los 15 principales proyectos mineros, que no se han ejecutado debido a retrasos generados exclusivamente por los conflictos sociales y/o trabas burocráticas. No se han considerado otros tipos de imprevistos. En el siguiente cuadro se muestran los principales proyectos mineros analizados y ordenados de acuerdo a su monto de inversión y fecha probable de inicio de operaciones:

Nº	Proyecto Minero	Primera Fecha de Inicio Probable	Meta	Inversión (en millones de US\$)
1	LAS BAMBAS [*]	2014	Cu	1,505 (7,100)
2	MINAS CONGA	2014	Cu, Au	4,800
3	QUELLAVECO	2014	Cu	3,300
4	HAQUIRA	2013	Cu-Mo	2,800
5	EL GALENO	2014	Cu, Mo, Au, Ap	2,500
6	LOS CHANCAS	2013	Cu	1,560
7	TIA MARIA	2012	Cu	1,400
8	AMP. TOQUEPALA	2012	Cu	1,200
9	MICHIQUILLAY	2012	Cu	700
10	CORANI	2014	Ag	600
11	INMACULADA	2013	Au, Ag	427
12	AMP. LAGUNAS NORTE	2012	Au	400
13	SHAHUINDO	2012	Au	132
14	PUCAMARCA	2011	Au	120
15	SANTA ANA	2012	Ag	71
TOTAL				21,515

* Se considera el stock de inversión aún no realizada a abril de 2015 en Las Bambas.

Del mismo modo, estos proyectos mineros representan la producción de cobre más importante del país. El estudio de IPE toma en cuenta el volumen de producción de los proyectos mineros identificados y los valoriza de acuerdo al precio internacional de los minerales del año 2007. En tal sentido se estima que los proyectos identificados representando 1.85 millones de toneladas métricas finas de cobre, más 0.91 millones de onzas de oro, 24.9 millones de onzas de plata y 10.4 mil toneladas métricas finas de molibdeno, siendo el valor de la producción US\$ 14.86 millones de dólares.

⁴ Instituto Peruano de Economía - IPE. *El Costo Económico de la No Ejecución de los Proyectos Mineros por conflictos sociales y/o trabas burocráticas*. Junio 2015, Perú.

N°	Proyecto Minero	Región	Producción por año				Valor de Producción en millones de US\$
			2008 Colas (Tm)	2009 Colas (Tm)	2010 Ore (mill. t)	2011 Molinos (no.)	
1	LAS BAMBAS	Apurímac	400,000			5,000	3,152
2	MINAS CONGA	Cajamarca	54,000	680,000			852
3	QUELLAVECO	Moravia	225,000				1,602
4	HAQUIRA	Apurímac	193,000				1,374
5	EL GALENO	Cajamarca	350,000	82,000	2.0	2,300	2,730
6	LOS CHANCAS	Apurímac	80,000				570
7	PIA MARIA	Arequipa	140,000				997
8	AMP. TOQUEPALA	Tacna	100,000			3,100	912
9	MILCHIQUILLAY	Cajamarca	187,000				1,531
10	CORANI	Puno			13.5		181
11	INMACULADA	Ayacucho	124,000		4.2		939
AMP. LAGUNAS							
12	NORTE	La Libertad					0
13	SHAHUINDO	Cajamarca		64,000	0.17		61
14	PUCAMARCA	Tacna		70,000			49
15	SANTA ANA	Puno			5.0		67
TOTAL			1,853,000	916,000	24.9	10,400	14,860
Producción Perú 2014			1,380,000	4,500,000	121.5	12,000	

Para determinar el valor de la no ejecución de los proyectos mineros identificados, se procede a distribuir el monto anual de inversión no ejecutada y la producción no realizada, en los años 2008 al 2014. Esto permite obtener una serie anualizada de los millones de inversión perdidos, conforme al siguiente cuadro:

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inversión	26	877	2,385	5,678	6,340	4,832	1,377
Producción				49	3,424	6,307	14,860

Analizando los cuadros anteriores, se observa que del año 2008 al 2014, se han perdido inversiones que alcanzan los US\$ 21.5 mil millones de dólares. Mientras que a partir del año 2014, el valor de la producción alcanza los US\$ 14.86 mil millones de dólares.

A modo de conclusión, otro dato rescatable del estudio realizado por IPE, es la referencia a lo que se dejó de generar por proyectos mineros, por cualquier concepto de proyecto no ejecutado. La no ejecución de proyectos mineros habría producido una pérdida de US\$ 67,203 millones desde el año 2008 hasta el 2014, siendo el periodo de mayores pérdidas, los años comprendidos entre el 2012 y el 2014, en los cuales se habrían registrado pérdidas por US\$ 54,221 millones de dólares.

Cuadro de ingresos dejados de percibir por razones ajenas a la empresa titular del Proyecto Minero:

[en millones de US\$]		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Inversión	Impacto Directo	26	877	2,385	5,678	6,340	4,832	1,377	21,515
	Impacto Total	37	1,263	3,435	8,176	9,130	6,958	1,983	30,982
	Impuestos	4	137	372	886	989	754	215	3,356
	Empleo (en miles de empleos)	4	152	414	986	1,101	839	239	
Producción	Impacto Directo	0	0	0	49	3,424	6,307	14,860	24,640
	Impacto Total	0	0	0	72	5,033	9,271	21,344	36,220
	Impuestos	0	0	0	1	191	353	831	1,377
	Empleo (en miles de empleos)	0	0	0	4	268	493	1,161	
Total= Inv+Prod	Impacto Directo	26	877	2,385	5,727	9,764	11,138	16,237	46,154
	Impacto Total	37	1,263	3,435	8,248	14,164	16,229	23,828	67,203
	Impuestos	4	137	372	888	1,180	1,106	1,046	4,736
	Empleo (en miles de empleos)	4	152	414	990	1,368	1,332	1,401	

Fuente: Instituto Peruano de Economía - IPE.

3. Propuesta Legislativa.

3.1. Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal.

El objeto de la propuesta legislativa es regular la Vigilancia y Monitoreo Ambiental, desde la perspectiva de un *Servicio* que deben prestar las Comunidades campesinas y nativas, los pueblos indígenas y las organizaciones sociales organizadas, situadas en el área de influencia donde se realizan las actividades extractivas y los proyectos de infraestructura. En tal sentido se ha considerado denominarlos como una actividad *Comunal*.

Para la realización de este *Servicio*, las organizaciones deberán constituirse en un *Comité*, el cual tendrá autonomía administrativa y económica, cuyo funcionamiento serán regulados por sus propios estatutos.

El reconocimiento de los *Comités*, deberán cumplir los requisitos que establezca el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

OEFA, estará a cargo del registro y su actualización, así como la supervisión de que las actividades que realizan los *Comités*, se realicen conforme a lo establecido en la ley y sus reglamentos.

3.2. Funciones de los Comités.

Las principales funciones de los Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Comunal, están determinados por tres aspectos:

- Representación.

Dentro de sus funciones de representación se encuentra la obligación de constituirse con personería jurídica propia, a fin de identificar de manera precisa la representatividad de sus integrantes y las áreas de influencia a las cuales comprende. Asimismo, se considera la coordinación con las diferentes entidades públicas y privadas.

- Supervisión.

Un elemento esencial para cumplir con la función de supervisión, constituye la elaboración y aprobación del Plan de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, en el interior del Comité y la OEFA. A partir de esta norma, es que se desprenden actividades como el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones, compromisos, competencia y funciones de los diversos actores involucrados en el desarrollo de las actividades económicas.

- Información.

La generación de información directa resulta un factor de eficiencia de los Comités, tanto de acceso, como de producción. En tal sentido se establece la obligatoriedad de elaborar el Informe Anual del Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, así como documentación preliminar o complementaria que deberá ser publicada en el Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA, a fin de que las diversas entidades públicas y privadas, y la sociedad, tomen conocimiento de las incidencias, observaciones y recomendaciones generadas desde las propias comunidades.

3.3. Financiamiento de la vigilancia y monitoreo ambiental comunal.

El financiamiento del Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, es un elemento trascendental para su vigencia y sostenibilidad. La experiencia nacional y comparada, considera que puede realizarse a través de la creación de nuevos tributos o la constitución de fondos especiales para dicha finalidad. Sin embargo la presente propuesta legislativa considera que lo más óptimo resulta la aplicación del artículo VIII, Del principio de internalización de costos, de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el cual establece que: *“Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente.*

El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos”.

Asimismo, en el caso estos recursos no sean suficientes, los Comités podrán complementar el financiamiento de sus actividades, con los aportes provenientes del Fondo Nacional del Ambiente - FONAM, las multas de los organismos reguladores o las contribuciones de terceros.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La formulación y ejecución de los Planes de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, objeto de la presente Ley, serán financiadas a cargo de los titulares de las actividades económicas extractivas o proyectos de inversión en infraestructura, en cumplimiento del principio de internalización de costos y de responsabilidad social ambiental, establecida en el Artículo VIII, de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Por su parte, las actividades complementarias, podrán ser financiadas con los recursos del Fondo Nacional del Ambiente - FONAM, cuyos recursos se encuentran previstos conforme a la Ley N° 26793, Ley de Creación del Fondo Nacional del Ambiente.

Finalmente, también se podrán considerar como fuente de financiamiento, en caso de ser necesario y de acuerdo a lo que establezca el reglamento, los recursos provenientes de las multas impuestas por los organismos reguladores o por contribuciones de terceros.

En conclusión, la presente iniciativa legislativa no genera costo adicional al Estado. La implementación de la Ley es de carácter administrativo, a través de la adecuación de reglamentos y directivas, los cuales se encuentran previstos como actividades inherentes a la gestión pública.

Sin embargo, existen beneficios que justifican la aprobación del presente proyecto de ley, entre ellos tenemos:

- Promueve la participación directa y empoderamiento de las comunidades campesinas y nativas, los pueblos indígenas y las organizaciones sociales.
- Permite la identificación oportuna de la viabilidad social y ambiental de los proyectos de inversión.

- Reporta el cumplimiento de las variables ambientales vinculadas con la contaminación del aire, agua y suelo, así como los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental.
- Garantiza la sostenibilidad de las inversiones en las actividades económicas extractivas y los proyectos de infraestructura.
- Facilita la prevención y el tratamiento de los conflictos sociales y ambientales.
- Establece el adecuado registro de información de los incidentes o accidentes, para su atención y solución eficiente.
- Contribuye a la democratización del Estado y el acercamiento real de los ciudadanos que intervienen en los procesos económicos y productivos.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Desde la perspectiva social, el presente proyecto de Ley es concordante con el numeral 17 del artículo 2° de la Constitución Política, que establece el derecho ciudadano: *"A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación (...)"*. En el aspecto ambiental, se sustenta en el artículo 67° de la Carta Magna, cuando señala que: *"El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."*

Sin embargo, la trascendencia del proyecto de Ley, está dada porque incorpora en la legislación nacional una norma de carácter especial que desarrolla el artículo 133° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que sobre la Vigilancia y el Monitoreo Ambiental, establece: *"(...) 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."*

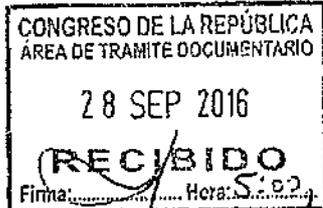
Finalmente, para el financiamiento de los objetivos propuestos, se desarrolla el cumplimiento del Principio de Internalización de Costos, establecida en el artículo VIII, de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que dispone: *"(...) El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos."*

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa guarda relación con la Cuarta Política de Estado sobre la Institucionalización del Diálogo y la Concertación.

Asimismo, con la Décimo Novena Política de Estado referida al Desarrollo Sostenible y la Gestión Ambiental.

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 aquéllas 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

áreas monitoreadas. El monitoreo se realiza a través de un plan de monitoreo ambiental y social. Puede también ejecutarse de manera permanente con el objeto de generar información relevante para los procesos de toma de decisiones relacionados con el ambiente y los recursos naturales en sus ámbitos de intervención.

Participación Ciudadana: Derecho que legitima a toda persona natural o jurídica en forma individual o colectiva, a presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella así como en su posterior ejecución, seguimiento y control.

Participación Indígena: La participación de pueblos indígenas se da en todas instancias de la gestión pública y es canalizada través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas en base a sus usos y costumbres tradicionales, y se desarrolla en conformidad con lo previsto en el Convenio 169 de la OIT, en particular a lo establecido en su artículo 7.

Plan de Monitoreo Ambiental y Social: Documento técnico que contiene la planificación de las actividades de participación ciudadana o indígena que se realizarán en el contexto del monitoreo ambiental.

Pueblos Indígenas: Son poblaciones cuyos ancestros habitaban en el país o en una región geográfica de este en la época de la conquista o la colonización o surgieron del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan total o parcialmente sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Es la conciencia de su identidad el criterio fundamental para determinar su condición de pueblo indígena u originario. Esta definición debe ser interpretada en conformidad con artículo 1 del Convenio 169 de la OIT. De acuerdo a la Ley 29785 del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, las comunidades campesinas y las comunidades nativas son considerados como pueblos indígenas u originarios, independientemente de las denominaciones empleadas para designarlos, pues éstas no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos.

Territorio: Espacio geográfico y hábitat ancestral tradicionalmente ocupado o utilizado por los pueblos indígenas. El concepto territorio debe ser interpretado en conformidad con artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT.

Artículo 4: Conformación de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS).

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

Las OVMAS se organizan de acuerdo a los principios de cada una de sus organizaciones, a la naturaleza de sus culturas y a las experiencias territoriales que representan. Son organizaciones de carácter participativo y colectivo.

Una vez conformadas las OVMAS, pasarán por un proceso que les permita obtener el reconocimiento del Estado.

Artículo 5: Actividades a cargo de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS).

5.1. Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) son reconocidas en su autonomía. Las principales acciones que realizan y están a su cargo son:

- a) Realizar la labor de vigilancia y monitoreo ambiental y social por cuencas, tierras y territorios de sus respectivos ámbitos, sean áreas urbanas o rurales;
- b) Elaboran líneas de base, protocolos e indicadores para la vigilancia y el monitoreo ambiental y social; que sirven de insumos para la elaboración de instrumentos de gestión ambiental reconocidos por el Estado.
- c) Determinar su plan de vigilancia y/o monitoreo y la metodología del recojo de información;
- d) Recoger y analizar muestras y otras evidencias que documenten los resultados de las actividades de monitoreo y vigilancia de los recursos naturales y el ambiente;
- e) Participar en las actividades de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental las instituciones correspondientes;
- f) Participar en espacios de diálogo vinculados a la gestión de los recursos naturales y conservación del ambiente;
- g) Elaborar y difundir Reportes con los resultados y hallazgos de la vigilancia y monitoreo que realizan;
- h) Presentar a las autoridades los Reportes con los resultados y hallazgos de la vigilancia y monitoreo que realizan;
- i) Presentar recomendaciones a las autoridades correspondientes, para mejorar la gestión ambiental, el monitoreo, supervisión y fiscalización, a través de reportes u otro medio;
- j) Presentar recomendaciones a las autoridades correspondientes para la mejora de la gestión de los recursos naturales, a través de distintos medios; y
- k) Proporcionar a solicitud de las autoridades, información ambiental y social que tuvieran.
- l) Participan de las acciones que se implementan frente a una declaratoria de emergencia, cumpliendo la labor de vigilancia.
- m) Participar en los procesos de zonificación y ordenamiento del territorio, a fin de asegurar el bienestar de las comunidades;
- n) Proponen las áreas que deben quedar libres de actividades extractivas cuando estas pongan en riesgo la supervivencia de los pueblos indígenas y de la población general.
- o) Realizan visitas inopinadas, con sus monitores previamente acreditados, a las instalaciones de las empresas cuya actividad se realice en el ámbito territorial donde se ubica la población representada por dichas OVMAS. Los resultados de estas visitas son reportados a las entidades del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), correspondiente.
- p) En cualquiera de las etapas de la vigilancia y monitoreo ambiental y social, las empresas y los organismos del Estado están obligados a brindarles facilidades a las OVMAS para la realización óptima de sus actividades, y deben facilitarles el acceso a la información pública así como a las instalaciones de los proyectos en ejecución. Así como las OVMAS deben cumplir con las medidas de seguridad pactadas para el desarrollo de las diferentes actividades de vigilancia y monitoreo.

5.2. Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) cumplen un rol permanente de control y prevención frente a actividades y/o proyectos de inversión, u cualquier actividad que se desarrolle en sus tierras y territorios. Su accionar se ejerce 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. Su accionar y recojo de información no se limita a un proyecto o actividad en particular, por su naturaleza es permanente en el tiempo.

Artículo 6: Sobre el registro de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS)

Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS), para efectos de su reconocimiento deben ser registradas ante el Ministerio del Ambiente (MINAM) y/o el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el que será el responsable de elaborar la base de datos que contenga el Registro de las OVMAS así como de establecer los requisitos y procedimientos para su respectivo registro. El Registro ante el MINAM y/o OEFA es de alcance nacional, por lo que no será necesario realizar subsiguientes registros ante otras instituciones del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).

Artículo 7: De la participación de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).

Las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) promueven y garantizan el ejercicio efectivo del derecho a la participación ciudadana así como la participación de los pueblos indígenas, involucrándolos en la planificación, y ejecución de las actividades de monitoreo, vigilancia, evaluación, supervisión y fiscalización de los componentes ambientales y sociales, de tal manera que estas organizaciones participen en la toma de decisiones y coadyuven en las acciones mencionadas.

Artículo 8: Sobre los mecanismos de coordinación

Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) de la sociedad civil y de los pueblos indígenas se articulan en el desarrollo de sus actividades con las diferentes entidades integrantes del SNGA que en los diferentes niveles de gobierno ejercen competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales.

- a) A nivel local la coordinación se realiza con los respectivos organismos públicos que conforman el Sistema Local de Gestión Ambiental, en particular con las Municipalidades Distritales y Provinciales.
- b) A nivel regional la coordinación se realiza con los respectivos organismos públicos que conforman el Sistema Regional de Gestión Ambiental, en particular con los Gobiernos Regionales.
- c) A nivel nacional la coordinación se realiza directamente con el Ministerio del Ambiente. Adicionalmente, la coordinación desde el punto de vista funcional con cada entidad pública parte SNGA se realizará de acuerdo a su respectivo ámbito de acción, en conformidad con el artículo 2° de la Ley N° 28245.

Las entidades del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) dan respuesta a los Reportes de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social así como a los pedidos que éstas realicen. El plazo para que las entidades estatales respondan a un reporte u otro pedido de las OVMAS es de 7 días hábiles, dicha respuesta deberá precisar las acciones y los plazos previstos por la entidad estatal para atender el referido reporte o pedido. En el caso de las alertas tempranas por situaciones de inminente contaminación u otro tipo de afectación, la respuesta de la entidad estatal se dará el mismo día de su presentación.

Artículo 9: Sobre el contenido de los Reportes y denuncias de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social

Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) presentan Reportes que contienen los resultados de la vigilancia y el monitoreo realizados, los que tienen como

contenido mínimo la presentación del objetivo, el ámbito referido al territorio de pueblos indígenas y/o cuencas involucradas, las estaciones de monitoreo, los indicadores, la metodología utilizada y los resultados específicos, pudiendo incluir recomendaciones y proponer alternativas en el marco de sus atribuciones. Y en el caso de las denuncias se debe de describir un hecho particular y adjuntar medios probatorios del hecho denunciado.

Artículo 10: Sobre el uso de los Reportes por las instituciones del Estado.

Las entidades sujetas al Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) incorporan y utilizan obligatoriamente los Reportes de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) dentro de los sistemas que a su vez integran el SNGA.

- a) Los Reportes de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social aportan información a las etapas de elaboración de los instrumentos de gestión ambiental y de ordenamiento territorial, siendo esta información incorporada o tomada como referencia en la descripción de las características físicas, biológicas, sociales, económicas, culturales y antropológicas de las tierras y territorios.
- b) La información contenida en los Reportes de las OVMAS son incorporados al procedimiento de evaluación ambiental, desde los términos de referencia, en los proyectos de inversión. En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), la autoridad competente verifica la incorporación de información en los términos de referencia para la determinación de la línea base ambiental y social, desde su presentación así como en la evaluación del mismo.
- c) La información contenida en los Reportes de las OVMAS se contemplan e incorporan en la línea base para la medición de la calidad del ambiente, como herramienta preventiva, ayudando al monitoreo ambiental a través de la identificación de los componentes sociales, económicos, culturales y ambientales de un territorio.
- d) Los Reportes también son incorporados en la etapa de evaluación de un instrumento de gestión ambiental y en la etapa de fiscalización ambiental, de tal manera que aporten en la identificación de los sitios impactados, los residuos sólidos y los pasivos ambientales, como consecuencia del desarrollo de las actividades que generan impacto ambiental y social en una zona.
- e) Los Reportes se constituyen en documentos y antecedentes de obligatoria observación para las entidades del SNGA en las etapas de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental. Las entidades que forman la SNGA informan la manera en que se han incorporado los resultados y las recomendaciones contenidas en los reportes.
- f) Los Reportes son considerados documentos de referencia en la elaboración del Informe sobre el Estado del Ambiente.

Artículo 11: Sobre el registro de los Reportes en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Los Reportes son presentados por las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), de nivel local, regional, nacional o funcional correspondiente, de acuerdo al alcance y envergadura del espacio y las actividades de vigilancia y monitoreo ambiental y social que realicen las OVMAS.

Las entidades que conforman el SNGA reciben los Reportes e informan al Ministerio del Ambiente (MINAM), quien los incorpora al Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). Así, en los casos que corresponda como denuncias ambientales o reportes de monitoreo ambiental, esta información debe pasar a registrarse en el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)

Artículo 12: Sobre la función promotora del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Las entidades del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) promueven el fortalecimiento de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS), generando las condiciones para su desarrollo en lo que se refiere al equipamiento, recursos institucionales y los programas de capacitación.

Asimismo, el SNGA promueve la articulación entre las diversas OVMAS a nivel local, regional y nacional, a fin de que estas se beneficien de los intercambios de experiencias y conocimientos.

La planificación de estas actividades es realizada en coordinación entre las entidades del SNGA y las OVMAS. En el caso de las OVMAS de pueblos indígenas la planificación considerará el uso de las propias metodologías y conocimientos tradicionales, en el marco de relaciones interculturales.

El Ministerio del Ambiente (MINAM), como ente rector del SNGA, promueve y coordina el cumplimiento de esta función promotora a través de las entidades integrantes del SNGA.

Artículo 13. Sobre la Transparencia y acceso a la información

Los Reportes y los documentos relacionados con la Evaluación de los instrumentos de gestión ambiental del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) así como la evaluación y Fiscalización ambiental del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SINEFA) son de acceso público.

Las entidades de nivel local, regional y nacional que forman parte del SNGA y el SINEFA están obligadas a entregar la información y documentación requerida por los Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS).

Artículo 14: Sobre el Financiamiento

Las entidades que están sujetas al SNGA promueven los mecanismos y el acceso a los fondos que sean aplicables al financiamiento de las actividades de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.-La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Segunda.- Incorporar el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) al Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). Asimismo, modificar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, precisando que el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre se incorpora al Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR).

Tercera.- Incorporar los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario dentro del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre.

Cuarta.- Deróguense las disposiciones que se opongan a la presente ley

Quinta.- La vigencia de la presente ley rige al día siguiente de su aprobación

Sexta.- De la reglamentación de la Ley

El Reglamento de la presente Ley será aprobado mediante decreto supremo refrendado por el Ministro (a) del Ambiente en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días, computados desde la fecha de su vigencia.

Lima, 27 de setiembre 2016

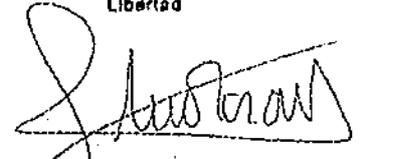

TANIA PERICONI

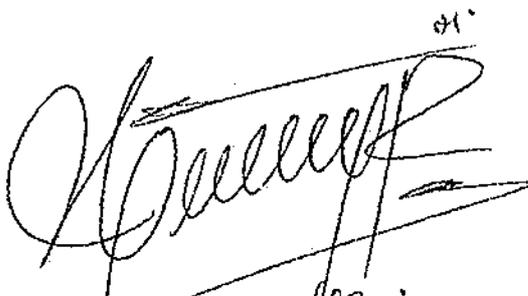

MARÍA ELENA FORONDA FARRO
Congresista de la República

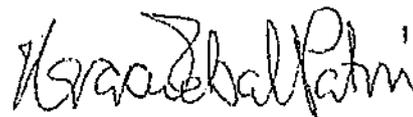

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Efectivo Portavoz Grupo Parlamentario
El Frente Amplio por Justicia, Vida y
Libertad

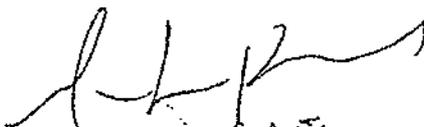

RICHARD ANCO CÁCERES

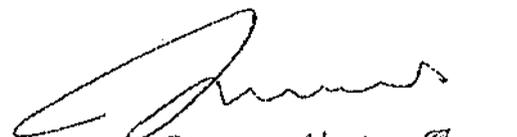

OSCAR POMA


WILBERT ROZAS


H. MORALES


Keraachallatini


MARISA GLAVE


Indira Huilca Flores

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La presente iniciativa legislativa está basada en el proyecto de Ley Nº 3937¹. Por esta razón, en la exposición de motivos, los numerales 2 hasta el 9 del final, corresponden textualmente al texto del proyecto de Ley citado.

La vigilancia y monitoreo ambiental y social realizados por organizaciones indígenas y la sociedad civil es una actividad complementaria que apoya las actividades de monitoreo, supervisión y fiscalización que realiza el Estado a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS) entre otras instituciones.

La importancia y utilidad de la vigilancia y el monitoreo ambiental y social autónomos radica tanto en la acción preventiva, que apoya una adecuada gestión ambiental, como en la acción de alerta temprana a las autoridades informando y documentando la afectación (impacto) al patrimonio natural y a la vida y la salud de las personas, apoyando así las acciones de protección, remediación y compensación de los territorios y los ecosistemas, así como el respeto a los derechos y valores asociados, además del apoyo a las acciones de supervisión y fiscalización.

La acción documentada de las iniciativas de vigilancia y monitoreo ambiental y social han contribuido a mejorar la gestión ambiental, por lo que es necesario institucionalizar la vigilancia ciudadana e indígena en materia ambiental y social y articularla eficazmente al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, para asegurar el ejercicio del derecho de la participación ciudadana en la gestión ambiental así como en resguardo del patrimonio natural y cultural de la nación y de los derechos fundamentales y colectivos asociados.

1. Antecedentes generales

Luego de 2 años (2012-2014) de preparación del proyecto de Ley Nº 3937, este no fue puesto a debate desde noviembre 2014 hasta julio 2016, aun cuando fue respaldado por las organizaciones sociales que participaron en su elaboración y ahora han iniciado una nueva campaña para promover y difundir la necesidad y utilidad de esta propuesta legislativa.

Asimismo, este proyecto de Ley fue sometido a la revisión de diferentes instituciones del Estado vinculadas a la gestión ambiental y los derechos de los pueblos indígenas. De las 5 instituciones del Estado que opinaron sobre el proyecto, 4 de ellas, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Cultura y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se expresaron a favor incorporando precisiones al proyecto de ley y solo el Ministerio de Energía y Minas manifestó su oposición a la aprobación de la propuesta.

¹ El Proyecto de Ley Nº 3937 fue presentado al Congreso de la República el 05 de noviembre del 2014 por la Congresista Verónica Mendoza Frisch.

Las principales observaciones estuvieron dirigidas a aclarar si este proyecto de ley busca aportar o complementar alguna de las etapas específica de la fiscalización ambiental, si es para intervenir solo en la evaluación, supervisión o la fiscalización. También se pidió precisar los mecanismos por lo que la información de las OVMA's sería tomada en cuenta por las autoridades del sistema nacional de gestión ambiental. Se solicitó precisar la redacción en términos de que esta no reemplace o confunda competencias y obligaciones ya reconocidas para instituciones parte del sistema nacional de gestión ambiental

En ese sentido, se ha referido y subsanado las observaciones afirmando que este proyecto busca reconocer la vigilancia en su integralidad, es decir, no solo en una de las etapas ni solo para la evaluación, supervisión o fiscalización y tampoco para una de las etapas de desarrollo de un proyecto de inversión. La vigilancia se realiza las 24 horas y los 365 días del año. Se ha precisado que este proyecto de ley no busca reemplazar ninguna competencia, ni información generada por el estado a través del sistema nacional de gestión ambiental. Este proyecto, busca complementar y fortalecer el trabajo que realiza el Estado. Se busca incorporar la información de las OVMA's en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental para aportar en acelerar algunos procesos de reportes así como en la elaboración de las líneas de base, estudios de impacto ambiental y reportes de supervisión, entre otros.

Las organizaciones de la sociedad civil y diferentes organizaciones indígenas se han sumado al esfuerzo de subsanar las observaciones y mejorar la propuesta. La versión que se presenta a continuación recoge lo avanzado en 2 años de trabajo, y se sostiene en el espíritu de más de 10 años de experiencias de organizaciones de vigilancia y monitoreo socioambiental en el Perú.

En el presente año, hasta el 27 de setiembre 2016, han ocurrido 8 derrames de petróleo en la amazonia y los conflictos socio-ambientales han continuado siendo la principal causa de conflictividad nacional, esta propuesta se reafirma en que el principio del diálogo concertado entre la población, el Estado y el sector privado es fundamental. Esta relación tripartita se debe sostener en el conocimiento que tienen las poblaciones locales de la gestión de su territorio y sus particularidades. Las emergencias ambientales experimentadas entre junio y setiembre 2016 dan fe de la viabilidad, importancia y efectividad de la vigilancia y el monitoreo socioambiental indígena y ciudadano.

2. Objetivos y fines

La gestión ambiental en el Perú en relación a la vigilancia y monitoreo socioambiental se sostienen principalmente en 3 dimensiones: la evaluación, supervisión y fiscalización. Esto si bien ha representado en los últimos 10 años un avance para la institucionalidad ambiental en el Perú, también ha ido evidenciando dificultades que no hemos podido superar. Es en base a estos principios en que se implementan mecanismos de participación ciudadana, lo que ha permitido que se constituyan espacios de acompañamiento, o participación en actividades de cada una de estas tres etapas. Sin embargo, estas se han mantenido fragmentadas, generando mecanismos diferenciados y no articulados. Así la participación pierde integralidad y se complejiza en su implementación y reconocimiento.

Este proyecto busca en primer lugar, reconocer la integralidad y permanencia de la vigilancia y monitorio socioambiental ciudadano e indígena. Es decir, que este se desarrolla más allá de la supervisión a un proyecto en específico o el seguimiento a una actividad económica en particular.

En segundo lugar, apostamos con este proyecto, a fortalecer la institucionalidad ambiental, a fortalecer sus mecanismos de participación, generando a partir del reconocimiento de las OVMAS, canales de comunicación permanente e integrales. Además, dotar a la institucionalidad ambiental de información de primera mano, técnica y eficaz sobre nuestro territorio para una mejor gestión de él.

Y en tercer lugar, buscamos enfrentar el problema del diálogo y la coordinación para la mejora de las relaciones de confianza entre Estado y población.

La OCDE, espacio del que el Perú quiere ser parte, señala en sus recomendaciones:

- *“Continuar reforzando la institucionalidad y el sistema de gestión ambientales en todos sus niveles y asegurar la implementación efectiva de las políticas de protección del medio ambiente*
- *Seguir consolidando los sistemas de información, la educación, la participación y la justicia en asuntos ambientales para construir una conciencia sobre el desarrollo sostenible en todo el país.”²*

Además, nuestros principios, y el espíritu participativo de esta propuesta de Ley, se articula con la identificación de límites en la participación y su urgencia por superarlos, como se señala en la publicación “Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016: *No obstante esos esfuerzos, la capacidad de incidir en la toma de decisiones ambientales por parte de la ciudadanía sigue siendo limitada. Es necesario reforzar y ampliar los mecanismos existentes de participación en instrumentos clásicos, como la evaluación de impacto ambiental, y en los procesos de ordenamiento territorial, entre otros, con el fin de recabar, con anterioridad al desarrollo del proyecto o actividad, la opinión de los grupos sociales potencialmente afectados. La cantidad, frecuencia, intensidad, diversidad de actores que involucran y efectos económicos y sociales de los conflictos socioambientales, de notable incremento en el periodo analizado, son también el reflejo de un conjunto de necesidades insatisfechas que exceden lo meramente ambiental y se enmarcan más en las grandes desigualdades existentes en el país.*”³

3. Sobre la institucionalidad estatal y la necesidad de fortalecer la vigilancia y el monitoreo ciudadano e indígena en materia ambiental y social

En el Perú la institucionalidad para la supervisión y fiscalización ambiental de actividades económicas es reciente, más aún si la comparamos con la trayectoria de desarrollo de actividades extractivas. Así, si bien la actividad minera y de hidrocarburos comienza a ser desarrollada con mayor impulso en los años 70's, es recién en la década de los 90's, entre los años 1993 y 1994 que se aprueban los Reglamentos de protección ambiental en las actividades de minería, de hidrocarburos y en electricidad —a través de los D.S.Ne's 016-93-EM, 046-93-EM y 029-94-EM siendo la labor de fiscalización realizada entonces por el propio sector promotor de la inversión: el Ministerio de Energía y Minas (MINEM)⁴.

En el año 1997 mediante la Ley N° 26734 la tarea de fiscalizada generación eléctrica y la explotación de hidrocarburos pasaría a ser función del Organismo de Supervisión de la

² Evaluaciones del desempeño ambiental, Perú 2016” (CEPAL, OCDE, mayo 2016)

³ Publicación “Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016”, mayo 2016.

⁴ Al marco normativo se añade la Ley N° 25763.

Inversión en Energía (OSINERG), organismo que a partir de la Ley N° 28964 del año 2007 amplía su rango de supervisión hacia el sector minería y pasó a denominarse OSINERGMIN.

La Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (2004) y la Ley General del Ambiente (2005) fortalecen las políticas públicas generales en materia ambiental, siendo su institucionalidad fortalecida el 2008 con el D.L. N° 1013 que crea Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) entidad adscrita al MINAM que realiza la supervisión ambiental reemplazando a OSINERGMIN. Asimismo, el año 2009 mediante Ley N° 29325 se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) del cual OEFA es el ente rector.

Por otra parte la participación ciudadana, realizada a través de la vigilancia y el monitoreo ambiental, fue establecida el 2008 con el D.S. N°012-2008-EM para hidrocarburos y en el caso del sector minero, con el artículo 15 del as. N° 028-2008-EM. Este último establece respecto a la participación ciudadana que los "mecanismos propuestos tienen como objeto que los ciudadanos de manera organizada participen en los procesos de monitoreo de los impactos ambientales de la actividad y la vigilancia en el cumplimiento de los compromisos que se deriven de los estudios ambientales".

La implementación de los mecanismos de participación ciudadana, desarrollados durante la ejecución de ambos tipos de proyectos mineros e hidrocarburos, correrá a cargo del titular e implicará la participación de la población involucrada y la coordinación con las Autoridades Competentes del sector en las funciones de supervisión y fiscalización. La participación debe contemplar la creación de una Oficina de Información Permanente y/o un Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo, de acuerdo con las características particulares de cada proyecto, considerando su magnitud, área de influencia, situación del entorno y otros aspectos relevantes.

La norma de participación ciudadana para el subsector minero, se complementa con la R.M. N° 304- 2008-MEM/DM, referida al Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativo (MVAP), precisando en el artículo 2.10 que consiste "en promover de manera organizada, la participación de la población involucrada para el acceso y generación de información relacionada a los aspectos ambientales de las actividades de explotación minera, luego de aprobado los EIA o EIASd, a través del seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del titular minero".

No obstante estas normas promueven la participación, al disponer que estos mecanismos sean financiados y gestionados en función de los objetivos de las empresas, su formulación es percibida con desconfianza por las comunidades y pueblos indígenas. Una situación similar ocurre con las entidades del Estado que realizan monitoreo ambiental y que están representadas en el Ejecutivo por entidades como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en la fiscalización ambiental; la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) en la evaluación de la calidad ambiental del aire y el agua para consumo humano; la Autoridad Nacional del Agua (ANA) para la evaluación ambiental de los ríos, lagunas y quebradas; el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS) que efectúa la evaluación de la salud de las personas; y, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) hace la evaluación de la salud de los animales, entre otros.

En septiembre del 2014 se produjo el asesinato de cuatro dirigentes o Apus Asháninkas de la comunidad nativa Alto Tamaya Saweto (Ucayali) en manos de madereros ilegales. Tales dirigentes realizaban labores de protección de sus territorios y habían solicitado con anticipación la titulación de sus tierras como un mecanismo de defensa legal y garantías para

sus vidas, sin embargo, no consiguieron a tiempo el apoyo del Estado. El caso citado ejemplifica cómo la titulación y el reconocimiento del monitoreo ambiental y social comunitario resultan imprescindibles para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, considerando su integridad cultural individual y colectiva, en particular para la implementación de la participación y la realización de la consulta previa, así como la vida misma de las personas.

La vigilancia y el monitoreo ambiental comunitario permitirá a las comunidades disponer de información y mejores condiciones para la realización de sus planes de vida así como de sus planes de uso y ordenamiento del territorio y en el corto plazo se convertirá una herramienta eficaz para conseguir una apropiada remediación, compensación e indemnización, garantizar la disponibilidad de agua para consumo humano y dar soporte a los afectados por problemas de contaminación ambiental, los que continúan hasta hoy sin resolverse.

El hecho de que las comunidades se hayan organizado y hayan asumido un rol activo en la fiscalización y control del respeto de la normativa ambiental en cooperación con el Estado, revela la importancia de la vigilancia y el monitoreo ambiental comunitario como instrumento para la protección de los territorios y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. En consecuencia, la vigilancia y el monitoreo ambiental que realizan la ciudadanía y las comunidades y pueblos indígenas, si bien se da con mayor incidencia frente a industrias extractivas como la minería, los hidrocarburos y la explotación maderera, constituye en la práctica una aproximación integral a la protección de sus territorios y constituye un aporte para garantizar la estabilidad política de las inversiones sostenibles.

4. Antecedentes de la vigilancia y el monitoreo ambiental y social

En el marco de las actividades de intercambio de experiencias sobre vigilancia y monitoreo ambiental, se han identificado tres formas en que se expresan los espacios de participación: El primero de estos es aquél en el que dirigentes de comunidades y otros actores locales pueden participar a voluntad en los llamados Comités de Monitoreo Ambiental bajo el control de las empresas, como son los casos de las comunidades del área de influencia del proyecto Camisea en Quillabamba, Cusco, en el marco del Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario (PMAC).

Los programas de monitoreo ambiental comunitario (PMAC) del Bajo y el Alto Urubamba, se constituyen en espacios financiados por el Consorcio Camisea en los que participan los monitores ambientales recibiendo una remuneración financiada por la empresa a través de la ONG Pro Naturaleza, entidad que a su vez es solventada por dicho Consorcio para el asesoramiento técnico del monitoreo y los reportes del mismo, lo cual puede dificultar la autonomía de dichos monitoreos. En estos espacios han estado participando las organizaciones indígenas de carácter regional como el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), la Federación de Comunidades Nativas Yine Yami (FECONAYY) y la Central de Comunidades Nativas Machiguenga (CECONAMA).

Abordar la participación de las poblaciones locales de manera autónoma en su articulación con el Estado para el control ambiental y socias de los proyectos de inversión de forma anticipada y preventiva es una necesidad imprescindible, considerando la fragilidad de la diversidad biológica y la vulnerabilidad de las comunidades nativas, algunas de ellas en situación de aislamiento y contacto inicial como el caso de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti, entre otras. Sin embargo, hay que superar el reto de profundizar las relaciones interculturales, El segundo es el caso de monitoreos realizados por entidades del Estado con participación de la sociedad civil, como por ejemplo el que se realizó en el marco de la Mesa de Diálogo de

Espinar, como un sistema de monitoreo ambiental y de salud en el ámbito de la provincia, donde intervienen la Municipalidad Provincial de Espinar, el Gobierno Regional de busco, el MINAM, OEFA, ANA, DIGESA, SENASA y CENSOPAS, conjuntamente con los representantes de las comunidades y sus organizaciones de grado superior.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta los antecedentes que muestran una vez más, que los monitoreos ciudadanos pueden contribuir, si son acogidos a tiempo por el Estado, a mejorar la gestión ambiental. En el año 2012 las comunidades campesinas y la población lograron hacer visibles los impactos de más de 30 años de actividad minera y evidenciaron la contaminación ambiental en el reporte "Monitoreo ambiental participativo-elaboración de una línea de base en el ámbito del proyecto Xstrata Tintaya" realizado el año 2011 en el marco del convenio de colaboración de la Vicaría de Sicuani y las comunidades campesinas del entorno del proyecto mencionado. Por otra parte, el Ministerio de Salud, a través del CENSOPAS había realizado el estudio "Riesgos a la Salud por Exposición a Metales Pesados en la Provincia de Espinar- Cusca-2010", el que muestra los niveles de contaminación por cadmio, mercurio y arsénico en las comunidades campesinas del entorno del proyecto minero Tintaya. Sin embargo, este estudio de CENSOPAS, realizado en el 2010 no fue dado a conocer a los interesados sino hasta febrero 2012 e incluso, ante los reclamos de autoridades y comunidades, el Estado quiso desconocer los resultados de dicho informe. La negativa del Estado para atender una denuncia por contaminación ambiental y la exigencia del cumplimiento del convenio con la empresa minera generó un conflicto que ocasionó incluso la muerte de dos ciudadanos espinarenses, después de lo cual se instaló una Mesa de diálogo con el Ejecutivo central. Todo esto se pudo haber evitado si las denuncias iniciales y los resultados del monitoreo ambiental participativo realizado por las comunidades hubieran sido considerados desde el principio. Finalmente, a inicios del 2013, como parte del proceso de concertación en la Mesa de Diálogo Espinar, se logró implementar un mecanismo participativo de monitoreo ambiental local de carácter permanente sobre las actividades del proyecto minero Tintaya (en cierre tras más de 30 años) y el nuevo proyecto Antapaccay (inició sus operaciones el 2012).

La Mesa de diálogo acordó implementar un monitoreo participativo, cuyos resultados se muestran en el "Informe Final Integrado de Monitoreo Sanitario Ambiental Participativo de la Provincia de Espinar" realizado entre agosto 2012 y febrero 2013, el cual fue elaborado y aprobado entre junio y agosto de 2013. Este informe estableció que "de los 313 puntos de monitoreo de agua superficial, agua subterránea, agua de consumo humano, suelo, aire y sedimento analizados, 165 de ellos (52,71%) mostraron al menos un parámetro que no cumple con los estándares" (p.108). Desde la Municipalidad de Espinar y las comunidades del entorno del proyecto se presentó observaciones al informe del MINAM, señalando por ejemplo que la contaminación del agua debía mostrarse por microcuenca y no de manera global para efectos de rigurosidad y claridad, entre otros aportes.

Un tercer ejemplo es el constituido por los comités de vigilancia y monitoreo ambiental y social comunitario autónomos, conformados por monitores ambientales elegidos en asamblea de las comunidades nativas o campesinas. Este es el caso de las experiencias desarrolladas por la Federación de Indígenas Quechuas del Pastaza (FEDIQUEP), la Federación de Comunidades Nativas del Tigre (FECONAT), la Federación de Comunidades Nativas del Corrientes (FECONACO) y la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT) en la vigilancia ambiental de la extracción de hidrocarburos en la región de Loreto y las veedurías forestales comunitarias en la región Ucayali y Madre de Dios, entre otras.

El MINEM, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE), el 2005 aprobó el Plan Ambiental Complementario (PAC) del lote IAB y en el 2006 aprobó el PAC del lote 8, ambos lotes se ubican en el ámbito de la región Loreto y fueron concesionados respectivamente en 1999 y 1996 a la empresa Pluspetrol. Al respecto, llama la atención que la DGAAE estableció que para el lote IAB el límite de contaminación del suelo con hidrocarburos totales de petróleo (TPH, por sus siglas en inglés) fuera 30 veces superior a la permitida en el caso del lote 8 contiguo. Esta situación propició una grave contaminación en diversos cuerpos de agua, afectando la calidad del agua y la alimentación de las poblaciones y de las comunidades nativas.

En el 2012, producto de las denuncias sustentadas en los reportes de los monitores ambientales de las comunidades nativas de las cuencas de los dos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón y la acción de las federaciones indígenas, complementada por la labor de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, se logró hacer visible públicamente la grave contaminación en estas cuatro cuencas, posteriormente las entidades competentes del Estado realizaron un monitoreo que confirmó dicha problemática y se dio la Declaratoria de emergencia ambiental en dicha zona.

En la 3ª conclusión del Informe de las cuatro cuencas de Loreto del 2013, refiriéndose a la cuenca del Pastaza, se señala que los "sitios impactados (pasivos ambientales y lugares contaminados) identificados por los monitores ambientales de las comunidades no cuentan con planes de abandono ni planes de manejo ambiental". A la fecha los monitores ambientales han identificado más de 200 sitios impactados que han sido debidamente reportados al Estado y a la empresa y que deberán ser incluidos en instrumentos de gestión ambiental que garanticen su remediación.

Esta situación mostró la necesidad de fortalecer la institucionalidad ambiental y, finalmente, llevó a que el 2013, el MINAM apruebe los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo (aún está pendiente la aprobación de las guías que permitan la aplicación de estos nuevos ECAs) y la ley N° 30011 que fortalece la capacidad del organismo encargado de la gestión y la fiscalización ambiental. Esta ley, en su artículo 2° establece que "El OEFA puede, de ser necesario, recoger información de la población local mediante audiencias públicas a fin de complementar sus acciones de fiscalización ambiental".

Como parte de las conclusiones y recomendaciones de los informes de la CPAAAAE del 2012 y 2013, referidos a la Cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón en Loreto, se propone la institucionalización del Monitoreo Ambiental Comunitario. En la recomendación 7a del Informe de las cuatro cuencas de Loreto 2012 se exhorta a que "el Ministerio del Ambiente institucionalice los Sistemas de Vigilancia Territorial y Ambiental Comunitaria, reconociendo oficialmente a nivel nacional la labor de los monitores ambientales a favor de la conservación del medio ambiente".

Asimismo, está la experiencia de la vigilancia de la gestión forestal en territorios de comunidades indígenas, denominadas Veedurías Forestales Comunitarias. La primera veeduría fue creada por la Organización Regional AIDSESEP de Ucayali (ORAD) en el año 2008, a través del Proyecto denominado "Modelo de Gestión Comunal Sostenible de Bosques Inundables de la Amazonía Peruana", en conjunto con el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), como un mecanismo novedoso de control social ejercido por las mismas comunidades y sus organizaciones, dirigido a promover la práctica del buen manejo forestal comunitario, mejorar las transacciones comerciales entre las comunidades y terceros, contribuyendo con la gobernanza forestal y mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones indígenas.

Para el accionar de estas veedurías ha sido necesario promover la articulación con la autoridad forestal, la Defensoría del Pueblo, y otras instituciones. En la actualidad, las veedurías han suscrito convenios con el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), el cual brinda asistencia técnica, administrativa y legal a las transacciones comerciales de madera que hacen las comunidades con terceros, en la atención de las denuncias de tala y comercio ilegal y en el saneamiento físico legal de los territorios indígenas para acceder a permisos forestales.

En el año 2010, AIDSESP tomó la experiencia de la Veeduría Forestal Comunitaria de Ucayali y la llevó a nivel nacional, iniciando un proceso de extensión de la Veeduría Forestal a nivel nacional, con la promoción de la instalación de veedurías forestales hacia otras regiones. Actualmente esta experiencia se ha extendido a la región Loreto, con la veeduría en San Lorenzo implementada por la organización indígena CORPI-SL, en Ucayali con la veeduría en Atalaya de las organizaciones indígenas CORPIAA y FECONAPA, y la veeduría en Madre de Dios creada por FENAMAD, las cuales también se están articulando con las autoridades del ámbito forestal. Es importante resaltar que las veedurías forestales han participado en los procesos de diseño de políticas y normas relacionadas al sector forestal y en la gestión ambiental de sus territorios, pero aún tienen limitaciones en la información y la formación de capacidades para afrontar los problemas del comercio maderero y la tala ilegal.

Con las experiencias autónomas y diversas sobre la vigilancia y monitoreo ambiental, también se ha logrado la articulación en acciones concretas entre las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas, antecedentes que demuestran no solo la necesidad de reconocer la labor de las poblaciones locales e indígenas en la vigilancia ambiental sino también el aporte que estas realizan a la gestión y fiscalización ambiental estatal. En este cometido la interiorización de las relaciones interculturales es una necesidad impostergable.

Los aportes del monitoreo ambiental comunitario muestran la importancia que su institucionalización tendría en la protección del medioambiente, la biodiversidad y de los territorios de los pueblos indígenas, dada la labor preventiva, de alerta y atención inmediata que desarrollan, fortaleciendo la evaluación, supervisión y fiscalización ambiental que realizan las entidades del Estado y generando a su vez un marco de estabilidad y predictibilidad para las inversiones.

5. Hacia un mayor desarrollo de la institucionalidad ambiental

La aprobación en julio 2014 de la ley N°30230, ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, específicamente los artículos 19 al 24, ha significado el debilitamiento de la evaluación, supervisión y fiscalización ambiental de los proyectos de inversión, ejemplo de ello, es la limitación por un plazo de 3 años de la competencia del OEFA para aplicar sanciones y multas a las empresas fiscalizadas, tiempo en el cual solo podrá recomendar medidas preventivas y correctivas; el proceso sancionador será excepcional y en caso de que la sanción proceda se ha rebajado la multa al 50% con respecto al cálculo anterior y se limita la aplicación del 100% de la multa a los casos graves.

Al convertir el proceso sancionador en excepcional, se le quita el carácter disuasivo frente a otras conductas infractoras; también se le resta autoridad al Estado y se incentivan conductas irresponsables.

Los cambios en la supervisión y fiscalización ambiental dados por la Ley N° 30230 demandan una mayor rigurosidad en los procedimientos y acciones que forman parte de la gestión ambiental a nivel nacional, con el objetivo de garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas y de las poblaciones locales que viven en entornos de biodiversidad, y que pueden ver afectado su ambiente y la vida y la salud de las personas debido a los posibles impactos de las actividades de inversión a gran escala, entre ellos minería, hidrocarburos e hidroelectricidad.

Sumado a la eficiencia y eficacia en la atención de los problemas ambientales y sociales, es necesario fortalecer la participación ciudadana y la aplicación de relaciones interculturales en un proceso permanente de diálogo que permita fortalecer la institucionalidad ambiental.

6. Amparo legal de la presente propuesta legislativa

6.1. Marco general de reconocimiento del derecho a la participación ciudadana e indígena.

La Constitución Política del Perú en los numerales 5 y 17 del artículo 2° respectivamente consagra el derecho de acceso a la información pública y la participación ciudadana en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación.

Así también, la Ley General del Ambiente — Ley N° 28611, contempla el Derecho a la participación en la gestión ambiental, a través del Artículo III del Título Preliminar en el que establece que toda persona tiene derecho a participar 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, las que se adoptan en cada uno de los niveles de gobierno, y establece que el Estado debe acordar con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental.

Asimismo, la Ley N° 28611 en su artículo 134° sobre "vigilancia ciudadana" establece que la participación ciudadana puede adoptar la forma de fiscalización y control por medio del examen visual de procesos de contaminación, de mediciones, muestreo o monitoreo ambiental, y a través de la interpretación o aplicación de estudios o evaluaciones ambientales efectuadas por otras instituciones. En relación a lo anterior, el artículo 46° señala que el derecho a la participación ciudadana consiste en que toda persona natural o jurídica en forma individual o colectiva puede presentar opiniones, observaciones u aportes en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella así como en su posterior ejecución, seguimiento y control.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece el derecho a la participación de los Pueblos Indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, planes y programas que los involucren o puedan afectar.

El derecho a la participación de los pueblos indígenas tiene un fundamento jurídico propio⁵, de acuerdo con el inciso 1, literal a) del artículo 6° y el inciso 1 del artículo 7° del Convenio 169 de la OIT. Los Pueblos Indígenas tienen el derecho de participar en los asuntos que les conciernan, en particular, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas que los involucren o puedan afectar. Una de las características esenciales del derecho de

⁵ Véanse Mecanismo de Expertos (2010), párr. 5; Clavero, B, (2005), The Indigenous Rights of Participation and International Development Policies, Arizona Journal of International & Comparative Law, Vol. 22, No. 1.

participación de los Pueblos Indígenas es que éstos puedan tener una influencia real en las decisiones de los sectores⁶.

El D.S. N° 001-2012-MC que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconoce a través del literal O del artículo 30 el derecho a la participación de los pueblos indígenas como parte de los Derechos Colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución, Convenio 169 de la OIT y tratados internacionales. Asimismo, en la Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del mismo Reglamento, se dispone que corresponderá a las distintas entidades públicas desarrollar los mecanismos de participación dispuestos en la legislación vigente, los cuales serán adicionales o complementarios a los establecidos para el proceso de consulta.

La legislación vigente ha dejado pendiente el desarrollo legislativo de los mecanismos de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que le conciernen y no ha regulado sus modalidades de ejercicio. Por ello, la presente iniciativa legislativa propone reconocer el ejercicio del derecho de participación indígena en cuanto a las acciones de vigilancia, monitoreo ambiental y social que desarrollan de manera autónoma, articulándolos a los sistemas de gestión, evaluación, supervisión, fiscalización e información ambiental, incorporando también los avances en la normativa de participación ciudadana previstas en el ámbito de la gestión ambiental.

6.2. Articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental con el sistema nacional ambiental.

Mediante el D.S. N° 019-2009-MINAM se aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en su artículo 80° indica que la Vigilancia en este ámbito 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 realizados, con la finalidad de impulsar las medidas correctivas que correspondan.

El Reglamento del SEIA en su artículo 75,d) define la vigilancia como la verificación de los efectos generados en el aire, agua, suelos, recursos naturales, salud pública y otros bienes bajo tutela del SEIA, por las acciones desarrolladas en el marco de proyectos sujetos al SEIA y otras normas especiales complementarias. Asimismo, define el monitoreo como la "obtención espacial y temporal de información específica sobre el estado de las variables ambientales, funcional a los procesos de seguimiento y fiscalización ambiental". Finalmente, establece que están a cargo de la vigilancia el MINAM, el SETA y demás autoridades competentes en sus respectivas funciones e indica que la vigilancia ciudadana complementa el accionar del Estado en estas materias.

La Ley marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N° 28245) en su artículo 27° menciona a la actividad de vigilancia como un mecanismo de participación de la sociedad civil en la gestión ambiental, que incluye el monitoreo de la calidad ambiental y la intervención de asociaciones de contribuyentes, usuarios y consumidores y rondas urbanas o campesinas según sea el caso; establece, además, que las Comisiones Ambientales Municipales deberán promover la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental, a través de diversas instancias tales como sesiones públicas y cabildos, mesas de concertación y comités interdistritales, proyectos para organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

⁶ Contribución de la OIT sobre el estudio del Mecanismo de Expertos sobre los pueblos indígenas y el derecho de participar en la adopción de decisiones (2010).

Mediante el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM), en sus artículos N° 35⁷ y 36⁷ se establece como mecanismo de participación en la fiscalización ambiental a los Comités de Vigilancia Ciudadana, que apoyan el mejor desempeño de la gestión ambiental a través de Acciones de Vigilancia que no sustituyen el accionar del Estado.

En el sector forestal, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, actualmente en vías de reglamentación, en su artículo 148° reconoce el derecho a constituir comités de vigilancia y control forestal comunitario en su carácter de "custodios del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación" y establece que estas actividades se realizan en coordinación con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, y otras entidades públicas responsables. Además el artículo 148° establece que "Los comités de vigilancia y control forestal comunitario pueden solicitar el inmediato auxilio a la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, según corresponda, sin perjuicio del ejercicio de las competencias de las autoridades competentes del sector forestal". Finalmente, los comités pueden intervenir los productos forestales y de fauna silvestre hallados o transportados en el interior de su comunidad, e informar a la autoridad regional forestal y de fauna silvestre para que realice las investigaciones necesarias sobre cualquier eventual incumplimiento de la normativa que hayan detectado. La forma de organización de los comités de vigilancia y control forestal comunitario se rige por el estatuto y reglamentos internos de la comunidad.

Las acciones de vigilancia y monitoreo desarrollados por los pueblos indígenas y la sociedad civil se relacionan, aportan y coadyuvan a los sistemas de gestión, evaluación, supervisión, fiscalización e información ambiental. En el caso del Sistema Nacional de Gestión Ambiental⁸, que desarrolla el ejercicio de las competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales, aportan en los procesos de elaboración y revisión de los ECA y LMP, además han aportado con información relevante al SINIA y al SINEFA⁹ en el proceso de evaluación y supervisión.

6.3. Sobre los principios de la Gobernanza Ambiental.

La Ley General del Ambiente -Ley N° 28611, en su Artículo XI del Título Preliminar, establece que el diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el Principio de Gobernanza Ambiental, el que contempla el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental¹⁰ y reconoce el derecho de acceso a la justicia ambiental¹⁰. Este principio conduce a

⁷ 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 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."

⁸ Se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejercen competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil, su base normativa es la Ley 28245, siendo el MINAM el ente rector.

⁹ Ley N° 29325, cuyo ente rector es el OEFA. El Sistema rige principalmente para las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local que ejerzan funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental.

¹⁰ A través del Artículo III del Título Preliminares el que establece que toda persona tiene derecho a participar 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

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, el manejo de conflictos y la construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

Para que la Gobernanza se constituya en la forma óptima de toma de decisiones en el Estado, con participación de todos los actores de la sociedad, debe cumplir con criterios de planificación de políticas, planes y programas, contar con capacidad de gestión, coordinación intersectorial e intergubernamental, y rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía. La integridad pública debe promover la ética y prevenir la corrupción y garantizar la transparencia y el acceso a la información pública.

Así el derecho de acceso a la información es esencial para la participación de la población organizada en los espacios de decisión, control y vigilancia y contribuye a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos en los asuntos públicos. En la medida en que los ciudadanos cuenten con información relevante, accesible, clara, comprensible, confiable, oportuna y de calidad; estarán mejor preparados para actuar en función de sus intereses y necesidades y a su vez, aprovecharán mejor las oportunidades de obtener servicios, velar por sus derechos, asumir sus deberes, negociar eficazmente y vigilar las acciones del Estado y de los actores no estatales.

Asimismo, el Artículo IV del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente reconoce el derecho de acceso a la justicia ambiental a través del cual toda persona tiene derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la conservación del patrimonio cultural.

De otro lado, el numeral 1 del artículo 48° de la Ley General del Ambiente prevé que las autoridades públicas deben establecer mecanismos formales para facilitar la efectiva participación ciudadana en la gestión ambiental y promueven su desarrollo y uso por las personas naturales o jurídicas, relacionadas, interesadas o involucradas con un proceso particular de toma de decisiones en materia ambiental o en su ejecución, seguimiento y control. Asimismo debe promover, de acuerdo a sus posibilidades, la generación de capacidades en las organizaciones dedicadas a la defensa y protección del ambiente y los recursos naturales, así como alientan su participación en la gestión ambiental.

Así se constata que existen fuentes de derecho que comprometen la obligación del Estado a garantizar la participación ciudadana y de pueblos indígenas en el ámbito de la vigilancia y el monitoreo socio-ambiental en el marco de actividades extractivas y la protección de sus territorios. Esta iniciativa legislativa propone articular eficazmente mecanismos de participación ciudadana e indígena al Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) profundizando las relaciones interculturales a fin de complementar en mejores condiciones las acciones de monitoreo, supervisión y fiscalización ambiental que realiza el Estado.

se adoptan en cada uno de los niveles de gobierno, y establece que el Estado concierne con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental

Artículo IV del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente reconoce el derecho de acceso a la justicia ambiental a través del cual toda persona tiene derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la conservación del patrimonio cultural.

7. La construcción de la propuesta legislativa

Se realizó dos talleres sobre la institucionalización de la vigilancia y el Monitoreo Ambiental y Social Comunitario realizados en el Congreso de la República en mayo y octubre 2013 con dirigentes y Apus de las comunidades campesinas y nativas y de representantes de organizaciones de la sociedad civil, universidades, etc., de diferentes regiones del país, además se participó en el taller efectuado por la Asociación para la investigación y desarrollo sostenible Suma Marka en Puna. Adicionalmente, se realizó dos reuniones de trabajo en julio 2014 con empresas extractivas, por un lado, y las entidades de monitoreo del Ejecutivo, por otro lado. Las experiencias y los aportes recogidos en estos eventos han encaminado la iniciativa legislativa hacia la incorporación y articulación de la Vigilancia y el Monitoreo Ambiental y Social en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental como el espacio para su institucionalización.

Luego del trabajo de sistematización de los talleres y reuniones con los actores, se han establecido las líneas o áreas que abordará la articulación del monitoreo y la vigilancia ciudadana e indígena con el sistema nacional de gestión ambiental:

- Reconocimiento del Estado que visibiliza el aporte de las organizaciones ciudadanas y de los pueblos indígenas y profundiza las relaciones interculturales.
- La articulación con los sistemas del Estado en los niveles local, regional y nacional.
- Información producida debe ser valorada y pública.
- Utilidad para establecer una línea de base en instrumentos de gestión ambiental.
- Uso preventivo, como alerta y que contribuya y coadyuve en el trabajo de evaluación, supervisión y fiscalización realizado por las instituciones del Estado.
- Uso que garantice la participación permanente de los pueblos indígenas en las decisiones que los involucren,
- Estado debe 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.
- Estado debe promover la creación de una red nacional de monitoreo ambiental ciudadano y de pueblos indígenas que genere sinergias y fortalezca la institucionalidad ambiental.

Los temas centrales que incluye la propuesta legislativa son los referidos a la autonomía, el reconocimiento institucional mediante registros de organizaciones de vigilancia ambiental, monitores comunitarios y reportes, la medición apropiada a través de los alcances, indicadores, protocolo o gula para la realización de la vigilancia y el monitoreo, la inclusión del monitoreo inopinado, la presentación de los reportes y el uso de los resultados, la transparencia y el acceso a la información desde la prevención, la aplicación de medidas correctivas y de sanciones por las infracciones ambientales, el financiamiento otorgado por las empresas y proveído desde el Ejecutivo, la formación de capacidades y la articulación de una red nacional de monitoreo que establezca sinergias en la mejora sistemática del monitoreo y la vigilancia.

Por lo anteriormente señalado, la presente norma tiene por objeto reconocer y articular las acciones de vigilancia y monitoreo ambiental y social efectuados por organizaciones

conformadas por miembros de la sociedad civil y pueblos indígenas, comunidades nativas y campesinas en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental a través de las instituciones que lo conforman en el contexto de la Ley marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

8. Análisis costo - beneficio

La presente iniciativa no genera gastos en el erario nacional. Esta norma generará un ahorro en el gasto público al mitigar el impacto ambiental y de salud en la población tanto para el corto y el largo plazo. La institucionalización de la vigilancia y el monitoreo ambiental contribuirá no solo al fortalecimiento del sistema nacional de gestión ambiental sino también en la prevención y canalización de los conflictos socio-ambientales, contribuyendo en la atención de los derechos ambientales y sociales y a la gobernanta, lo cual no solo permitirá ahorrar recursos al Estado Peruano, al sector privado y los ciudadanos y garantizar la protección de los ecosistemas, la biodiversidad y la salud de poblaciones rurales e indígenas, sino que también generará un contexto adecuado a las inversiones sostenibles en el país.

9. Efectos en la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa, no colisiona ni se contrapone con la legislación vigente sobre la materia, el objetivo principal de la norma propuesta es reconocer iniciativas de protección ambiental en curso y promover su réplica en otras localidades con condiciones similares.

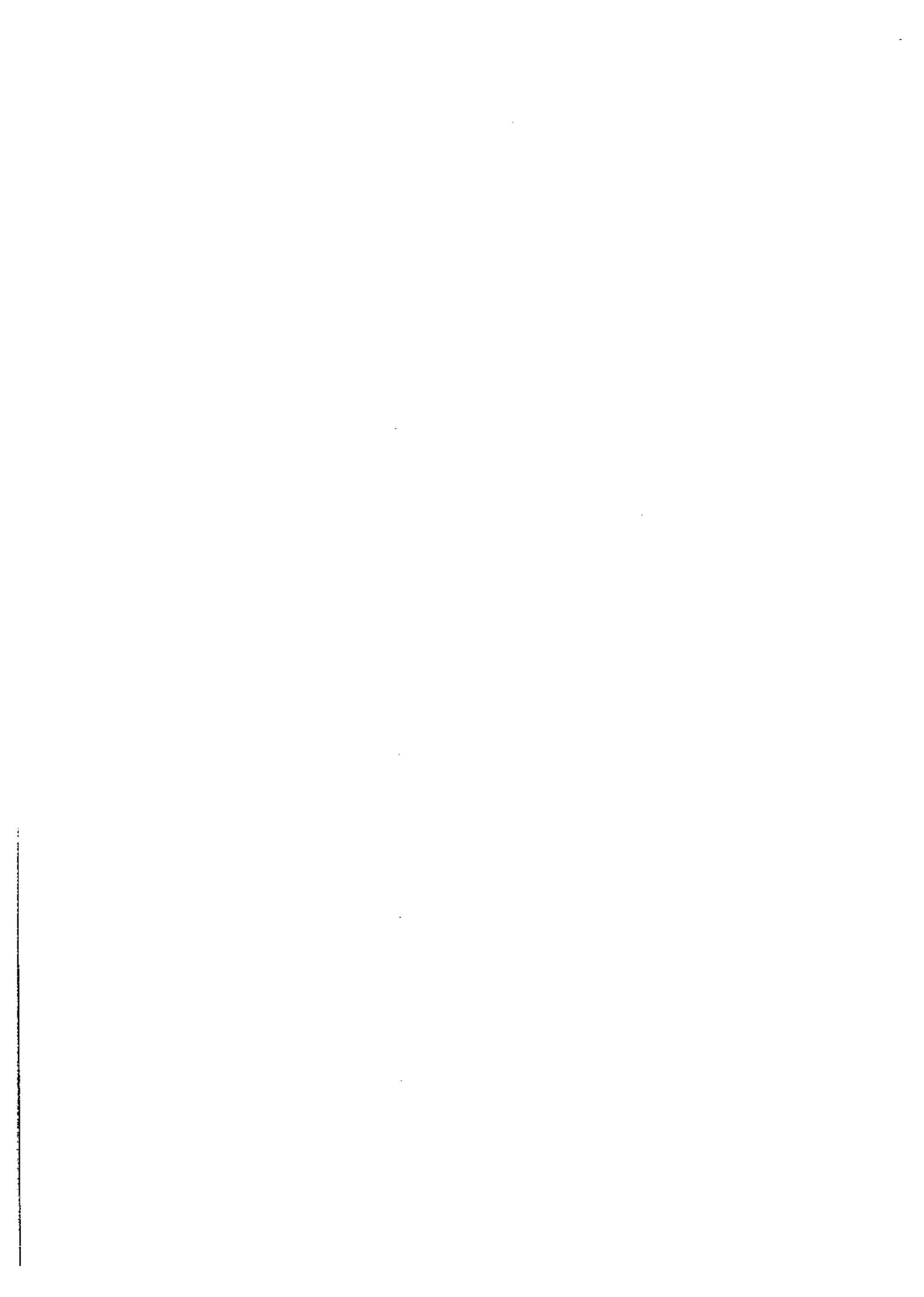
Se crea una ley que incorpore y articule la Vigilancia y el Monitoreo Ambiental y Social autónoma en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental como el espacio para su institucionalización, integrándose así al marco legal existente.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 03 de OCTUBRE del 2016.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República, pasa la Proposición N° 386 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (as) de PUEBLOS ANCIANOS, AMÉRNICOS Y DESARROLLADOS, AMBIENTE Y ECOLÓGIA; DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSE F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



Martin Chira

De: Ricardo Alberto Corcuera Molina
Enviado el: jueves, 12 de enero de 2017 03:52 p.m.
Para: Martín Chira
CC: Magda Bordo Benavides
Asunto: RV: CPAAAAE: Invita a Reunión de Trabajo sobre proyectos de ley 336 y 389-jueves 19.01.2017
Datos adjuntos: OF 863 MINAM.pdf; P L 389.pdf; PL 336.pdf

Estimado Martín,
Para ingresar por el SISTRADOC.
Saludos,
Ricardo

De: Edna Zarela Patiño Astorayme [mailto:epatino@congreso.gob.pe]
Enviado el: jueves, 12 de enero de 2017 03:18 p.m.
Para: Ricardo Alberto Corcuera Molina
CC: 'Gladys Huaman'
Asunto: CPAAAAE: Invita a Reunión de Trabajo sobre proyectos de ley 336 y 389-jueves 19.01.2017

Señora

ELSA GALARZA CONTRERAS

Ministra del Ambiente

*Buenas tardes; permítame saludarla cordialmente y por especial encargo de la señora **Congresista María Elena Foronda Farro, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología-CPAAAAE**, cumpla en trasladarle por este medio el **Oficio N° 863-2016-2017/CPAAAAE** (cuya copia adjunto al presente) .- Invita a la **Reunión de Trabajo***

***REUNIÓN DE TRABAJO**, que tiene como propósito analizar y recibir opinión técnico-legal sobre los **Proyectos de leyes 336/2016-CR y 389/2016-CR** (remito en adjunto) que se realizará el día **JUEVES 19 ENERO, 2017**; a las **09:30 am** en la **sala 3 del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre**.*

Atentamente;

Edna Z. Patiño A.

*Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Cel. 949131424 - Anexo 7762*

Nota:** Envió por éste medio en mérito al **ACUERDO** estipulado en la **Segunda Sesión Ordinaria de la CPAAAAE (06.09.16)** de adecuar su correspondencia a los principios del buen gobierno (buen Parlamento) a las normas de **eficiencia y a las ventajas tecnológicas; disponiendo que, nuestros tramites documentarios se remitan en forma digitalizada, con acuse de recibo, de lectura y respuesta correspondiente a las direcciones electrónicas: cpaaaae@congreso.gob.pe ; lhuamang@congreso.gob.pe; ycarhuas@congreso.gob.pe

14



PERU

Ministerio del Ambiente

Secretaría General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 13 ENE. 2017

OFICIO N° 036 -2017-MINAM/SG

Señor
LUIS E. CAMPOS BACA
Presidente
Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana –IIAP.
Av. José Abelardo Quiñones Km. 2,5
Iquitos.-

Referencia: Oficio N° 886-2016-2017/CPAAAAE-CR
Reg. MINAM: 719-2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Congresista María Elena Foronda Farro, pone en conocimiento la Reunión de Trabajo, que realizará la Comisión que preside; así mismo, en la mencionada reunión espera recibir la opinión técnica legal sobre las propuestas legislativas que expone en el mismo.

Al respecto, mucho agradeceré se sirva remitir el informe respectivo, a más tardar el día martes 17 de enero del presente, a fin de cumplir con lo solicitado por la citada Congresista.

Hago propicia la ocasión para expresarle las seguridades de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

Kitty Trinidad Guerrero
Secretaría General

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DE LA AMAZONIA PERUANA - IIAP
Oficina de Coordinación Iquitos
Av. Quiñones - Iquitos

5º Sup. ... 16/01/17
Hora 12:45 ...

Lima, 12 de enero de 2017

OFICIO 886-2016-2017/CPAAAAE-CR

Señor

LUIS EXEQUIEL CAMPOS BACA

Presidente del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)

Presente.-

De mi especial consideración

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, hacer de su conocimiento que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, que me digno en presidir, realizará el jueves 19 del presente mes, a horas 9:30 am, en la sala 3, edificio Victor Raúl Haya de la Torre, la **REUNIÓN DE TRABAJO** que tiene como propósito analizar y recibir opinión técnico-legal, a las siguientes propuestas legislativas:

- **Proyecto de ley 336/2016-CR**, que propone una "Ley de articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social, ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental", cuya opinión técnico-legal fue solicitada a vuestro despacho, mediante Of. 297-2016-2017/CPAAAAE-CR, de fecha 28 de octubre, pendiente de respuesta, por lo que reitero la solicitud.
- **Proyecto de Ley 389/2016-CR**, que propone una "Ley que crea el servicio de vigilancia y monitoreo ambiental comunal".

En la mencionada reunión se espera recibir vuestra opinión técnico-legal sobre ambas iniciativas legislativas, en forma oral y por escrito; para lo cual adjuntó los proyectos de ley. Confirmar su participación al correo electrónico spatino@congreso.gob.pe, en caso de no poder concurrir, agradeceré designe a los profesionales correspondientes.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,



María Elena Foronda Farro
Presidenta
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

CPA:AAE:81kg

Ministerio del Ambiente
Tra. N°
00719-2017
1156199625
Clave z105
13-1-2017 13:55 N° Folios: 2

Nota: Transmite el presente documento en mérito al ACUERDO adoptado en la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (06.09.16), de adecuar su correspondencia a los principios del buen gobierno (buen parlamento) a las normas de ecoeficiencia y a las ventajas tecnológicas, disponiendo que nuestro formato documentario se remita en forma digitalizada, con acuse de recibo y de lectura a la dirección electrónica patino@congreso.gob.pe.

Este documento puede contener información clasificada como Confidencial, Reservada o Secreta. Si usted es receptor de este documento, debe asegurarse de que la información sea manejada de acuerdo con el nivel de clasificación que aparece en el encabezado de este documento.

rtin Chira

Ministerio del Ambiente



Tra. N°
00719-2017

1286199825

Clave 2105

13-1-2017 13:55 N° Folios: 2

De: Ricardo Alberto Corcuera Molina
Enviado el: viernes, 13 de enero de 2017 11:27 a.m.
Para: Martin Chira
CC: Magda Bordo Benavides
Asunto: Fwd: CPAAAAE: Invita a Reunión de Trabajo sobre proyectos de ley 336 y 389-
jueves 19.01.2017
Datos adjuntos: OF 886 IIAP.pdf; ATT00001.htm; P L 389.pdf; ATT00002.htm; PL 336.pdf;
ATT00003.htm

Para sistradoc.
Gracias

Enviado desde mi iPhone

Inicio del mensaje reenviado:

De: "Edna Zarela Patiño Astorayme" <epatino@congreso.gob.pe>
Para: "lcamposba@gmail.com" <lcamposba@gmail.com>, "Ricardo Alberto Corcuera Molina"
<rcorcuera@minam.gob.pe>
Asunto: CPAAAAE: Invita a Reunión de Trabajo sobre proyectos de ley 336 y 389-jueves
19.01.2017

Señor

LUIS EXEQUIEL CAMPOS BACA

Presidente del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)

*Buenas tardes; permítame saludarla cordialmente y por especial encargo de la señora Congresista María Elena Foronda Farro, Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología-CPAAAAE, cumpla en trasladarle por este medio el Oficio N° 886-2016-2017/CPAAAAE (cuya copia adjunto al presente).- Invita a la REUNIÓN DE TRABAJO, que tiene como propósito analizar y recibir opinión técnico-legal sobre los Proyectos de leyes 336/2016-CR y 389/2016-CR (remito en adjunto) que se realizará el día **JUEVES 19 ENERO.2017**; a las **09:30 am** en la sala 3 del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre.*

Atentamente,;

Edna Z. Patiño A.

Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Cel. 949131424 - Anexo 7762

Nota: *Envío por éste medio en mérito al ACUERDO estipulado en la Segunda Sesión Ordinaria de la CPAAAAE (06.09.16) de adecuar su correspondencia a los principios del buen gobierno (buen Parlamento) a las normas de ecoeficiencia y a las ventajas tecnológicas; disponiendo que, nuestros tramites documentarios se remitan en forma digitalizada, con acuse de recibo, de lectura y*

