



Marco legal de la participación ciudadana en la gestión ambiental

Aportes para la vigilancia indígena



Fortaleciendo la Vigilancia Indígena



DAR
DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES





Marco legal de la participación ciudadana en la gestión ambiental

Aportes para la vigilancia indígena



**Fortaleciendo
la Vigilancia Indígena**



DAR
DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL APORTES PARA LA VIGILANCIA INDÍGENA

Autora

Martha Inés Aldana Durán

Editado por

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
Jr. Huáscar N° 1415, Jesús María, Lima-Perú
Teléfonos: 511 - 340 3780 | 51 1 - 3403720
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Diseño y diagramación

Realidades S. A. C
Cl. Los Jazmines N°423, Lince, Lima-Perú
Teléfonos: (511) 441 - 1901 / 441 - 1562
Correo electrónico: informes@realidades.pe
Página web: www.realidades.pe

Impresión

Aleph Impresiones S. R. L.
Jr. Risso 580, Lince
Correo electrónico: ventas@alephimpresiones.net
Página web: www.alephimpresiones.net

Foto de portada

Pablo Puertas

Primera edición: Octubre, 2016
Impresión: Septiembre, 2017, consta de 300 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-12286

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de la autora y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de DAR y la Unión Europea.

Impreso y hecho en el Perú

Índice

Agradecimientos	6
Presentación	7
Introducción	9
I. Bases conceptuales en materia de participación ciudadana y fiscalización ambiental	10
1.1. ¿Qué entendemos por participación ciudadana ambiental?	11
1.2. ¿Por qué es importante la participación ciudadana en materia ambiental?	14
1.3. ¿Qué entendemos por fiscalización ambiental?	15
1.4. ¿Cómo participa la ciudadanía en la fiscalización ambiental?	16
1.5. La participación ciudadana en la gestión y la fiscalización ambiental	17
II. Normas transversales en materia de vigilancia ciudadana ambiental	18
2.1. ¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental y en la fiscalización ambiental?	19
2.2. ¿Qué es la vigilancia ciudadana en materia ambiental?	20
2.3. ¿Cuál es el rol de las autoridades en la vigilancia ciudadana ambiental?	21
2.4. ¿Qué hacer con los resultados de la vigilancia ciudadana ambiental?	22
a) ¿Qué reglas generales son aplicables a la formulación de denuncias ambientales?	22
b) ¿Qué reglas generales son aplicables a la atención de denuncias ambientales?	23
2.5. Políticas ambientales en materia de vigilancia ciudadana	24
III. Regulación de la vigilancia ciudadana en el ámbito de actividades bajo la competencia del OEFA	26
3.1. Ámbito de competencias del OEFA	27
3.2. Reglas para la atención de denuncias ambientales ante el OEFA	29
3.3. El Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA) del OEFA	35
3.4. El monitoreo ambiental participativo que realiza el OEFA	35
3.5. Participación ciudadana en los procedimientos administrativos sancionadores a cargo del OEFA	36
3.6. Normatividad ambiental sectorial en materia de vigilancia ciudadana en actividades de hidrocarburos	37
IV. Regulación de la vigilancia ciudadana en el ámbito de actividades bajo la competencia de otras EFA	42
4.1. En materia forestal y de fauna silvestre	43
4.2. En materia de recursos hídricos	45
4.3. En materia de actividades pesqueras y acuícolas	47
V. A modo de resumen	48
VI. Propuestas para el fortalecimiento de la vigilancia ciudadana en materia ambiental	56
Bibliografía	61

Agradecimientos

El trabajo de Martha Aldana como consultora del proyecto ha sido un aporte muy valioso, dado que no solo implicó la construcción de este documento, sino el diálogo con las organizaciones indígenas y autoridades. Además, esta colaboración generó recomendaciones para el proceso general de implementación del proyecto, por los que estamos muy agradecidos.

Queremos agradecer también a las organizaciones indígenas ORAU, CARE, COMARU y ACODECOSPAT, las que transmitieron no solo expectativas, sino que orientaron de manera técnica y estratégica el desarrollo del proyecto.

Finalmente, agradecemos al equipo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, en particular al Programa Ecosistemas y Derechos, por liderar desde nuestra institución la ejecución de este proyecto.



Presentación

El proyecto Fortaleciendo la Vigilancia Indígena para enfrentar la discriminación hacia los pueblos indígenas, apoyado por la Unión Europea (UE), ha trabajado durante más de dos años con las organizaciones indígenas amazónicas: Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU), la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca de Loreto (ACODECOSPAT), la Central Asháninka del Río Ene de Junín (CARE) y el Consejo Machiguenga del Río Urubamba del Cusco (COMARU). El proceso de acercarnos a las experiencias, historias, capacidades y desafíos que plantea cada territorio supuso la construcción de conceptos y criterios que permitieron confluir en experiencias de vigilancia indígena temática, territorial y culturalmente diferente. Pero si en algo coincidían de manera clara, era en la expectativa de participar y ser reconocidas por el Estado y por sus autoridades. Esta expectativa se cimienta en la responsabilidad que sienten los pueblos indígenas por aportar en la tarea fundamental del Estado de salvaguardar los derechos y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

En esa línea, las organizaciones indígenas que formaron parte del proyecto compartieron las estrategias que han desarrollado para poder llegar a las autoridades. En sus hipótesis y búsquedas, en sus aproximaciones y diálogos con autoridades, se han consolidado como actores regionales fundamentales. Han avanzado con la construcción de una propuesta de participación y han logrado la constitución de espacios formales como: las gerencias de pueblos indígenas de Ucayali (regional) y Echarate (distrital). Su participación cada vez más profesional en espacios como: mesas de diálogo y

comisiones multisectoriales, han ido forjando un conocimiento cada vez más aproximativo del Estado y sus funciones.

Sin embargo, es necesario fortalecer y facilitar el acceso a la información sobre nuestros marcos institucionales y marcos normativos, que son en suma, las reglas de juego de nuestras autoridades. En escenarios como los actuales, donde vienen existiendo una serie de cambios y ajustes en las normas que regulan las inversiones en el Perú, la participación ciudadana se presenta como una herramienta fundamental. No solo para garantizar el acceso a información, sino para que las propias poblaciones puedan presentar sus propuestas y expectativas en relación a cualquier actividad que se desarrolle en sus territorios.

Por ello, presentamos este material, elaborado por la abogada Martha Aldana, como un aporte para el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones indígenas. Este material, busca usar el marco legal existente en materia de participación ciudadana, específicamente del sector hidrocarburos, para dar pistas sobre cómo se puede hacer más efectiva y eficaz la participación de los pueblos indígenas. Es además, un material para respaldar institucionalmente el trabajo de los sistemas de vigilancia indígena, visibilizando la estructura institucional a la que debe apelar. Este material, aporta una línea más de acción y estrategia a los sistemas de vigilancia indígena que desde siempre han estado funcionando, de manera indisoluble a la existencia de pueblos indígenas, como principio de protección y control territorial.

Introducción

La vigilancia ambiental ciudadana es una importante herramienta para asegurar el cumplimiento de la normativa ambiental. Y es que el Estado no puede estar siempre y en todo lugar; pero la gente sí. La gente vive en carne propia los problemas ambientales y espera que el Estado actúe para resolverlos.

A través de la vigilancia ciudadana en materia ambiental, los ciudadanos se empoderan en tanto tienen un rol trascendental en la tarea de coadyuvar al cumplimiento de la normativa ambiental.

La vigilancia ciudadana se traduce en el ejercicio del derecho de participación ciudadana a través del derecho de acceso a la justicia ambiental, en particular, a través de la formulación de denuncias ambientales y otras vías de participación en la acción del Estado en el ejercicio de su potestad sancionadora.

Sin embargo, todavía existen vacíos y limitaciones en el ejercicio de estas acciones por parte de la población. En el caso de las comunidades nativas ubicadas en la selva peruana, estas dificultades se tornan particularmente críticas cuando se afectan sus valores culturales o cuando se puede llegar a poner en peligro la propia sobrevivencia de la comunidad.

Por tal motivo, en el presente documento se presenta el marco normativo que regula el ejercicio de la función de vigilancia ciudadana ambiental

especialmente aplicable al ámbito de intervención de las comunidades nativas en zonas de selva.

En particular, las organizaciones indígenas de la selva peruana cuentan con experiencia en la formulación de reportes de vigilancia ciudadana ambiental. A partir de esa experiencia, se busca presentar el contexto normativo vigente que establece el marco legal aplicable actualmente, con miras a evaluar su idoneidad para la protección efectiva de los derechos ambientales de las comunidades nativas en particular en lo relacionado a la vigilancia ambiental que vienen desarrollando.

Para tales efectos, se presenta, en primer lugar las bases conceptuales en materia de participación ciudadana en la gestión y la fiscalización ambiental, para luego presentar la normativa transversal en materia de vigilancia ciudadana incluyendo las políticas ambientales aplicables. Seguidamente, se presenta la regulación de la vigilancia ciudadana en el ámbito de actividades bajo competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), así como respecto de actividades bajo la competencia de otras Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).

Finalmente, se formulan propuestas para el fortalecimiento de la vigilancia ciudadana indígena en materia ambiental desde el enfoque de protección de derechos.

I. Bases conceptuales en materia de participación ciudadana y fiscalización ambiental

1.1. ¿Qué entendemos por participación ciudadana ambiental?

La participación ciudadana es uno de los ejes de la gestión ambiental. Es reconocido a nivel internacional que un elemento clave para lograr el desarrollo sostenible es el involucramiento de la población, tanto en el entendimiento como en la solución de los problemas ambientales.

En efecto, en la Declaración de Río sobre el Desarrollo Sostenible, se recogió el siguiente principio en materia de participación ciudadana:

PRINCIPIO 10

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de la que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.



Foto: Digital Democracy

Para avanzar en la aplicación de este Principio, se sostiene, es necesario implementar la participación ciudadana mediante las siguientes vías¹:

- Derecho de acceso a la información.
- Derecho de acceso a toma de decisiones.
- Derecho de acceso a la justicia, lo que comprende tanto la justicia emanada del Poder Judicial como también la justicia administrativa.

Respecto del Principio 10, como parte de los documentos complementarios elaborados durante la Conferencia de Río 92', se elaboró² la "Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo"³.

1 Organización de Estados Americanos (OEA). Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la toma de decisiones sobre Desarrollo Sostenible. Washington D.C. 2001. Pág.2

2 Los gobiernos participantes en esta Declaración fueron Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

3 A/CONF.216/13

Aquí se señaló que la necesidad de alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, consagrados en el principio 10 de la Declaración de Río de 1992. Así, estos países manifestaron su voluntad de iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional abierto a todos los países de la región y con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada. Es en este contexto que, actualmente, se viene desarrollando el proceso de elaboración de un Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

En relación a la aplicación y ejecución del Principio 10, en un informe elaborado por Naciones Unidas en el año 1997, en lo relacionado con el acceso a la justicia, se señala que a través de este principio se defiende la función de los particulares de acudir a las cortes y los tribunales nacionales para hacer cumplir las leyes y obligaciones nacionales sobre medio ambiente⁴. En este punto, cabe señalar la importancia de la participación ciudadana para velar por la vigencia del derecho a un ambiente sano y equilibrado, el cual constituye un derecho fundamental de la persona humana reconocido como tal por la Constitución Política y regulado por la Ley General del Ambiente.

El principio de la participación del público -se señala en el referido Informe- es fundamental para aplicar a nivel nacional las medidas necesarias para alcanzar un desarrollo sostenible. La eficacia del ejercicio del derecho a la participación depende en primer lugar de que el público tenga acceso a la información pertinente, lo cual se permite a menudo mediante un derecho a solicitar los datos que correspondan, principalmente cuando se trata de cuestiones ambientales. En segundo lugar, depende de si existe la posibilidad de interponer un recurso judicial o de obtener una reparación, generalmente en un litigio de interés público⁵. Al respecto, cabe anotar que en nuestro país, la aplicación de este Principio se da, asimismo, en el ámbito de la administración pública;

esto es, en la denominada “justicia administrativa ambiental”.

Por su parte, la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la toma de decisiones sobre Desarrollo Sostenible (2001) impulsada por la Organización de Estados Americanos (OEA), recoge un conjunto de principios básicos en materia de participación ciudadana, que anotamos a continuación⁶:

- 1) **Proactividad.** La participación pública requiere que los gobiernos y la sociedad civil tomen iniciativas en concordancia con sus respectivos papeles para desarrollar su potencial máximo y enriquecer el proceso de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.
- 2) **Inclusión.** La plena participación de todos los interesados y/o afectados por temas de desarrollo sostenible es esencial para lograr soluciones durables. Se debe realizar esfuerzos especiales para incluir la participación del sector privado, y para crear igualdad de oportunidades para las mujeres, y los grupos vulnerables tales como las poblaciones indígenas, los jóvenes, minorías en desventaja racial o étnica y otros grupos tradicionalmente marginados.
- 3) **Responsabilidad compartida.** Los gobiernos y la sociedad civil deberían compartir equitativamente los compromisos, costos y beneficios del desarrollo.
- 4) **Apertura a través de todo el proceso.** La participación extensa y continua durante todo el proceso de diseño, ejecución y evaluación de proyectos, políticas o programas, inspira nuevas ideas y conocimientos, legitima las decisiones y enriquece los resultados. Un proceso de toma de decisiones que sea abierto a incluir aportes en todas sus fases, puede beneficiarse de ajustes cuando sea necesario responder a nueva información o circunstancias.

4 Comisión sobre el Desarrollo Sostenible Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: aplicación y ejecución. E/CN.17/1997/8 Pág.19

5 Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: aplicación y ejecución. E/CN.17/1997/8 Pág. 20

6 Organización de Estados Americanos (OEA). Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la toma de decisiones sobre Desarrollo Sostenible. Washington D.C. 2001. Pág.5



Foto: Alobos_life

- 5) **Acceso.** La participación de la sociedad civil en decisiones sobre desarrollo es fundamental para lograr soluciones duraderas. Para participar en forma efectiva, los ciudadanos deberían tener acceso oportuno en los diversos niveles de gobierno, a la información, al proceso político y al sistema judicial.
- 6) **Transparencia.** Alianzas productivas entre la sociedad civil y el gobierno requieren que ambos sean confiables y transparentes. La transparencia de todas las partes involucradas en un proceso de toma de decisiones facilita una participación más significativa al asegurar que las motivaciones y objetivos sean explícitos y que toda la información necesaria sea confiable y disponible oportunamente.
- 7) **Respeto por los aportes del público.** La participación ciudadana solo será efectiva y eficiente si existe la seguridad que, en el proceso de toma de decisiones, las contribuciones derivadas de la implementación de diversos mecanismos para la participación son evaluadas, analizadas y consideradas adecuada y oportunamente.

Estos principios destacan diversas condiciones claves que son necesarias para promover el éxito

de políticas y prácticas de participación pública, que requieren el compromiso firme y permanente de los gobiernos y la sociedad civil.

Asimismo, en el Programa 21 (o Agenda 21) también aprobado en el marco de la Conferencia Río 92', en el Capítulo 8 sobre "Integración del Medio Ambiente y el Desarrollo en la Adopción de Decisiones" se señaló lo siguiente:



“Los gobiernos y los legisladores, con el apoyo, según procediera, de las organizaciones internacionales competentes deberían establecer procedimientos judiciales y administrativos de indemnización y reparación en los casos de actos que afectaran el medio ambiente y el desarrollo y que pudieran ser ilegales o violar los derechos que establece la ley, y deberán propiciar el acceso de personas, grupos y organizaciones que tengan un interés jurídico reconocido”.

De esta manera, se reconoce el compromiso de contar con procedimientos administrativos en los casos de afectación del ambiente que pudieran significar la violación de derechos de las personas en estas materias.

Cabe señalar que, asimismo, en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo también se recogió otro principio relevante para la presente investigación y que se encuentra relacionado a la particular consideración de los pueblos originarios.

PRINCIPIO 22

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

Por tanto, en las regulaciones nacionales en materia de participación ciudadana corresponderá tomar en consideración el acceso a la justicia en materia ambiental con particular consideración respecto de la participación de las poblaciones indígenas a efectos de que estas cuenten con las herramientas necesarias para lograr su participación efectiva en el objetivo del logro del desarrollo sostenible.

A su vez, a nivel de Naciones Unidas se cuenta con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) donde se desarrollan una serie de aspectos relacionados con los derechos de estas poblaciones, y se reconocen un conjunto de normas mínimas para su supervivencia, dignidad y bienestar⁸, indicándose que:

Artículo 1.- Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.

1.2. ¿Por qué es importante la participación ciudadana en materia ambiental?⁹

Se reconoce cada vez más que cualquier esfuerzo de desarrollo, para que sea realmente sostenible, requiere la participación activa de una sociedad civil bien informada. La participación pública en los procesos de toma de decisiones introduce una amplia gama de ideas, experiencias y conocimientos que motivan el desarrollo de soluciones alternativas. Esto, a su vez, mejora el conocimiento de los responsables de la toma de decisiones al involucrar a todas las partes interesadas en el análisis de temas de desarrollo sostenible.

Adicionalmente, el logro de consenso en las diversas etapas del proceso de toma de decisiones reduce la posibilidad de conflictos y aumenta la probabilidad de hallar soluciones mejoradas y duraderas.

Además, la participación pública fortalece el monitoreo y cumplimiento de estándares y políticas públicas y contribuye a la transparencia de las acciones tanto públicas como privadas.

Finalmente, la participación pública proporciona oportunidades para la cooperación y coordinación entre el gobierno y la sociedad civil, y entre los diversos sectores de esta última, construyendo confianza entre las partes y llevando a la creación de relaciones de colaboración a largo plazo.

8 Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Artículo 43.

9 Tomado de la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible. Washington D.C. 2001. Pág.3

Todo esto es particularmente cierto cuando se trata de temas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, ya que dichos temas afectan a personas de todos los estratos sociales y es una oportunidad para integrarlos en el trabajo hacia objetivos comunes.

1.3 ¿Qué entendemos por fiscalización ambiental?

La fiscalización ambiental comprende las acciones de vigilancia, control, seguimiento, verificación y otras similares, que se realizan a fin de asegurar el cumplimiento de las normas y obligaciones establecidas en la presente Ley, así como en sus normas complementarias y reglamentarias¹⁰. Este también es entendido como el sentido amplio de la fiscalización ambiental. A su vez, puede entenderse a la fiscalización ambiental en sentido estricto, lo que comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones¹¹.

En suma, a través de la fiscalización ambiental se busca asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo de un determinado administrado. Ello, en sí mismo, implica una dimensión garantista de los bienes jurídicos protegidos cuya efectividad trata de asegurar¹².

Ahora bien, la tarea de fiscalizar por su propia naturaleza, como función de policía, es una función naturalmente a cargo de las autoridades competentes. En nuestro país, la fiscalización ambiental se encuentra a cargo de las autoridades competentes que son denominadas Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), en el marco de lo regulado en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)¹³.



Foto: Sem. lizardo

Ello obedece a que es la autoridad la que se encuentra premunida de la facultad de hacer ejercicio de las potestades que le otorga la ley para asegurar que los administrados se sometan a las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de las obligaciones legales establecidas, lo cual es también aplicable en el ámbito de la gestión ambiental.

En efecto, de requerir la imposición de una multa o la expedición de una orden para la paralización de actividades que infringen la ley, es natural que sea la autoridad la que se encuentre premunida de estas facultades que se expresan a través del ejercicio de la potestad sancionadora.

En este contexto, cabe preguntarse cuál es el rol que le corresponde ejercer a la ciudadanía en el ámbito de la fiscalización ambiental.

10 Ley N°28611. Ley General del Ambiente. Artículo 130.1

11 Resolución Ministerial N°247-2013-MINAM. Régimen Común de Fiscalización Ambiental. Artículo 2.2.

12 FERNANDEZ RAMOS, Severiano. La actividad administrativa de inspección. Citado por FRANCIA ACUÑA, Laura. Consideraciones generales y alcances de la fiscalización ambiental en el Perú. En Revista de Derecho Administrativo N°6. Año 3. Círculo de Derecho Administrativo. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2008. Pág. 282.

13 Ley N°29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.



Foto: COMARU

1.4. ¿Cómo participa la ciudadanía en la fiscalización ambiental?

La participación ciudadana en el ámbito de la fiscalización ambiental se materializa en la denominada “vigilancia ciudadana ambiental”¹⁴. Es una forma de propiciar la democracia ambiental a través de la participación del público.

Al respecto, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha señalado que:



“La vigilancia ambiental debe conseguir que las leyes sean adoptadas o reformuladas de forma a reconocer, promover y consolidar el proceso de democracia participativa con la participación popular de las comunidades campesinas, indígenas urbanas o rurales en la vida política, jurídica y económica de los países”¹⁵.

Por su parte, Roberts y Dobbins señalan en relación al rol de los ciudadanos en la fiscalización ambiental, lo siguiente:



“Los ciudadanos son uno de los mayores recursos para la fiscalización de las leyes ambientales y sus reglamentos. Ellos saben de la riqueza de la tierra y de sus atributos naturales más íntimamente de lo que un gobierno puede llegar a hacerlo. Su número los hace más efectivos que cualquier agencia gubernamental. Los ciudadanos son omnipresentes, están motivados e interesados en la calidad ambiental”¹⁶.

Cabe señalar que algunos países, como los Estados Unidos de América (USA), brindan particular énfasis al rol de los ciudadanos en la fiscalización ambiental a través de acciones judiciales. En efecto, en USA las

14 Cabe señalar que la participación ciudadana en la toma de decisiones de naturaleza ambiental; esto es, en la gestión ambiental como podría ser a través de la participación ciudadana en los procedimientos de revisión y aprobación de instrumentos de gestión ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) no está comprendida dentro del concepto de vigilancia ciudadana que se adopta en el presente texto.

15 Piza Teixeira, Fernando. Manual sobre vigilancia ambiental. OPS / OMS, 1996. <http://www.bvsde.paho.org/bvsea/e/fulltext/vigila/vigila.html>

16 Roberts E. y Dobbins J. The role of the citizen in environmental enforcement. Environmental Law Institute. <http://www.inece.org/2ndvol1/roberts.htm>

diversas normas ambientales recogen la figura de los denominados “citizens suits” (juicios ciudadanos) a través de los cuales se implementa el “citizen enforcement” (fiscalización ciudadana)¹⁷.

En otros países, como en el Perú, la gestión ambiental encuentra un mayor desarrollo en el ámbito de la administración pública y por esta razón es que la población, al ejercer la vigilancia ciudadana en materia ambiental, busca más bien, asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental a través de las denuncias ambientales ante las autoridades administrativas, sean del nivel nacional, regional o local.

1.5. La participación ciudadana en la gestión y la fiscalización ambiental

La Ley General del Ambiente reconoce como uno de sus principios básicos, el referido a la participación ciudadana en la gestión ambiental:

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.

La participación ciudadana, por tanto, se materializa tanto en los procesos de toma de decisiones así como en la formulación e implementación de políticas y medidas ambientales. La participación ciudadana en la fiscalización ambiental, por su parte, se refleja en lo relacionado a la intervención del público en la



Foto: Larry Tamínchi

implementación, esto es en la aplicación, tanto de las políticas como de la normativa ambiental.

Por tanto, la LGA, reconoce desde sus principios rectores, la participación ciudadana en la fiscalización ambiental.

Ahora bien, la LGA requiere que la participación ciudadana en la gestión ambiental deba ser responsable y, por lo consiguiente, la participación ciudadana en la fiscalización ambiental también debe ser responsable.

Revisemos ahora cuál es la normativa que regula la participación ciudadana en la fiscalización ambiental.

¹⁷ En efecto, la Ley de Aire Limpio (1970) fue la primera norma que incluyó regulaciones en materia de citizen enforcement. Luego se incluyeron similares regulaciones en la Ley de Agua Limpia (1972), la Ley de Conservación y Recuperación de Recursos (Ley RCRA, por sus siglas en inglés) (1976), la Ley de Respuesta Comprehensiva, Compensación y Responsabilidad (Ley CERCLA, por sus siglas en inglés) (1980).

II. Normas transversales en materia de vigilancia ciudadana ambiental



Foto: Joseph King

2.1. ¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental y en la fiscalización ambiental?

La participación ciudadana en materia ambiental puede darse en diversos ámbitos de la gestión ambiental, como puede ser a través de los procedimientos de revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, así como también a través de mecanismos relacionados con la fiscalización ambiental.

La Ley General del Ambiente (LGA) reconoce un conjunto de mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental, tales como¹⁸:

- a. Elaboración y difusión de la información ambiental.
- b. Diseño y aplicación de políticas, normas e instrumentos de la gestión ambiental, así como de los planes, programas y agendas ambientales.

- c. Evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública y privada, así como de proyectos de manejo de los recursos naturales.
- d. Seguimiento, control y monitoreo ambiental, incluyendo las denuncias por infracciones a la legislación ambiental o por amenazas o violación a los derechos ambientales.

Este último mecanismo es propiamente dicho, la vigilancia ciudadana en materia ambiental. Esto se encuentra más claramente señalado en el Reglamento de la Ley de Transparencia, Acceso a Información y Participación Ciudadana del Sector Ambiente donde se señala expresamente que estas acciones también comprenden la vigilancia ambiental¹⁹.

Cabe señalar que se encuentran regulados cuáles son los mecanismos a través de los cuales se materializa la participación ciudadana en la fiscalización ambiental, habiéndose señalado que ello comprende²⁰:

- a. Comités de Vigilancia Ciudadana, debidamente registrados ante la autoridad competente.

18 Ley N°28611. Ley General del Ambiente. Artículo 49

19 Decreto Supremo N°002-2009-MINAM. Reglamento de la Ley de Transparencia, Acceso a Información y Participación Ciudadana del Sector Ambiente. Artículo 28 literal e).

20 Decreto Supremo N°002-2009-MINAM. Reglamento de la Ley de Transparencia, Acceso a Información y Participación Ciudadana del Sector Ambiente. Artículo 35.

- b. Seguimiento de los indicadores de cumplimiento de la normativa ambiental.
- c. Denuncia de infracciones o de amenazas de infracciones a la normativa ambiental.
- d. Publicación de Proyectos de Normas.
- e. Participación en otras actividades de gestión a cargo de las autoridades competentes que éstas definan, incluyendo opinión sobre documentos o instrumentos.
- f. Otros mecanismos debidamente sustentados.

Cabe señalar que no se cuenta con un desarrollo normativo aplicable de manera transversal respecto de estos mecanismos de vigilancia ciudadana. En particular, no se cuenta con indicadores de cumplimiento de la normativa ambiental y tampoco se cuenta con normas reglamentarias de naturaleza transversal que regulen el procedimiento de atención de denuncias ambientales.

2.2. ¿Qué es la vigilancia ciudadana en materia ambiental?

La normativa no ha establecido un concepto al respecto, sin embargo sí se encuentran reguladas cuáles son las vías para su ejercicio²¹.

La LGA hace referencia a los siguientes medios para realizar la vigilancia ciudadana²²:

- el uso de medios visuales
- el monitoreo ambiental

En la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley SNGA), se señala que la vigilancia se ejerce a través de, entre otros mecanismos, monitoreo de la calidad ambiental, intervención de asociaciones de contribuyentes, usuarios y consumidores y de las rondas urbanas y/o campesinas, según sea el caso²³.

Por tanto, la normatividad reconoce las diversas formas a través de las cuales las personas pueden tomar conocimiento de situaciones anómalas que requieren de la atención de la comunidad y que pueden representar un riesgo de daños al ambiente o a la salud de las personas.

Ahora bien, la vigilancia ciudadana no sustituye, bajo ninguna circunstancia, a la autoridad competente en las acciones de fiscalización²⁴; siendo que su objeto es coadyuvar al logro de sus fines.

Los Comités de Vigilancia Ciudadana 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. Incluso se ha señalado que la realización de actividades que contravengan estos principios constituye fundamento para su disolución por la autoridad competente²⁵.

21 Ley N°28611. Ley General del Ambiente

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.

134.2 La participación ciudadana puede adoptar las formas siguientes:

- a. Fiscalización y control visual de procesos de contaminación.
- b. Fiscalización y control por medio de mediciones, muestreo o monitoreo ambiental.
- c. Fiscalización y control vía la interpretación o aplicación de estudios o evaluaciones ambientales efectuadas por otras instituciones.

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.

22 Ley N°28611. Ley General del Ambiente. Artículo 134.2. Cabe señalar que la LGA también incluye dentro de estos medios para realizar la vigilancia ciudadana a lo relacionado con la interpretación de estudios o evaluaciones ambientales; sin embargo, conceptualmente, esta vía de participación ciudadana es parte de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, razón por la cual no incluimos dicho mecanismo como parte de la vigilancia ciudadana ambiental.

23 Ley N°28245. Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Artículo 27 literal d).

24 Decreto Supremo N°002-2009-MINAM. Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales. Artículo 36.

25 Decreto Supremo N°002-2009-MINAM. Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales. Artículo 36.



Foto: Jairo Galvis Henao

2.3. ¿Cuál es el rol de las autoridades en la vigilancia ciudadana ambiental?

La legislación ambiental ha establecido que el Estado promueve la participación ciudadana en las acciones de vigilancia y fiscalización ambiental²⁶; habiéndose hecho énfasis en que las autoridades competentes promueven la participación ciudadana responsable en esta materia, con el fin de contribuir al mejor desempeño en el ejercicio de sus funciones²⁷.

A su vez, se encuentra establecido el mandato para que las autoridades competentes deban facilitar el ejercicio de la vigilancia ciudadana a través del dictado (e implementación, se entiende) de medidas con tales fines. En particular, las autoridades

competentes deben desarrollar y difundir mecanismos de denuncia frente a infracciones a la normativa ambiental²⁸. De igual manera, la LGA señala que las entidades públicas tienen la obligación de capacitar, facilitar asesoramiento y promover la activa participación de las entidades dedicadas a la defensa del ambiente y la población organizada en la gestión ambiental²⁹.

La normativa, asimismo, ha establecido que el MINAM es la entidad a cargo de supervisar el cumplimiento de estos mecanismos de participación ciudadana³⁰. A la fecha no se cuenta con normativa alguna que haya regulado la forma en la que esta supervisión se realice.

En el Reglamento de la Ley del SNGA, se ha establecido que mediante la participación ciudadana se facilita la incorporación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y en la ejecución de las mismas, incluyendo el acceso a la justicia ambiental³¹. Asimismo, se dispone que la autoridad ambiental debe facilitar la participación ciudadana mediante mecanismos formales adicionales a los previstos en las normas aplicables, promoviendo un enfoque transectorial, siendo flexible a las diferencias socioculturales y priorizando la participación local³².

A su vez, las autoridades competentes tienen la obligación de brindar la información ambiental y deben incluir en sus portales de transparencia, información referida a las denuncias y solicitudes presentadas y resoluciones emitidas que han dado lugar a procedimientos administrativos vinculados a casos de contenido ambiental y la indicación de la fecha de recepción de dicha solicitud, del trámite asignado y del número de expediente y su localización. El expediente se pondrá a disposición del público para su revisión, salvo en sus partes confidenciales o reservadas³³.

26 Decreto Supremo N°008-2009-PCM. Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Artículo 88.

27 Decreto Supremo N°002-2009-MINAM. Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales. Artículo 36.

28 Ley N°28611. Ley General del Ambiente. Artículo 134.1

29 Ley N°28611. Ley General del Ambiente. Artículo 50 b)

30 Decreto Legislativo N°1055. Decreto Legislativo que modifica la Ley General del Ambiente. Artículo 2.

31 Decreto Supremo N°008-2005-PCM. Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Artículo 79.

32 Decreto Supremo N°008-2005-PCM. Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Artículo 81.

33 Decreto Supremo N°002-2009-MINAM. Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales. Artículo 20.1

2.4. ¿Qué hacer con los resultados de la vigilancia ciudadana ambiental?

Respecto de los resultados de la vigilancia ciudadana, la LGA señala que las personas que realizan vigilancia ciudadana pueden o no formular denuncias ante la autoridad competente respecto del resultado de la vigilancia realizada³⁴. Por tanto, no existe un deber de formular denuncias en relación a lo obtenido como resultado de la vigilancia ciudadana. Sin embargo, a efectos de institucionalizar la vigilancia ciudadana en la gestión ambiental es recomendable que las organizaciones ciudadanas que obtengan información relevante como resultado de la vigilancia ciudadana ambiental que realizan canalicen a través del mecanismo de formulación de denuncias ambientales la necesaria intervención de las autoridades competentes a efectos de resolver el problema ambiental detectado o el derecho ambiental que hubiera sido afectado.

a. ¿Qué reglas generales son aplicables a la formulación de denuncias ambientales?

La Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, regula el derecho de los ciudadanos a la formulación de denuncias³⁵.

En primer lugar, se señala que todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin que sea necesario sustentar que algún derecho o interés legítimo ha sido afectado. Asimismo, se señala que este derecho a denunciar

no constituye al denunciante en parte del procedimiento administrativo que pudiera abrirse a causa de la denuncia³⁶.

En segundo lugar, la norma señala los contenidos mínimos que deben contener las denuncias, lo cual se centra en la exposición de los hechos objeto de denuncia y la presentación de elementos de prueba a efectos de lograr la comprobación de los hechos objeto de denuncia³⁷.

En la legislación ambiental, se encuentra establecido que cualquier persona puede denunciar ante las instancias correspondientes el incumplimiento de alguna norma ambiental, acompañando los elementos probatorios del caso. Si la denuncia fuera maliciosa, el denunciante deberá asumir los costos originados por la acción de fiscalización³⁸.

Las entidades públicas -se entiende que aquellas con competencias en fiscalización ambiental- deben establecer en sus Reglamentos de Organización y Funciones, Textos Únicos de Procedimientos Administrativos u otros documentos de gestión, los procedimientos para la atención de denuncias y sus formas de comunicación al público, de acuerdo con los parámetros y criterios que al respecto fije el Ministerio del Ambiente (MINAM) y bajo responsabilidad de su máximo representante³⁹. Al respecto, cabe señalar que hasta la fecha el MINAM no ha cumplido con establecer los indicados parámetros y criterios para que las entidades regulen la atención de denuncias ambientales.

34 Ley N°28611. Ley General del Ambiente. Artículo 134.2

35 Ley N°27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 105.1

Artículo 105.- Derecho a formular denuncias

105.1 Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

105.2 La comunicación debe exponer claramente la relación de los hechos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan su constatación, la indicación de sus presuntos autores, partícipes y damnificados, el aporte de la evidencia o su descripción para que la administración proceda a su ubicación, así como cualquier otro elemento que permita su comprobación.

105.3 Su presentación obliga a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización. El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviere individualizado.

36 Ley N°27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 105.1

37 Ley N°27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 105.2

38 Decreto Supremo N°002-2009-MINAM. Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales. Artículo 38.

39 Ley N°28611. Ley General del Ambiente. Artículo 43.1 modificado por el Decreto Legislativo N°1055.

b. ¿Qué reglas generales son aplicables a la atención de denuncias ambientales?

La normatividad señala el mandato a la autoridad competente a cargo de la fiscalización según corresponda en el sentido de tener que realizar lo necesario para verificar la verosimilitud de los hechos denunciados. Asimismo, se señala que el rechazo de las denuncias debe ser motivado y comunicado al denunciante, en caso este se encuentre individualizado⁴⁰.

A su vez, la LGA señala que toda persona tiene derecho a conocer el estado de las denuncias que presente ante cualquier entidad pública respecto de infracciones a la normatividad ambiental, sanciones y reparaciones ambientales, riesgos o daños al ambiente y sus demás componentes, en especial aquellos vinculados a daños o riesgos a la salud de personas⁴¹.

Asimismo, se encuentra establecido que las entidades deben enviar anualmente un listado con las denuncias recibidas y soluciones alcanzadas, con la finalidad de hacer pública esta información a la población a través del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)⁴².

En relación a la obligación de remitir al MINAM el listado de denuncias recibidas y atendidas, en la página web del SINIA⁴³, se encuentra publicado el reporte de atención de denuncias presentados por las siguientes entidades:

Cumplimiento de la obligación de presentar el listado de denuncias ambientales recibidas y atendidas ante el MINAM:

Año 2013:

Municipalidades distritales: 1 (Trujillo)
 Municipalidades provinciales: 3 (Cajamarca, Casma y Urubamba)
 Municipalidad Metropolitana de Lima
 Gobiernos regionales: 1 (Cajamarca)
 Entidades de nivel nacional: -

Año 2014:

Municipalidades distritales: 5 (Mejía, La Esperanza, Surco, San Miguel)
 Municipalidades provinciales: -
 Gobiernos regionales: 1 (Cajamarca)
 Entidades de nivel nacional: 1 (PRODUCE, Dirección General de Asuntos Ambientales del Viceministerio de MYPE e Industria)

Año 2015:

Municipalidades distritales: 9 (Mejía, Puente Piedra, Trujillo, Ferreñafe, Atico, Mórrope, Pichanaki, Casa Grande, Alto Larán)
 Municipalidades provinciales: 4 (Morropón, Huaytará, Callao, Sánchez Carrión)
 Gobiernos regionales: 1 (Cajamarca)
 Entidades de nivel nacional: 1 (PRODUCE, Dirección General de Asuntos Ambientales del Viceministerio de MYPE e Industria)

40 Ley N°27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 105.3

41 Ley N°28611. Ley General del Ambiente. Artículo 43.1 modificado por el Decreto Legislativo N°1055.

42 Ley N°28611. Ley General del Ambiente. Artículo 43.1 modificado por el Decreto Legislativo N°1055.

43 <http://sinia.minam.gob.pe/novedades/registro-atencion-quejas-denuncias-ambientales-2014>

Como puede observarse, el número de entidades que cumplen con esta obligación es muy limitado. Por otro lado, de la revisión de estos listados se puede verificar que existen diversos criterios para determinar cuándo una denuncia debe darse por atendida, lo cual es necesario de ser regulado de manera transversal. Llama la atención que el OEFA no haya cumplido con hacer la presentación de dichos listados de atención de denuncias.

Cabe señalar que si la denuncia hubiera sido trasladada a otra autoridad, en razón de las funciones y atribuciones legalmente establecidas, de acuerdo a lo establecido en la LGA, se debe dar cuenta inmediata de tal hecho al denunciante⁴⁴.

En línea con las reglas establecidas en la LPAG, la LGA señala que si la autoridad decidiera que la denuncia no es procedente ello debe ser sustentado y comunicado al denunciante⁴⁵.

El Ministerio del Ambiente en el año 2009 aprobó el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales⁴⁶, (en adelante, el Reglamento de Transparencia del MINAM). Este Reglamento es de aplicación para el MINAM y sus organismos adscritos; asimismo, para las demás entidades y órganos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental o desempeñan funciones ambientales en los niveles nacional, regional y local, siempre que no tengan normas vigentes sobre las materias reguladas en este Reglamento⁴⁷.

Para el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental, según señala el Reglamento de Transparencia del MINAM, se requiere del acceso oportuno y adecuado a la información ambiental. La participación ciudadana en la fiscalización ambiental se realiza sin perjuicio del ejercicio de otras acciones establecidas en la legislación, como los procesos constitucionales y las acciones civiles o penales⁴⁸.

2.5. Políticas ambientales en materia de vigilancia ciudadana

La Política Nacional del Ambiente (PNA)⁴⁹ recoge entre sus contenidos, diversas políticas aplicables en materia de vigilancia ambiental en el marco de acciones de fiscalización ambiental, entre las cuales podemos señalar la siguiente.

Eje de Política 3

Gobernanza Ambiental

- 1) Institucionalidad Ambiental
- h) Promover acciones de vigilancia, monitoreo, supervisión, fiscalización y otorgamiento de incentivos, que coadyuven al cumplimiento de la normativa y objetivos de la gestión ambiental.

Por tanto, la vigilancia ambiental en la medida en la que coadyuva al cumplimiento de la normativa y de los objetivos de la gestión ambiental debe ser promovida.

Ahora bien, en lo relacionado propiamente dicho a la vigilancia ambiental ciudadana, la PNA contiene una única referencia expresa, la cual se encuentra señalada de la siguiente manera:

Eje de Política 1

Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y de la Diversidad Biológica

6. BOSQUES

Lineamientos de política

- f) Fortalecer e incorporar mecanismos de vigilancia comunitaria y ciudadana en las estrategias de seguimiento y control de los derechos forestales.

44 Ley N°28611. Ley General del Ambiente. Artículo 43.2

45 Ley N°28611. Ley General del Ambiente. Artículo 134.3

46 Mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM

47 Decreto Supremo N°002-2009-MINAM. Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales. Artículo 2.

48 Decreto Supremo N°002-2009-MINAM. Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales. Artículo 35.

49 Aprobada mediante Decreto Supremo N°012-2009-MINAM.

En el marco de esta política, como se verá más adelante, la vigente legislación forestal y de fauna silvestre desarrolla la vigilancia ambiental comunitaria.

Ahora bien, la Política Nacional del Ambiente se materializa a través del Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA 2011-2021)⁵⁰, así como a través de la Agenda Nacional de Acción Ambiental (AgendAmbiente) (siendo la vigente la que corresponde a los años 2014 al 2016)⁵¹. Al respecto, debemos anotar que ni en el PLANAA ni en la AgendAmbiente se encuentra recogida de manera expresa la priorización de la vigilancia ambiental en las políticas ambientales. Sin embargo, cabe anotar que a pesar de que ello sea así, la propia Ley General del Ambiente ha establecido que el Estado promueve la participación ciudadana en las acciones de fiscalización ambiental⁵². Es decir, la LGA establece una política en materia de promoción de la vigilancia ciudadana ambiental pero los instrumentos de política ambiental del país no han desarrollado las medidas concretas a través de las cuales se implementaría esta promoción de la vigilancia ambiental.

Si bien ello es así, debemos anotar que ha sido más bien en el ámbito de la regulación de los derechos humanos que el país ha establecido la priorización requerida en la implementación de esta política. En efecto, en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, se establece como un lineamiento estratégico⁵³, la promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, donde se establece como uno de los deberes primordiales del Estado el garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en el marco de lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política. El enfoque de derechos en las políticas públicas, se señala, tiene como objetivo la

implementación de medidas que permitan respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y que, en tal calidad, sus titulares puedan exigir respeto, protección y realización.

A su vez se señala en este Plan, que el Estado peruano ha asumido el compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos humanos contenidos en los principales tratados sobre la materia ratificados por el Perú para todas las personas sometidas a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole. De igual forma, y como ha señalado la Corte IDH, el deber general de garantizar los derechos protegidos por los tratados de derechos humanos implica la obligación de los Estados Partes de organizar todas las estructuras del poder público para asegurar jurídicamente el pleno ejercicio de los derechos protegidos y, por consiguiente, para prevenir, investigar y sancionar todas las violaciones de dichos derechos, y, además, buscar la reparación de los daños producidos por estas violaciones.

En este contexto, uno de los objetivos establecidos⁵⁴ se encuentra referido a asegurar el cumplimiento del derecho a un ambiente saludable; se necesita fortalecer los mecanismos de participación de las personas en la fiscalización y gestión ambiental, a efectos de asegurar la sostenibilidad de las actividades socioeconómicas, pero respetando el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado.

En este contexto, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 señala como una de las acciones a desarrollar la referida al fortalecimiento del ejercicio de la fiscalización ambiental y los mecanismos de participación, indicándose que esta se encuentra a cargo tanto del MINAM, como también de los Gobiernos Regionales y Locales.

50 Aprobado mediante Decreto Supremo N°014-2011-MINAM.

51 Aprobada mediante Resolución Ministerial N°405-2014-MINAM.

52 Ley N°28611. Ley General del Ambiente. Artículo 130.3.

53 Decreto Supremo N°005-2014-JUS. Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2015. Lineamiento Estratégico N°2.

54 Decreto Supremo N°005-2014-JUS. Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2015. Lineamiento Estratégico N°2. Objetivo N°17.

III. Regulación de la vigilancia ciudadana en el ámbito de actividades bajo la competencia del OEFA



Foto: Ministerio del Ambiente

3.1. Ámbito de competencias del OEFA

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es el organismo técnico especializado en materia de fiscalización ambiental del sector Ambiente. Fue establecido en el año 2008, en la propia Ley de creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) y dio inicio al ejercicio de las funciones a su cargo desde julio de 2010⁵⁵.

OEFA tiene dos grandes ámbitos de intervención:

- **Como autoridad a cargo de la fiscalización ambiental directa de las actividades que le hayan sido transferidas.** En este caso el OEFA se comporta como una Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA), para efectos de lo cual ejerce la función evaluadora (de vigilancia del estado de la calidad del ambiente y del estado de los recursos naturales), función supervisora (de verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales a cargo de los administrados), función de fiscalización y sanción (de investigación de posibles ilícitos administrativos ambientales e imposición

de sanciones y medidas administrativas, de corresponder) y la función de otorgamiento de incentivos (por el sobrecumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados).

- **Como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA),** en cuyo caso ejerce funciones normativas y de supervisión de las EFA que ejercen funciones en el nivel nacional, regional y local.

Los resultados de la vigilancia ciudadana que se traducen en la formulación de una denuncia ambiental pueden llegar al OEFA por diversas vías. Se le puede hacer llegar directamente la denuncia a través de la oficina central del OEFA o a través de alguna de las oficinas desconcentradas de esta entidad existentes a nivel nacional o también pueden ser recibidas a través de la página web institucional, donde se cuenta con un espacio para la recepción de denuncias.

Una vez recibida la denuncia, esta entidad procede a realizar un análisis preliminar respecto de su competencia para intervenir directamente en el caso o determina que el mismo corresponde ser derivado a otra autoridad competente para atenderlo.

55 Decreto Legislativo N°1013. Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. Segunda Disposición Complementaria Final.

En caso la materia sea de su competencia directa, le corresponderá intervenir para dar debida atención a la denuncia formulada, de acuerdo a las Reglas para la atención de denuncias ambientales cuyo contenido se presenta más adelante.

En caso el OEFA no sea la EFA competente para atender la denuncia, deberá remitir la denuncia ante la entidad competente e informar al respecto al denunciante⁵⁶.

Las denuncias que se relacionen con la protección ambiental, pero que no generen acciones de fiscalización ambiental por parte del OEFA u otra EFA, serán remitidas a la autoridad ambiental competente, para que proceda conforme a sus atribuciones⁵⁷.

A continuación, se presenta el listado de los ámbitos de competencia directa a cargo del OEFA, a la actualidad (agosto de 2016):

Actividad	Resolución de Consejo Directivo	Fecha
Mediana y gran minería	003-2010-OEFA/CD	22 de julio de 2010
Hidrocarburos	001-2011-OEFA/CD	4 de marzo de 2011
Electricidad	001-2011-OEFA/CD	4 de marzo de 2011
Pesca - Acuicultura de Mayor Escala	002-2012-OEFA/CD	16 de marzo de 2012
Pesca - Procesamiento pesquero industrial	002-2012-OEFA/CD	16 de marzo de 2012
Industria - Cerveza	001-2013-OEFA/CD	14 de enero de 2013
Industria - Papel	004-2013-OEFA/CD	20 de febrero de 2013
Industria - Cemento	023-2013-OEFA/CD	31 de mayo de 2013
Industria - Curtiembre	033-2013-OEFA/CD	9 de agosto de 2013
Industria - Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso	031-2015-OEFA/CD	7 de agosto de 2015
Industria - Industrias básicas de hierro y acero	034-2015-OEFA/CD	15 de agosto de 2015
Industria - Fundición de hierro y acero	034-2015-OEFA/CD	15 de agosto de 2015
Industria - Fundición de metales no ferrosos	034-2015-OEFA/CD	15 de agosto de 2015
Industria - Biocombustible (biodiesel 100 y alcohol carburante)	036-2015-OEFA/CD	28 de agosto de 2015
Industria - Petroquímica intermedia y final	036-2015-OEFA/CD	28 de agosto de 2015
Industria - Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas; producción de alcohol etílico a partir de sustancias fermentadas	048-2015-OEFA/CD	14 de diciembre de 2015
Industria - Elaboración de vinos	048-2015-OEFA/CD	14 de diciembre de 2015
Industria - Elaboración de bebidas no alcohólicas; producción de aguas minerales	048-2015-OEFA/CD	14 de diciembre de 2015

56 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 7.2.

57 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 7.3.

Es importante tener en cuenta este listado dado que la intervención directa del OEFA únicamente estará habilitada a partir de las fechas referidas, respecto de las actividades indicadas.

Otro dato relevante a señalar respecto del OEFA es el referido a la facultad de esta entidad de poder recoger información de la población local mediante audiencias públicas, a fin de complementar sus acciones de fiscalización ambiental. Esta regulación fue incorporada en las modificatorias de la Ley del SINEFA dada con la Ley N°30011 (2013). Sin embargo, esta normativa no ha sido objeto de desarrollo reglamentario y si bien el OEFA viene realizando audiencias públicas a nivel nacional estas no tienen por objeto recoger información para complementar la información con la que cuentan para el desarrollo de sus acciones de fiscalización ambiental.

3.2. Reglas para la atención de denuncias ambientales ante el OEFA

En abril de 2014, se aprobaron las Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA, las mismas que fueron aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD.

Cabe señalar que esta norma es de aplicación al ámbito de competencias del OEFA, habiéndose establecido que lo señalado en la presente norma es de aplicación supletoria para las Entidades de Fiscalización Ambiental de los ámbitos nacional, regional y local, en lo que resulte pertinente⁵⁸. De allí su importancia, en tanto que las EFA se encuentran facultadas para aplicar estas mismas normas en el ámbito de sus respectivas competencias.

A continuación, presentamos los principales contenidos de esta normativa:

a. ¿Qué es una denuncia ambiental?

La denuncia ambiental es entendida como la comunicación que efectúa un denunciante ante el OEFA, respecto de los hechos que pueden constituir una posible infracción ambiental⁵⁹. Por tanto, para asegurar una adecuada formulación de una denuncia ambiental es necesario tomar en cuenta:

- Una adecuada identificación del hecho(s), para lo cual es recomendable contar con las mejores pruebas posibles que busquen acreditar el hecho verificado.
- Que el hecho identificado constituya una posible infracción a una obligación determinada. Para tales efectos, es necesario saber cuáles son las obligaciones relacionadas a la materia que ha sido objeto de vigilancia.

¿Dónde se encuentran las obligaciones ambientales?

Las obligaciones ambientales pueden encontrarse en⁶⁰:

- Las normas ambientales aplicables a la actividad objeto de vigilancia.
- Los estudios ambientales aplicables a la actividad objeto de vigilancia.
- Los mandatos que el OEFA haya emitido en ejercicio de sus funciones de fiscalización ambiental.

b. ¿Se requiere ser directamente afectado para presentar una denuncia ambiental?

No. Para presentar una denuncia ambiental, no se requiere que el denunciante haya sido directamente afectado⁶¹. Esto diferencia

58 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Cuarta Disposición Complementaria Final.

59 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 3 c).

60 Ley N°29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Artículo 17.

61 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 5.

las denuncias ambientales de otro tipo de denuncias. Es decir, se reconoce que existe un interés difuso (colectivo) en materia ambiental, razón por la cual, cualquier persona y no sólo los directamente afectados están facultados para formular denuncias ambientales.

Si la denuncia es presentada por varios ciudadanos de manera conjunta, se podrá nombrar un apoderado (o representante) y señalar un domicilio único⁶².

c. ¿Qué tipos de denuncias se pueden presentar ante el OEFA?

Las denuncias ambientales que se presentan ante el OEFA pueden ser⁶³:

1. Anónimas: son aquellas en las cuales el denunciante no proporciona información sobre sus datos de identificación.
2. Con reserva de identidad del denunciante: son aquellas en las cuales el OEFA garantiza, a pedido del denunciante, mantener en reserva su identidad.

Si el denunciante no solicita expresamente esta reserva, se entiende que renuncia al ejercicio de este derecho⁶⁴. Esto es particularmente importante en tanto que el único momento para solicitar la reserva es en el acto de presentación de la misma. La reserva, por tanto, es un derecho del denunciante pero está sujeta a que solo puede solicitarse al momento de presentar la denuncia.

3. Sin reserva de identidad del denunciante: son aquellas en las cuales el denunciante no solicita la reserva de su identidad.

d. ¿Están reguladas las denuncias maliciosas?

Esta normativa señala que las denuncias pueden ser maliciosas si son formuladas de mala fe, sobre la base de datos cuya falsedad o inexactitud es de conocimiento del denunciante⁶⁵. Si se evidencia una denuncia maliciosa, el OEFA podrá interponer las acciones legales correspondientes con la finalidad de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar. En tales casos, el denunciante debe asumir los costos originados por las acciones de fiscalización que se hubieran realizado, en tanto se pueda identificar al denunciante⁶⁶.

e. ¿Cuáles son las vías para la presentación de denuncias ante el OEFA?

El denunciante puede formular su denuncia ambiental en forma presencial, virtual o a través de otros medios que el OEFA implemente para tal efecto⁶⁷.

f. ¿El OEFA asesora a quienes formulan denuncias ambientales?

A solicitud del denunciante, el OEFA le podrá brindar orientación para formular su denuncia ambiental. Para tal efecto, a través de los medios empleados para la formulación de las denuncias, se absolverán las dudas del denunciante con el objeto de garantizar que la denuncia contenga la información mínima necesaria para ser atendida⁶⁸. No se ha establecido de manera expresa que el OEFA deba brindar especial consideración a las poblaciones indígenas en la formulación de sus denuncias.

62 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 12.4.

63 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 6.1.

64 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 12.6.

65 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 6.1. e).

66 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 8.

67 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 9.1

68 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 10.

g. ¿Qué tratamiento brinda el OEFA a las denuncias presentadas?

En relación a la atención de denuncias, se ha establecido que las denuncias ambientales sobre hechos que forman parte del ámbito de fiscalización directa del OEFA orientan la actuación de sus órganos de línea, los cuales podrán realizar las acciones de fiscalización ambiental contempladas en la ley para investigar los hechos denunciados⁶⁹. Es decir, no se ha establecido un mandato para la atención de denuncias ambientales sino que estas sirven como información referencial para el ejercicio de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA.

h. ¿Qué información corresponde presentar en una denuncia ambiental ante el OEFA para su debida atención?

Para la presentación de una denuncia ambiental, corresponde señalar la siguiente información⁷⁰:

1. Nombres y apellidos del denunciante, así como su domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o Carné de Extranjería.
2. Razón o denominación social, número de Registro Único de Contribuyente y el domicilio, en caso el denunciante sea una persona jurídica.
3. Órgano, entidad o autoridad ante la cual se interpone la denuncia.
4. Dirección física o electrónica a la cual se remitirán las comunicaciones.

Para la atención de la denuncia ambiental por parte de OEFA se deberá contar con indicios razonables sobre la presunta comisión de una infracción administrativa ambiental. Para

tal efecto, se podrá proporcionar la siguiente información⁷¹:

- a) Describir los hechos que presuntamente pudieran constituir una infracción ambiental. De ser el caso, deberá indicarse las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que sucedieron los hechos materia de denuncia.
- b) Proporcionar, de ser el caso, la evidencia que tenga en su poder, así como brindar cualquier otro elemento que permita comprobar los hechos descritos.
- c) Señalar a los presuntos autores y partícipes, así como a los posibles afectados, en caso cuente con dicha información.

i. ¿Es necesario acompañar pruebas para presentar una denuncia ambiental?

No es indispensable, pero sí es recomendable. Como hemos dicho, la denuncia es la información de hechos que constituyen posibles infracciones. La autoridad necesita contar con indicios en relación a la existencia de los hechos objeto de denuncia. Como mínimo la denuncia debe incluir la descripción de los hechos denunciados. En caso de contar con pruebas, éstas deberán acompañarse a la misma.

El Reglamento para la atención de denuncias ambientales del OEFA señala, de manera referencial, cuáles pueden ser los medios probatorios que acompañen una denuncia señalándose los siguientes: audios, videos, fotografías, impresos, fotocopias, facsímiles o faxes, planos, mapas, cuadros, dibujos, discos compactos, instrumentos de almacenamiento informático, microformas y demás objetos que permitan verificar la comisión de una presunta infracción administrativa⁷².

69 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 7.1.

70 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 12.1.

71 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 12.2.

72 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 12.3.

j. ¿Cuál es el trámite que siguen las denuncias presentadas ante el OEFA?

• **Análisis Preliminar:**

Luego de recibida la denuncia ambiental, el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA) debe realizar un análisis preliminar de la denuncia en un plazo máximo de diez (10) días hábiles de recibida dicha comunicación⁷³.

Este análisis consiste en la verificación de dos aspectos:

- Que la denuncia es una denuncia ambiental (y no de otra naturaleza)⁷⁴. En caso se determine que no se cumple con este presupuesto, corresponde rechazar la denuncia, lo cual se debe poner en conocimiento del denunciante a través de una comunicación formal debidamente motivada⁷⁵.
- Que existen indicios razonables sobre la presunta comisión de una infracción administrativa⁷⁶. En caso se determine que no se cumple con este presupuesto, se deberá requerir al denunciante la aclaración un plazo máximo de cinco (5) días hábiles⁷⁷. Si el denunciante no cumpliera con dicho requerimiento, se rechazará la denuncia, lo cual deberá ser comunicado al denunciante por escrito. Esta circunstancia, no impide que

el denunciante pueda formular una nueva denuncia cumpliendo todos los requisitos previstos⁷⁸.

• **Registro de la denuncia e ingreso al SIG:**

Si luego de la evaluación de la denuncia se verifica que esta debe ser atendida, el SINADA deberá registrarla en el aplicativo informático respectivo, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles. Para tal efecto, se anexarán los documentos y los medios probatorios que hubieran sido presentados⁷⁹, otorgándole un código para su identificación el cual debe ser puesto en conocimiento del denunciante⁸⁰.

Una vez registrada la denuncia, el SINADA deberá ingresar en el Sistema de Información Geográfica - SIG del OEFA, los datos georreferenciados del lugar de ocurrencia de los hechos denunciados. Para tal efecto, se analizará de forma conjunta todos los elementos proporcionados por el denunciante, así como otras fuentes de información que estén a su disposición⁸¹.

• **Derivación al órgano competente**

Dentro del día hábil siguiente de registrada la denuncia en el aplicativo informático respectivo, el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales procederá a derivarla al órgano competente, de acuerdo al siguiente detalle⁸²:

73 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 13.

74 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 15.1.a)

75 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 15.2.

76 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 15.1.b)

77 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 15.3.

78 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 15.4.

79 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 16.

80 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 17.

81 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 18.

82 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 20.1

- Si los hechos denunciados se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, se procederá a derivar la denuncia a la Dirección de Evaluación o Dirección de Supervisión de esta entidad, según corresponda, teniendo en cuenta sus funciones.
- Si los hechos denunciados se encuentran bajo el ámbito de fiscalización de otra EFA, se procederá a derivar la denuncia al órgano del OEFA que ejerza la función de supervisión de EFA.
- Si los hechos denunciados no se encuentran bajo el ámbito de fiscalización del OEFA u otra EFA, se procederá a derivarla a la autoridad ambiental competente, para que esta actúe conforme a sus atribuciones.

El SINADA deberá informar al denunciante que su denuncia ha sido derivada al órgano del OEFA, EFA u autoridad ambiental competente, en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles desde que la denuncia fue recibida por el OEFA⁸³.

En caso exista más de una EFA competente en determinados temas comprendidos en la denuncia, se derivará la denuncia en forma simultánea a aquéllas que resulten competentes⁸⁴.

El OEFA está facultado para ordenar a la EFA competente que informe sobre las acciones adoptadas para atender la denuncia, concediéndole un plazo razonable, el cual dependerá de la complejidad del caso concreto⁸⁵.

● **Acciones a adoptar por la Dirección de Evaluación**

Si la denuncia se encuentra relacionada a los temas bajo competencia de la Dirección de

Evaluación del OEFA (como por ejemplo en el caso de pasivos ambientales de hidrocarburos o monitoreos ambientales), ésta será derivada a dicha Dirección.

En un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contado a partir de la derivación de la denuncia, la Dirección de Evaluación analizará el hecho denunciado y determinará si corresponde realizar alguna acción de evaluación para atenderla.

En caso considere pertinente realizar una acción de evaluación, informará al SINADA el trimestre aproximado en que se realizaría dicha actividad. En caso contrario, comunicará las razones que sustentan la no programación de la acción de evaluación⁸⁶.

● **Acciones a adoptar por la Dirección de Supervisión**

En los demás casos de denuncias relacionadas con las actividades bajo la competencia directa del OEFA, la denuncia será derivada a la Dirección de Supervisión.

En un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contado a partir de la derivación de la denuncia, la Dirección de Supervisión evaluará el hecho denunciado y, determinará si ha realizado alguna supervisión previa relacionada con este hecho o si se trata de una ocurrencia nueva que no hubiera sido investigada.

Dependiendo de ello, la Dirección de Supervisión deberá realizar las siguientes acciones⁸⁷:

- a) De verificarse la exacta congruencia del hecho denunciado (tiempo, lugar y modo) con una acción de supervisión realizada anteriormente, la Dirección de Supervisión

83 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 20.2

84 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 21.2

85 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 21.5

86 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 22.1

87 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 22.2

deberá informar al SINADA sobre las acciones adoptadas vinculadas a los hechos denunciados.

Si respecto de los hechos denunciados, la Dirección de Supervisión no haya ejercido su función acusadora, este órgano deberá evaluar los hechos denunciados a efectos de elaborar el respectivo Informe de Supervisión o Informe Técnico Acusatorio, según corresponda.

Por el contrario, si la Dirección de Supervisión ha ejercido su función acusadora respecto de los hechos denunciados, deberá derivar la denuncia a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos o al Tribunal de Fiscalización Ambiental, según corresponda, a efectos de que estos la consideren al momento de emitir pronunciamiento.

- b) De comprobarse que se trata de un hecho nuevo, la Dirección de Supervisión evaluará la necesidad de realizar una supervisión especial teniendo en cuenta, entre otros criterios, la posible gravedad de la conducta y la programación de supervisiones existentes.

En caso se considere pertinente realizar una supervisión, se informará al SINADA el trimestre aproximado en que se realizaría dicha actividad.

En caso contrario, se comunicará por escrito las razones que sustentan la no programación de la supervisión.

En caso la Dirección de Supervisión haya considerado pertinente programar una supervisión, deberá incorporar en el expediente respectivo la denuncia que se

hubiere formulado y que guarde relación con la zona de influencia de la unidad productiva a supervisar⁸⁸.

La denuncia ambiental deberá ser elevada por la Dirección de Supervisión conjuntamente con el Informe Técnico Acusatorio a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y, deberá ser incluida en el expediente del procedimiento administrativo sancionador⁸⁹.

• De la comunicación al denunciante sobre la atención de su denuncia

En ambos supuestos, el SINADA deberá trasladar la información brindada por la Dirección de Evaluación o la Dirección de Supervisión al denunciante que haya formulado su denuncia, en el plazo máximo de cinco (5) días contado a partir de la recepción de dicha información. Luego de remitir dicha comunicación, se deberá dar por atendida la denuncia en el aplicativo informático respectivo⁹⁰.

La Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos o el Tribunal de Fiscalización Ambiental, según sea el caso, deberán poner en conocimiento del SINADA, la Resolución final emitida en el procedimiento administrativo sancionador –iniciado en mérito a una denuncia– en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contado a partir de la notificación de dicha Resolución⁹¹.

El SINADA deberá remitir dicha información al denunciante, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles de recibida la comunicación. Esta regla no es aplicable para las denuncias anónimas, ya que en estos casos no se cuenta con la información que identifique al denunciante o su domicilio⁹².

88 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 23.1

89 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 23.2

90 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 22.3

91 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 24.1

92 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 24.2

Toda información que reciba el SINADA relativa a la atención de las denuncias ambientales por parte de los órganos competentes del OEFA deberá ser puesta en conocimiento del denunciante, en la medida en que no se trate de información confidencial de acuerdo a las reglas que se encuentran establecidas sobre la materia en las normas sobre transparencia y acceso a información⁹³. Esta comunicación deberá enviarse en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles contado a partir de la recepción de la información⁹⁴.

3.3. El Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA) del OEFA

El Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA) es un servicio de alcance nacional que presta el OEFA para la atención de las denuncias ambientales, el cual comprende la orientación a los denunciantes, el registro de denuncias ambientales y el seguimiento del trámite respectivo. Este servicio se brinda en forma presencial en todas las sedes a nivel nacional y, en forma virtual, a través de diversos medios de comunicación institucionales⁹⁵.

Cabe indicar que el SINADA cuenta con una página web diseñada para realizar la formulación de denuncias ambientales en el siguiente enlace: <https://www.oefa.gob.pe/sinada>

3.4. El monitoreo ambiental participativo que realiza el OEFA

En el mes de setiembre de 2014, el OEFA aprobó su Reglamento de Participación Ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo de esta entidad⁹⁶. Esta normativa tiene por objeto regular la participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental que realiza el OEFA en el ejercicio de su función evaluadora⁹⁷.

El monitoreo ambiental participativo se constituye en un mecanismo de participación a través del cual la ciudadanía interviene en las labores de monitoreo ambiental que desarrolla el OEFA y consiste en la participación en las labores de medición de la presencia y concentración de contaminantes en el ambiente⁹⁸.

Esta normativa establece que el OEFA promueve la participación ciudadana en el monitoreo ambiental a su cargo a través de mecanismos que facilitan su ejercicio responsable⁹⁹.

Ahora bien, no se encuentra regulado en qué circunstancias deberá realizarse un monitoreo ambiental participativo, habiéndose establecido que el OEFA lo llevará a cabo cuando ello se justifique por razones de sensibilidad ambiental, conflictividad socioambiental u otros criterios que se encuentren previstos en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA) del OEFA; ello, sin perjuicio de que cualquier persona pueda solicitar al OEFA que esta entidad evalúe la pertinencia de realizar esta clase de monitoreos¹⁰⁰. De manera

93 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 26.1

94 Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 26.2

95 Decreto Supremo N°022-2009-MINAM. Reglamento de Organización y Funciones del OEFA. Artículo 33. Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante el OEFA. Artículo 4

96 Mediante Resolución de Consejo Directivo N°032-2014-OEFA/CD del 05 de setiembre del 2014, modificada mediante Resolución de Consejo Directivo N°003-2016-OEFA/CD del 27 de febrero del 2016.

97 Resolución de Consejo Directivo N°032-2014-OEFA/CD. Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Artículo 1.

98 Resolución de Consejo Directivo N°032-2014-OEFA/CD. Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Artículo 3 b).

99 Resolución de Consejo Directivo N°032-2014-OEFA/CD. Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Artículo 4.

100 Resolución de Consejo Directivo N°032-2014-OEFA/CD. Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Artículo 5.

excepcional, el OEFA podrá asumir los costos de los equipos de seguridad, seguros, vacunas u otros requisitos para los participantes en los monitoreos, cuando las circunstancias del caso lo justifiquen¹⁰¹.

Para la participación de todo ciudadano o institución en los monitoreos ambientales participativos a cargo del OEFA se requiere haber participado en la inducción que organice el OEFA¹⁰².

Luego de haber participado en la inducción respectiva, el OEFA realizará un taller donde presentará la propuesta de Plan de Monitoreo Ambiental Participativo. El referido Plan deberá contener información relacionada con el objetivo del monitoreo, su ubicación, la metodología de monitoreo a usar, el cronograma de actividades, entre otros¹⁰³. En el taller, se designará a las personas que participarán en el monitoreo ambiental a realizar¹⁰⁴, quienes intervendrán en calidad de observadores pudiendo colaborar con el OEFA en la identificación de los puntos de monitoreo ambiental¹⁰⁵.

Una vez ejecutado el monitoreo, se realizará un taller donde se presentarán los resultados obtenidos. A su vez, se elaborará un reporte que consigne el resumen de su desarrollo, el número de participantes e instituciones interesadas y los aportes recibidos explicando las razones por las cuales se acogieron o desestimaron las sugerencias recibidas. Las comunidades campesinas, nativas y/o pueblos indígenas pueden solicitar al OEFA la exposición oral de los resultados obtenidos en el monitoreo participativo la cual será efectuada en el idioma de la comunidad solicitante¹⁰⁶.

Cabe indicar que esta norma señala que la convocatoria a la inducción a realizar así como el

contenido final del plan de monitoreo ambiental participativo deberá publicarse en el portal web institucional; sin embargo, el OEFA no ha realizado la publicación de dichos documentos hasta la fecha.

Por último, cabe señalar que esta normativa señala que los resultados obtenidos en los monitoreos ambientales participativos tienen el mismo tratamiento que aquellos obtenidos en el ejercicio regular de la función evaluadora¹⁰⁷. Es decir, la normativa del OEFA le otorga a estos resultados de este monitoreo el valor de documentos públicos, constituyendo medios probatorios cuyo contenido se presume cierto, salvo prueba en contrario¹⁰⁸.

3.5. Participación ciudadana en los procedimientos administrativos sancionadores a cargo del OEFA

El procedimiento administrativo sancionador a cargo del OEFA se rige, supletoriamente, por lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), Ley N°27444.

La LPAG señala que el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia¹⁰⁹. Ello obedece a que el ejercicio de la potestad sancionadora es propio de una función de jurisdicción administrativa, a cargo del Estado.

A su vez, en la LPAG se reconoce la participación de terceros con interés legítimo en el procedimiento sancionador, habiéndose establecido que los terceros pueden apersonarse en cualquier estado

101 Resolución de Consejo Directivo N°032-2014-OEFA/CD. Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. Artículo 7.

102 Resolución de Consejo Directivo N°032-2014-OEFA/CD. Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. Artículo 15.

103 Resolución de Consejo Directivo N°032-2014-OEFA/CD. Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. Artículo 19.

104 Resolución de Consejo Directivo N°032-2014-OEFA/CD. Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. Artículo 23.

105 Resolución de Consejo Directivo N°032-2014-OEFA/CD. Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. Artículo 25.

106 Resolución de Consejo Directivo N°032-2014-OEFA/CD. Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. Artículo 29.

107 Resolución de Consejo Directivo N°032-2014-OEFA/CD. Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. Artículo 30.

108 Resolución de Consejo Directivo N°045-2015-OEFA/CD. Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Artículo 16.

109 Ley N°27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 235.1.

del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él¹¹⁰.

El Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA¹¹¹, que establece las reglas para el desarrollo de estos procedimientos, no recoge la regulación de cómo podría darse la participación ciudadana en los PAS.

La participación de terceros en los PAS a cargo del OEFA fue regulada en las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19 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 país¹¹².

En los procedimientos sancionadores ambientales, se consideran como terceros con interés legítimo a todas las personas naturales o jurídicas (ciudadanía en general), dado que el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado constituye un derecho difuso¹¹³.

En este sentido, se encuentra establecido que cualquier persona natural o jurídica con interés legítimo podrá intervenir como tercero interesado en los procedimientos administrativos sancionadores o recursivos que se tramitan ante el OEFA, aportando pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva, en aplicación de lo establecido en el Artículo 60° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General¹¹⁴.

De acuerdo a lo señalado en la Exposición de Motivos de esta normativa del OEFA¹¹⁵:



“Con esta disposición se busca promover, principalmente, la

participación de las comunidades campesinas y/o nativas, las poblaciones indígenas, las organizaciones civiles de defensa del medio ambiente, entre otros, a fin de que estas coadyuven en la determinación de las medidas cautelares y correctivas más apropiadas, así como en el seguimiento del cumplimiento de las medidas dictadas”.

Por tanto, el rol que se le reconoce a las organizaciones indígenas u otras entidades promotoras del interés público en el marco de los PAS a cargo del OEFA está referido a coadyuvar con los objetivos del procedimiento sancionador a través de la formulación de denuncias o la constitución como terceros intervinientes.

3.6. Normatividad ambiental sectorial en materia de vigilancia ciudadana en actividades de hidrocarburos

En el ámbito de las actividades de hidrocarburos se cuenta con un Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N°012-2008-EM.

Esta norma tiene por objeto, entre otras cosas, fortalecer los derechos de acceso a la información, a la Participación Ciudadana en la gestión ambiental y social, así como los derechos de los Pueblos Indígenas y la Población Involucrada¹¹⁶.

110 Ley N°27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 60.3

111 Aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°045-2015-OEFA/PCD del 07 de abril del 2015.

112 Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°026-2014-OEFA/CD del 24 de julio del 2014.

113 Exposición de motivos de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19 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. Pág. 9.

114 Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD. Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19 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. Primera Disposición Complementaria Final.

115 Exposición de motivos de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19 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. Pág. 9.

116 Decreto Supremo N°012-2008-EM. Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos. Artículo I. Título Preliminar.

La oportunidad en la que se implementa la participación ciudadana, de acuerdo a esta normativa, es durante las siguientes etapas¹¹⁷:

- a. Participación Ciudadana derivada de la negociación o concurso de los Contratos de Exploración y/o Explotación de Hidrocarburos.
- b. Participación Ciudadana durante la elaboración y evaluación de los Estudios Ambientales.
- c. Participación Ciudadana posterior a la aprobación de los Estudios Ambientales, durante el ciclo de vida del proyecto.

La vigilancia ciudadana ambiental se implementa durante esta última etapa.

El Plan de Participación Ciudadana aplicable a la etapa posterior a la aprobación de los Estudios Ambientales, forma parte del Plan de Relaciones Comunitarias contenido en el Plan de Manejo Ambiental de los Estudios Ambientales.

Este Plan de Participación Ciudadana debe comprender todo el ciclo de vida del proyecto, con el objeto de que la población involucrada de manera organizada participe en los Programas de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana de los impactos sociales y ambientales derivados de la ejecución del proyecto de Hidrocarburos¹¹⁸.

Este Plan de Participación Ciudadana será elaborado de manera coordinada con la población involucrada organizada que se encuentra dentro del Área de Influencia Directa e Indirecta del Proyecto de Hidrocarburos, y su implementación correrá a cargo de éste¹¹⁹.

Se encuentra establecido que el Titular del proyecto deberá tomar en cuenta los mecanismos de Participación Ciudadana contenidos en la Guía de Relaciones Comunitarias elaborada por el Ministerio de Energía y Minas, según resulten apropiados. Adicionalmente a lo allí señalado, el Titular del proyecto deberá implementar un Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana y/o establecer una Oficina de Información y Participación Ciudadana de acuerdo con las características particulares de cada proyecto, considerando su magnitud, área de influencia, situación del entorno y otros aspectos relevantes¹²⁰.

Este Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana está compuesto por grupos de vigilancia ambiental y social a cargo de hacer seguimiento de las acciones del proyecto con un mayor impacto potencial. La implementación de este programa corre a cuenta del Titular del proyecto y deberá ser coordinado con las Autoridades Competentes del sector en las funciones de supervisión y fiscalización¹²¹.

Los documentos generados por estas actividades serán remitidos periódicamente al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA¹²², a la DGAAE y a la OGGs, para que procedan en el marco de sus competencias¹²³.

A su vez, se encuentra establecido que el OEFA deberá informar a la población involucrada los resultados de la evaluación de los informes remitidos en el marco del Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana¹²⁴.

Asimismo, esta normativa dispone que el Titular del Proyecto deberá establecer una oficina en horario fijo

117 Decreto Supremo N°012-2008-EM. Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos. Artículo VI. Título Preliminar.

118 Decreto Supremo N°012-2008-EM. Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos. Artículo 16.

119 Decreto Supremo N°012-2008-EM. Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos. Artículo 16.

120 Decreto Supremo N°012-2008-EM. Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos. Artículo 17.

121 Decreto Supremo N°012-2008-EM. Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos. Artículo 18.

122 Originalmente la norma hacía referencia al Organismo Supervisor de Inversiones en Energía y Minería - OSINERMIN, pero en la medida en la que esta entidad transfirió sus competencias de fiscalización ambiental al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA a partir del mes de marzo del 2011, corresponde señalar a dicha entidad como la competente para su ejercicio.

123 Decreto Supremo N°012-2008-EM. Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos. Artículo 18.

124 Decreto Supremo N°012-2008-EM. Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos. Artículo 18.

y permanente, dedicada a absolver consultas sobre el desarrollo del proyecto y recibir las observaciones o aportes de la ciudadanía¹²⁵.

Cabe señalar que dentro de los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos, se han recogido principios de observancia obligatoria, que comprenden los siguientes¹²⁶:

Principios de la participación ciudadana en actividades de hidrocarburos:

- Igualdad de derechos

El proceso de participación ciudadana se rige por el Principio de Igualdad, de acuerdo al cual toda persona natural o jurídica tiene derecho a ser tratada de la misma manera ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

- Carácter de orden público de las normas legales

El proceso de participación ciudadana se rige por las normas de carácter obligatorio que lo regulan, siendo su aplicación exigible a todas las personas naturales o jurídicas y autoridades en el país.

- Transparencia y buena fe

La participación ciudadana se rige por el Principio de Transparencia y Buena Fe, conforme al cual todas las personas que intervienen en el proceso de participación ciudadana y en la gestión ambiental y social vinculado a las actividades de hidrocarburos, deben conducirse con respeto mutuo y colaboración, de manera tal que se propicien espacios de diálogo y participación efectiva, para el ejercicio de los derechos establecidos, así como para la búsqueda de consensos entre las partes involucradas o relacionadas con el desarrollo de las Actividades de Hidrocarburos.

- Mejora continua

La participación ciudadana y la gestión socioambiental en las Actividades de Hidrocarburos se orientan al cabal cumplimiento de los mandatos legales, al establecimiento de buenas prácticas en el desarrollo de las operaciones de aprovechamiento de los hidrocarburos y a propiciar metas para hacer cada vez más eficientes dichas operaciones en todas sus etapas, considerando el entorno social, así como los avances tecnológicos y científicos disponibles.

- Enfoque Intercultural

La participación ciudadana para las Actividades de Hidrocarburos se conduce respetando la diversidad cultural del país, mediante la adopción de mecanismos, criterios y patrones de gestión que se adecuen al contexto pluricultural y multilingüe de sus áreas de influencia. Se debe propiciar la efectiva participación de las poblaciones involucradas ubicadas en el área de influencia de las Actividades de Hidrocarburos, especialmente de las comunidades nativas y campesinas.

125 Decreto Supremo N°012-2008-EM. Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos. Artículo 19.

126 Resolución Ministerial N°578-2008-EM/DM. Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos. Artículo 3.

Cabe destacar el indicado enfoque intercultural que tiene por característica la necesidad de adecuar los instrumentos legales con los que se cuente con el contexto cultural. Asimismo, se hace hincapié en la necesidad de propiciar una participación efectiva, particularmente, de las comunidades nativas y campesinas.

Este enfoque resulta de gran utilidad para asegurar una aplicación adecuada de la normativa en materia de participación ciudadana a través de la vigilancia ambiental en el ámbito de las actividades de hidrocarburos.

A su vez, dentro de esta normativa se reconocen los siguientes derechos de participación ciudadana¹²⁷:

Derechos en el proceso de participación ciudadana en actividades de hidrocarburos

- Derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado

Toda persona tiene derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, y consecuentemente, a participar en las acciones que se adopten para evitar, mitigar y reducir los impactos ambientales negativos que pueden producirse, así como maximizar los impactos positivos de la actividad.

- Derecho de acceso a la información

En aplicación de las normas de transparencia y acceso a la información vigentes, toda persona, natural o jurídica tiene derecho a acceder libremente a la información pública que poseen las autoridades, a través de la solicitud correspondiente, salvo las excepciones expresamente señaladas por ley y el pago del costo de reproducción de la información correspondiente.

- Derecho a la participación en la gestión ambiental

Toda persona tiene derecho a la participación ciudadana y a manifestar su opinión, puntos de vista, recomendaciones u observaciones en los procesos de elaboración y aplicación de los Instrumentos de Gestión Socioambiental, los cuales contengan información, procesos sociales y decisiones que puedan repercutir sobre su entorno, salud, los recursos naturales, los ecosistemas y sobre cualquier otro aspecto vinculado a la calidad del ambiente y sus componentes.

- Derecho de acceso a la justicia

Toda persona tiene derecho a iniciar una acción legal rápida, sencilla y efectiva, ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales, en defensa de los derechos ciudadanos, el ambiente y sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, así como por el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica y la conservación del patrimonio cultural asociado.

- Derechos de las poblaciones involucradas

El Estado promueve el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las poblaciones involucradas, que incluye a las poblaciones indígenas, en el desarrollo de las actividades de hidrocarburos.

En el caso de las poblaciones indígenas, se respetará su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones y sus instituciones, tanto a nivel de cada comunidad, como de sus integrantes.

127 Resolución Ministerial N°578-2008-EM/DM. Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos. Artículo 4.

En el proceso de participación ciudadana, en el ámbito de las actividades de hidrocarburos; toda

persona está obligada a cumplir los siguientes deberes¹²⁸:

Deberes en el proceso de participación ciudadana.

- Deber de informar adecuadamente.

Las entidades públicas y privadas que intervienen en el proceso de participación ciudadana están obligadas a informar acerca del proyecto de inversión, sus posibles impactos, las actividades y actuaciones a realizar, hechos, situaciones y otros, bajo los criterios de veracidad, oportunidad e idoneidad de la información.

- Deber de participar con transparencia y buena fe

Toda persona que participe en el proceso de participación ciudadana debe actuar con transparencia y buena fe.

- Deber de participar responsablemente

Se debe actuar conforme a las normas y procedimientos de los mecanismos de participación ciudadana reconocidos por la legislación peruana. En ese sentido, constituye trasgresión a las disposiciones sobre participación ciudadana, toda acción o medida que adopten los Titulares del Proyecto, los ciudadanos o autoridades que impida u obstaculice el inicio, desarrollo o término de un proceso de participación ciudadana.

128 Resolución Ministerial N°578-2008-EM/DM. Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos. Artículo 5.

IV. Regulación de la vigilancia ciudadana en el ámbito de actividades bajo la competencia de otras EFA



Foto: Orientalizing

4.1. En materia forestal y de fauna silvestre

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus normas reglamentarias comprenden en sus regulaciones normas relacionadas con la vigilancia ciudadana en el ámbito de la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre.

En efecto, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en materia de monitoreo, control y vigilancia comunales señala que en el interior de las comunidades, sus miembros realizan actividades de monitoreo, control y vigilancia de los recursos forestales y de fauna silvestre bajo la supervisión de sus autoridades comunales, en coordinación con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, otras entidades públicas responsables y las organizaciones campesinas y nativas. Los miembros de la comunidad designados por la asamblea comunal, y registrados ante la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, pueden constituirse como comités de vigilancia y control forestal comunitario, actuando en su ámbito como custodios del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación¹²⁹.

En su calidad de custodios del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, los comités pueden intervenir los productos forestales y de fauna silvestre hallados o transportados en el interior de su comunidad, para luego informar a la dependencia más cercana de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sobre cualquier eventual incumplimiento de la normativa forestal y de fauna silvestre que hayan detectado, a efectos de que dicha autoridad realice las investigaciones necesarias, estando facultados para 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 del ámbito del sector forestal. Fuera de las tierras comunales, las organizaciones indígenas, comunidades y población local participan en el control de los recursos forestales y de fauna silvestre como parte de los comités de gestión forestal y de fauna silvestre¹³⁰.

A su vez, se encuentra establecido que la forma de organización de los comités de vigilancia y control forestal comunitario se rige por el estatuto y reglamentos internos de la comunidad, y que en

129 Ley N°29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Artículo 148

130 Ley N°29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Artículo 148.

atención a las tareas de control que estas desarrollan, el Estado promueve la participación de las comunidades campesinas y nativas en los beneficios generados a partir de los proyectos sobre conservación de bosques¹³¹.

Complementariamente, la Ley señala como una de las obligaciones del Estado para con los pueblos indígenas la referida a brindar capacitación a las comunidades nativas y campesinas para el monitoreo, control y vigilancia de la flora y fauna silvestre¹³².

A su vez, el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, reconoce a los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario u otras formas de organización comunal similares, como responsables del monitoreo, vigilancia y control de recursos forestales y de fauna silvestre al interior de las comunidades¹³³.

Requisitos para el reconocimiento de los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario:

Para lograr el reconocimiento de los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario se deberá cumplir con la presentación de los siguientes requisitos:

- a. Acta de asamblea comunal donde figure el acuerdo de creación del comité u otra forma de organización comunal existente, sus funciones, la designación del representante y la relación de los miembros que lo integran.
- b. Organización del comité.
- c. Documento que acredite el área titulada o bajo cesión en uso donde el comité u otra forma de organización comunal ejercerá sus funciones como custodios del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

Para el caso de comunidades posesionarias que se encuentren en trámite para obtener su reconocimiento, titulación o ampliación se deberá presentar la solicitud correspondiente, a fin que se conozca en qué ámbito territorial se van a realizar las funciones de custodio. Los miembros del comité ejercen las facultades de custodios forestales y de fauna silvestre dentro de su ámbito territorial¹³⁴.

La normativa forestal reconoce a los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario el rol de ser custodios del patrimonio forestal.

En efecto, en el ámbito del territorio comunal, son custodios del Patrimonio¹³⁵ los siguientes:

- a. Las comunidades campesinas y comunidades nativas que sean titulares de los títulos habilitantes, conforme a los estatutos comunales y procedimientos aprobados por ARFFS.
- b. Los miembros del Comité de Vigilancia y Control Forestal Comunitario u otra forma de organización comunal en el área de la comunidad titulada, cedida en uso, posesionarias en trámite de reconocimiento, titulación o ampliación.

131 Ley N°29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Artículo 148.

132 Ley N°29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Artículo 77 inciso c.

133 Decreto Supremo N°021-2015-MINAGRI. Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas. Artículo 127.

134 Decreto Supremo N°021-2015-MINAGRI. Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas. Artículo 127.

135 Decreto Supremo N°021-2015-MINAGRI. Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas. Artículo 128.1.

El custodio debidamente acreditado cuenta con las siguientes facultades¹³⁶:

Facultades de los custodios forestales:

- a. Salvaguardar los productos ante cualquier afectación ocasionada por terceros, debiendo comunicar inmediatamente a la ARFFS competente, a fin que proceda conforme a sus atribuciones de ley.
- b. Solicitar el auxilio de la ARFFS, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas y el gobierno local, según corresponda a sus competencias.
- c. Requerir pacíficamente, en el ejercicio de sus facultades, el cese de las actividades ilegales que advierta.

Cabe señalar que la ARFFS se encuentra a cargo de ejercer la función de control del patrimonio y las plantaciones forestales en tierras de comunidades nativas y comunidades campesinas. Esta autoridad ejerce la potestad fiscalizadora y sancionadora respecto del incumplimiento de las disposiciones establecidas en dichos actos y como consecuencia del ejercicio de su función de control¹³⁷.

La ARFFS, en caso lo considere necesario o cuando corresponda, puede solicitar la participación de las autoridades del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y Fauna Silvestre¹³⁸ u otros que estime necesario, que tienen competencia vinculada al control de los recursos forestal y de fauna silvestre¹³⁹.

4.2. En materia de recursos hídricos

A diferencia de la normativa en materia de recursos forestales y de fauna silvestre, en el ámbito de la gestión de los recursos hídricos, las organizaciones de usuarios de agua no participan directamente en el ámbito de la vigilancia sino que lo hacen a través de su intervención en los Consejos de Cuenca Hidrográfica.



Foto: COMARU

136 Decreto Supremo N°021-2015-MINAGRI. Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas. Artículo 128.2.

137 Decreto Supremo N°021-2015-MINAGRI. Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas. Artículo 130.1 literal c).

138 Regulado en el Artículo 147 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

139 Decreto Supremo N°021-2015-MINAGRI. Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas. Artículo 130.2



Foto: Diego Giannoni

En efecto, los Consejos de Cuenca Hidrográfica son órganos de naturaleza permanente, integrantes de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), creados con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos. En su norma de creación se establece su conformación, la cual debe considerar la participación equilibrada de los representantes de las organizaciones de usuarios y de los gobiernos regionales y gobiernos locales que lo integran¹⁴⁰.

Entre las funciones de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca se encuentra la referida a la realizar acciones de vigilancia y fiscalización en las fuentes naturales de agua con el fin de prevenir y combatir los efectos de la contaminación de las aguas, emitiendo informes que den mérito al inicio del procedimiento sancionador correspondiente por parte de la Autoridad Administrativa del Agua, la que para tal efecto coordina con la autoridad ambiental y de salud¹⁴¹.

A su vez, se encuentra establecido que la ANA, a través del Consejo de Cuenca correspondiente, ejerce funciones de vigilancia y fiscalización con el fin de prevenir y combatir los efectos de la contaminación del mar, ríos y lagos en lo que le corresponda¹⁴².

Cabe señalar que en la Estrategia Nacional para el Mejoramiento de la Calidad de los Recursos Hídricos¹⁴³, dentro de la acción estratégica 2 referida a “preservar y conservar las fuentes naturales de agua, los ecosistemas acuáticos y los bienes naturales asociados a esta”, se señala la meta referida a implementar el Plan Nacional de Vigilancia para la recuperación y protección de la calidad de los recursos hídricos, la misma que se encuentra a cargo de la ANA (a través de las AAA, las ALA, y también los Consejos de Cuenca).

Cabe señalar que en el caso de la ANA, no se cuenta con una regulación especial en materia de atención de denuncias ambientales¹⁴⁴.

140 Ley N°29338. Ley de Recursos Hídricos. Artículo 24.

141 Decreto Supremo N°001-2010-AG. Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos. Artículo 31 literal i).

142 Ley N°29338. Ley de Recursos Hídricos. Artículo 75.

143 Aprobada mediante Resolución Jefatural N°042-2016-ANA

144 En la página web de la ANA se señalan unas indicaciones para la tramitación de quejas, denuncias y reclamos lo cual se encuentra a cargo de la Oficina de Atención a la Ciudadanía y Gestión Documentaria del MINAGRI. Sin embargo, estas son denuncias que se formulan contra funcionarios que cometen hechos arbitrarios o ilegales.

En las últimas normas emitidas por el sector Agricultura en materia de formalización de derechos de agua, se ha incluido una disposición relacionada con la vigilancia de los recursos hídricos, donde se señala que la ANA, con el apoyo de las juntas de usuarios de aguas, procederá a la identificación de infractores y la adopción de medidas administrativas destinadas al cese del uso ilegal del agua, incluyendo el sellado de pozos clandestinos. A su vez, se señaló que las juntas de usuarios de agua subterráneas, dentro de los sectores hidráulicos a su cargo y en coordinación con la Administración Local de Agua, ejecutan un Plan de Vigilancia, aprobado por la Autoridad Administrativa del Agua, con la finalidad de evitar el uso ilegal del agua subterránea¹⁴⁵.

En este marco, se ha constituido el primer Comité de Vigilancia del acuífero de Villacurí, en Ica, el cual se encuentra compuesto tanto por representantes (titular y alterno) de la Administración Local del Agua y de la Dirección Regional Agraria, como también de las Juntas de Usuarios de la zona¹⁴⁶.

No se cuenta con similar regulación en materia de contaminación del agua, siendo conocida la práctica de esta entidad de promover el monitoreo ambiental participativo, pero esto no se hace a través de comités

de vigilancia y no se cuenta con una regulación específica al respecto.

4.3. En materia de actividades pesqueras y acuícolas

En el ámbito de las actividades pesqueras y acuícolas, las labores de control y vigilancia se encuentran señaladas como de responsabilidad de las autoridades competentes en este ámbito sectorial.

A su vez, no se cuenta con una regulación especial en materia de atención de denuncias ambientales en el ámbito de las actividades pesqueras y acuícolas.

Únicamente se encuentra señalado, en cuanto a la presentación de denuncias, que cualquier interesado puede formular denuncias debidamente sustentadas ante la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción¹⁴⁷, ante las Comisiones Regionales de Sanciones o las dependencias regionales, por acciones u omisiones que se encuentren tipificadas como infracciones administrativas en la Ley, su Reglamento, los reglamentos de ordenamiento pesquero y de acuicultura, así como en las demás normas específicas que regulan la actividad pesquera.



Foto: Pablo Puertas

145 Decreto Supremo N°007-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que regula los procedimientos de formalización o regularización de licencias de uso de agua. Primera Disposición Complementaria Final.

146 Ver la Resolución Directoral N°574-2015-ANA-AAA-CH.CH del 01 de setiembre de 2015.

147 De acuerdo a lo señalado en el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del PRODUCE aprobado mediante Decreto Supremo N°012-2016-PRODUCE.

V. A modo de resumen

- El derecho a un ambiente sano y equilibrado es un derecho fundamental de la persona humana reconocido como tal por la Constitución Política y regulado por la Ley General del Ambiente.
- A nivel internacional se reconoce la importancia de la participación ciudadana para hacer cumplir las leyes y las obligaciones ambientales en general, y a través de ello, lograr la protección de los derechos ambientales de las personas. A su vez, a nivel internacional, se reconoce el papel fundamental de las poblaciones indígenas en la protección ambiental y la necesidad de apoyar su identidad, cultura e intereses a efectos de hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.
- La participación ciudadana en materia ambiental se materializa, entre otras vías, en el derecho de acceso a la justicia, lo que comprende, a su vez, el acceso a la justicia administrativa ambiental. En nuestro país, la justicia administrativa es aquella que presenta un mayor desarrollo jurisprudencial en relación a la defensa de los derechos ambientales, particularmente a través del desarrollo de los procedimientos administrativos sancionadores en materia ambiental.
- Se reconoce cada vez más que cualquier esfuerzo de desarrollo, para que sea realmente sostenible, requiere la participación activa de una sociedad civil bien informada. La participación pública fortalece el monitoreo y cumplimiento de estándares y políticas públicas, proporciona oportunidades para la cooperación y coordinación entre el gobierno y la sociedad civil, construyendo confianza entre las partes y llevando a la creación de relaciones de colaboración a largo plazo.
- A través de la fiscalización ambiental se busca asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo de un determinado administrado. Pero esta es una función propia del Estado, no es delegable para ser ejercida por la ciudadanía; sin perjuicio de reconocer la importancia de la colaboración que se puede dar a través de la vigilancia ciudadana con las funciones de fiscalización ambiental a cargo de la EFA competente.
- La participación ciudadana en el ámbito de la fiscalización ambiental se materializa en la “vigilancia ciudadana ambiental”, la cual constituye una forma de propiciar la democracia ambiental a través de la participación del público.
- La Ley General del Ambiente (LGA), reconoce como uno de sus principios básicos, el referido a la participación ciudadana en la gestión ambiental, lo que comprende la participación en la aplicación de políticas y medidas relativas al ambiente, siendo necesario que dicho derecho se ejerza de manera responsable. Se reconocen como mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental el referido al seguimiento, control y monitoreo ambiental, incluyendo las denuncias por infracciones a la legislación ambiental o por amenazas o violación de los derechos ambientales, así como el uso de medios visuales.
- A su vez, en el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, se regulan los mecanismos a través de los cuales se materializa la participación ciudadana en la fiscalización ambiental, los que comprenden, entre otros:
 - a) Comités de Vigilancia Ciudadana, debidamente registrados ante la autoridad competente.
 - b) Seguimiento de los indicadores de cumplimiento de la normativa ambiental.
 - c) Denuncia de infracciones o de amenazas de infracciones a la normativa ambiental.
- Los Comités de Vigilancia Ciudadana 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. La normativa señala que si estos Comités de Vigilancia contravienen los principios de responsabilidad y buena fe, es posible que la autoridad competente pueda fundamentar su disolución. Sin embargo, esta es una figura que no ha tenido implementación en la



práctica, particularmente en lo relacionado a su necesario registro ante la autoridad competente.

- Por otro lado, no se cuenta con indicadores de cumplimiento de la normativa ambiental y tampoco se cuenta con normas reglamentarias de naturaleza transversal que regulen el procedimiento de atención de denuncias ambientales.
- La normativa, asimismo, ha establecido que el MINAM es la entidad a cargo de supervisar el cumplimiento de estos mecanismos de participación ciudadana. A la fecha no se cuenta con normativa alguna que haya regulado la forma en la que esta supervisión se realice. Se requiere que el MINAM supervise el cumplimiento de estas funciones.
- La LGA señala que las personas que realizan vigilancia ciudadana pueden o no formular denuncias ante la autoridad competente respecto del resultado de la vigilancia realizada. Por tanto, si bien no existe un deber de formular denuncias en relación a lo obtenido como resultado de la vigilancia ciudadana, a efectos de institucionalizar la vigilancia ciudadana en la gestión ambiental, es recomendable que las organizaciones ciudadanas que obtengan información relevante como resultado de la vigilancia ciudadana ambiental que realizan, canalicen a través del mecanismo de formulación

de denuncias ambientales la necesaria intervención de las autoridades competentes a efectos de resolver el problema ambiental detectado o restaurar el derecho ambiental que hubiera sido afectado.

- Las reglas aplicables a la formulación de denuncias ambientales se encuentran en la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), donde se señala que todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento legal, sin que sea necesario sustentar que algún derecho o interés legítimo ha sido afectado. Asimismo, se señala que este derecho a denunciar no constituye al denunciante en parte del procedimiento administrativo que pudiera abrirse a causa de la denuncia.
- A su vez, la LPAG señala los contenidos mínimos que deben contener las denuncias, que comprenden la exposición de los hechos objeto de denuncia y la presentación de elementos de prueba a efectos de lograr la comprobación de los hechos objeto de denuncia. Por su parte, la autoridad competente para atender la denuncia debe realizar lo necesario para verificar la verosimilitud de los hechos denunciados. Asimismo, si la denuncia es rechazada, ello debe ser motivado y comunicado al denunciante.

- La LGA dispuso que las entidades públicas competentes en fiscalización ambiental deben contar con procedimientos para la atención de denuncias y su comunicación al público. Ello debería hacerse de acuerdo a los parámetros y criterios que establezca el Ministerio del Ambiente (MINAM). Sin embargo, hasta la fecha el MINAM no ha cumplido con desarrollar esta regulación. A su vez, la LGA señala que toda persona tiene derecho a conocer el estado de las denuncias que presente ante cualquier entidad pública respecto de infracciones a la normatividad ambiental y, por su parte, la autoridad de fiscalización ambiental está sujeta a la obligación de remitir anualmente al MINAM el listado con las denuncias recibidas y soluciones alcanzadas, con la finalidad de hacer pública esta información a la población a través del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA).
- Al respecto, en la página web del SINIA se encuentran publicados estos reportes de atención de denuncias ambientales con lo que se puede verificar el limitado nivel de cumplimiento de esta obligación de transparencia en materia de vigilancia ciudadana. A su vez, de la revisión de estos listados se puede verificar que existen diversos criterios para determinar cuándo es que una denuncia debe darse por atendida, lo cual es necesario de ser regulado de manera transversal. Llama la atención que el OEFA no haya cumplido con hacer la presentación de dichos listados de atención de denuncias.
- La legislación ambiental ha establecido que el Estado promueve la participación ciudadana en las acciones de vigilancia y fiscalización ambiental; habiéndose hecho énfasis en la necesidad de que esta sea una participación responsable, con el fin de contribuir al mejor desempeño en el ejercicio de sus funciones. A su vez, se encuentra establecido el mandato para que las autoridades competentes deban facilitar el ejercicio de la vigilancia ciudadana a través de medidas con tales fines.
- En cuanto a la política ambiental en materia de vigilancia ciudadana, cabe señalar que la Ley General del Ambiente ha establecido el compromiso del Estado de promover la participación ciudadana en las acciones de fiscalización ambiental. A su vez, en la Política Nacional del Ambiente (PNA) se encuentra establecido el compromiso de promover acciones de vigilancia para coadyuvar al cumplimiento de la normativa y objetivos de la gestión ambiental. Sin embargo, en los instrumentos operativos de la PNA, no se han establecido acciones y responsabilidades expresas en esta materia. Por su parte, en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2015, sí se encuentra señalado el compromiso del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, entre los cuales se encuentran los derechos ambientales. Bajo esta premisa se encuentra establecido que para asegurar el cumplimiento del derecho a un ambiente saludable se necesita fortalecer los mecanismos de participación de las personas en la fiscalización y gestión ambiental, a efectos de asegurar la sostenibilidad de las actividades socioeconómicas, respetando el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado. Este Plan señala que las autoridades responsables son tanto el MINAM como también los Gobiernos Regionales y Locales.
- Por su parte en el Reglamento de la Ley del SNGA, se encuentra establecido que el SINIA debe crear mecanismos permanentes de acceso a la información sobre el estado del ambiente y los recursos naturales, con la finalidad de propiciar la participación ciudadana en la vigilancia ambiental, incluyendo la utilización de diferentes medios de comunicación.
- En cuanto a la regulación de la vigilancia ciudadana en las actividades bajo la competencia del OEFA, cabe resaltar que esta entidad, desde abril de 2014 cuenta con unas Reglas para la Atención de Denuncias Ambientales presentadas ante esta entidad, las mismas que fueron aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N°015-2014-OEFA/CD. Esta normativa puede ser aplicada de manera supletoria por las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), en lo que resulte pertinente.
- Sin embargo, a pesar de que se encuentra establecido que el OEFA está facultado para recoger información de la población local mediante audiencias públicas a fin de complementar sus acciones de fiscalización ambiental, esta normativa no ha sido objeto de

desarrollo reglamentario y si bien el OEFA viene realizando audiencias públicas a nivel nacional, estas no tienen por objeto recoger información para complementar la información con la que cuentan para el desarrollo de sus acciones de fiscalización ambiental.

- En el marco de las normas del OEFA, la denuncia ambiental es la comunicación respecto de hechos que pueden constituir una posible infracción ambiental. Para la identificación de tales hechos, se requiere lograr una adecuada identificación de los mismos por lo que es recomendable contar con las mejores pruebas posibles que permitan acreditar los hechos de la realidad. A su vez, para que un hecho identificado pueda constituir una posible infracción administrativa, se requiere conocer cuáles son las obligaciones a las que se encuentra sujeto el denunciado que habrían sido incumplidas. El denunciante puede formular su denuncia ambiental en forma presencial, virtual o a través de otros medios que el OEFA implemente para tal efecto.
- A solicitud del denunciante, el OEFA le podrá brindar orientación para formular su denuncia ambiental. Para tal efecto, a través de los medios empleados para la formulación de las denuncias, se absolverán las dudas del denunciante con el objeto de garantizar que la denuncia contenga la información mínima necesaria para ser atendida. No se ha establecido de manera expresa que el OEFA deba brindar especial consideración a las poblaciones indígenas en la formulación de sus denuncias.
- Las denuncias ambientales sobre hechos que forman parte del ámbito de fiscalización directa del OEFA no constituyen un mandato para la atención de denuncias ambientales sino que sirven como información referencial para el ejercicio de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA.
- El trámite de atención de denuncias ante el OEFA comprende un análisis preliminar a efectos de asegurar que se trate de una denuncia ambiental y si existen indicios razonables sobre la presunta comisión de una infracción administrativa, el registro de la denuncia en el aplicativo informático respectivo otorgándole un código de atención al denunciante, luego esta se deriva

al órgano del OEFA competente, pudiéndose derivar a otra autoridad competente en caso no corresponda al ámbito de intervención de esta entidad, informándose al denunciado dicha derivación; y, finalmente, la comunicación al denunciante sobre la atención de su denuncia. Esta comunicación consiste en la información que brinde el órgano competente del OEFA respecto de las acciones a adoptar para la atención de la denuncia, la cual debe ser remitida en un plazo no mayor de 5 días contado a partir de la recepción de esta información. Asimismo, toda información que se reciba en relación a la atención de la denuncia deberá ser comunicada al denunciante en el plazo máximo de 5 días.

- Desde el mes de setiembre de 2014, el OEFA aprobó su Reglamento de Participación Ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo de esta entidad. El monitoreo ambiental participativo es el mecanismo de participación a través del cual la ciudadanía interviene en las labores de monitoreo ambiental que desarrolla el OEFA y consiste en la participación de las personas en las labores de medición de la presencia y concentración de contaminantes en el ambiente.

Para participar en estos monitoreos, se requiere previamente haber participado en la inducción que organice el OEFA. Luego de haber participado en la inducción respectiva, el OEFA realizará un taller donde presentará la propuesta de Plan de Monitoreo Ambiental Participativo, en el cual se designará a las personas que participarán en el monitoreo ambiental a realizar, quienes intervendrán en calidad de observadores.

Una vez ejecutado el monitoreo, se realizará un taller donde se presentarán los resultados obtenidos. A su vez, se elaborará un reporte que consigne el resumen de su desarrollo, el número de participantes e instituciones interesadas y los aportes recibidos, explicando las razones por las cuales se acogieron o desestimaron las sugerencias recibidas. Las comunidades campesinas, nativas y/o pueblos indígenas pueden solicitar al OEFA la exposición oral de los resultados obtenidos en el monitoreo participativo, la misma que será efectuada en el idioma de la comunidad solicitante.



Foto: Digital Democracy

Los resultados obtenidos en los monitoreos ambientales participativos tienen el mismo tratamiento que aquellos obtenidos en el ejercicio regular de la función evaluadora. Es decir, la normativa del OEFA le otorga a estos resultados de monitoreo el valor de documentos públicos, constituyendo medios probatorios cuyo contenido se presume cierto, salvo prueba en contrario.

- El procedimiento administrativo sancionador a cargo del OEFA se rige, supletoriamente, por lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG). Esta norma señala que el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

A su vez, en la LPAG se reconoce la participación de terceros con interés legítimo en el procedimiento sancionador, habiéndose establecido que los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él.

El Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA -que establece las reglas para el

desarrollo de estos procedimientos- no regula la participación ciudadana en los PAS.

La participación de terceros en los PAS a cargo del OEFA fue regulada en las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19 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.

Esta normativa estableció que cualquier persona natural o jurídica con interés legítimo podrá intervenir como tercero interesado en los procedimientos administrativos sancionadores o recursivos que se tramitan ante el OEFA, aportando pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva.

Por tanto, el rol que se le reconoce a las organizaciones indígenas u otras entidades promotoras del interés público en el marco de los PAS a cargo del OEFA está referido a coadyuvar con los objetivos del procedimiento sancionador a través de la formulación de denuncias o la constitución como terceros intervinientes.

- En cuanto a la normativa ambiental sectorial en materia de vigilancia ciudadana, particularmente



Foto: Arturo Tuesta

en el caso del sector hidrocarburos, se cuenta con un Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N°012-2008-EM.

La vigilancia ciudadana ambiental en las actividades de hidrocarburos se implementa en la etapa posterior a la aprobación de los estudios ambientales durante el ciclo de vida del proyecto.

El Plan de Participación Ciudadana que forma parte del Plan de Relaciones Comunitarias y está contenido en el Plan de Manejo Ambiental de los Estudios Ambientales, debe comprender todo el ciclo de vida del proyecto, con el objeto de que la población involucrada de manera organizada participe en los Programas de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana de los impactos sociales y ambientales derivados de la ejecución del proyecto de Hidrocarburos.

Asimismo, el Titular del proyecto deberá implementar un Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana y/o establecer una Oficina de Información y Participación Ciudadana de acuerdo con las características particulares de cada proyecto, considerando su magnitud, área de influencia, situación del entorno y otros aspectos relevantes.

Este Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana está compuesto por grupos de

vigilancia ambiental y social a cargo de hacer seguimiento de las acciones del proyecto con un mayor impacto potencial. La implementación de este programa corre a cuenta del Titular del proyecto y deberá ser coordinado con las Autoridades Competentes del sector en las funciones de supervisión y fiscalización.

Los documentos generados por estas actividades serán remitidos periódicamente al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, a la DGAAE y a la OGGs, para que procedan en el marco de sus competencias.

A su vez, se encuentra establecido que el OEFA deberá informar a la población involucrada los resultados de la evaluación de los informes remitidos en el marco del Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana.

Cabe resaltar que en esta normativa se establecen tanto principios como derechos y deberes aplicables en el ámbito de la participación ciudadana en actividades de hidrocarburos.

- La Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus normas reglamentarias comprenden en sus regulaciones normas relacionadas con la vigilancia ciudadana en el ámbito de la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre.

Esta normativa señala que en el interior de las comunidades, sus miembros realizan actividades

de monitoreo, control y vigilancia de los recursos forestales y de fauna silvestre bajo la supervisión de sus autoridades comunales, en coordinación con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, otras entidades públicas responsables y las organizaciones campesinas y nativas. Los miembros de la comunidad designados por la asamblea comunal, y registrados ante la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, pueden constituirse como comités de vigilancia y control forestal comunitario, actuando en su ámbito como custodios del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.

En su calidad de custodios del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, los comités pueden intervenir los productos forestales y de fauna silvestre hallados o transportados en el interior de su comunidad, para luego informar a la dependencia más cercana de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sobre cualquier eventual incumplimiento de la normativa forestal y de fauna silvestre que hayan detectado, a efectos de que dicha autoridad realice las investigaciones necesarias, estando facultados para 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 del sector forestal.

Complementariamente, la Ley señala como una de las obligaciones del Estado para con los pueblos indígenas la referida a brindar capacitación a las comunidades nativas y campesinas para el monitoreo, control y vigilancia de la flora y fauna silvestre.

A su vez, el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, reconoce a los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario u otras formas de organización comunal similares, como responsables del monitoreo, vigilancia y control de recursos forestales y de fauna silvestre al interior de las comunidades.

- En el ámbito de la gestión de los recursos hídricos, las organizaciones de usuarios de agua no participan directamente en el ámbito

de la vigilancia sino que lo hacen a través de su participación como integrantes de los Consejos de Cuenca Hidrográfica.

Entre las funciones de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca se encuentra la referida a realizar acciones de vigilancia y fiscalización en las fuentes naturales de agua, con el fin de prevenir y combatir los efectos de la contaminación de las aguas, emitiendo informes que den mérito al inicio del procedimiento sancionador correspondiente por parte de la Autoridad Administrativa del Agua.

La ANA no cuenta con una regulación especial en materia de atención de denuncias ambientales.

En las últimas normas emitidas por el sector Agricultura en materia de formalización de derechos de agua se ha incluido una disposición relacionada con la vigilancia de los recursos hídricos, donde se señala que la ANA, con el apoyo de las juntas de usuarios de aguas, procederá a la identificación de infractores y la adopción de medidas administrativas destinadas al cese del uso ilegal del agua, incluyendo el sellado de pozos clandestinos. A su vez, se señaló que las juntas de usuarios de agua subterráneas, dentro de los sectores hidráulicos a su cargo y en coordinación con la Administración Local de Agua, ejecutan un Plan de Vigilancia aprobado por la Autoridad Administrativa del Agua, con la finalidad de evitar el uso ilegal del agua subterránea.

No se cuenta con similar regulación en materia de contaminación del agua, siendo conocida la práctica de esta entidad de promover el monitoreo ambiental participativo aunque esto no se hace a través de comités de vigilancia y no se cuenta con una regulación específica al respecto.

- En el ámbito de las actividades pesqueras y acuícolas, las labores de control y vigilancia se encuentran señaladas como de responsabilidad de las autoridades competentes en este ámbito sectorial.

A su vez, no se cuenta con una regulación especial en materia de atención de denuncias ambientales en el ámbito de las actividades pesqueras y acuícolas.

VI. Propuestas para el fortalecimiento de la vigilancia ciudadana en materia ambiental

• Aspectos político-institucionales:

- **Actualización del esquema institucional ambiental, incluyendo los espacios de participación de la sociedad civil.** El país cuenta con un Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), bajo la rectoría del MINAM. Sin embargo, la normativa que regula este marco institucional data del año 2004 (Ley N°28245 y su reglamento aprobado mediante D.S.008-2005-PCM), es decir, es anterior a la creación del MINAM, razón por la cual no se ha llegado a actualizar esta regulación, considerando las competencias actualmente a cargo del sector Ambiente. Es urgente una actualización del esquema institucional ambiental vigente, donde debería quedar claramente establecido el rol que le corresponde jugar a la sociedad civil en la toma de decisiones así como en la fiscalización ambiental.
- **Incorporación de la vigilancia indígena en la Agenda Nacional de Acción Ambiental 2017-2018.** Si bien la Política Nacional del Ambiente se ha establecido el compromiso de promover acciones de vigilancia ambiental y en la Ley General del Ambiente se señala que el Estado promueve la participación ciudadana en la fiscalización ambiental, este tema no ha sido expresamente recogido ni en el Plan Nacional de Acción Ambiental (2011-2021) ni tampoco en la Agenda Nacional de Acción Ambiental 2015-2016. Por tanto, se requiere que en la nueva Agenda Nacional de Acción Ambiental (2017-2018) se precisen las acciones a llevar a cabo por parte de las entidades integrantes del SNGA a efectos de lograr el fortalecimiento y consolidación de la vigilancia ambiental, en general, y de la vigilancia ambiental indígena, en especial.
- **Rol supervisor del MINAM en materia de vigilancia ciudadana.** Con la Ley N°30011 (2013), se modificó la Ley de creación del MINAM a efectos de incluir como una de sus funciones específicas la referida a coordinar y hacer seguimiento, en su rol de ente rector del SNGA, del adecuado ejercicio de las competencias ambientales en los diversos niveles de gobierno. Sin

embargo, este rol supervisor del MINAM respecto de las funciones en el ámbito del SNGA no ha tenido mayor desarrollo. En particular, en lo relacionado a la vigilancia ciudadana en materia ambiental, la Ley General del Ambiente (2005) estableció que las autoridades competentes debían dictar 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. A su vez, las autoridades competentes deben desarrollar y difundir mecanismos de denuncia frente a infracciones a la normativa ambiental. De igual manera, la LGA señala que las entidades públicas tienen la obligación de capacitar, facilitar asesoramiento y promover la activa participación de las entidades dedicadas a la defensa del ambiente y la población organizada en la gestión ambiental. Se requiere que el MINAM implemente este rol supervisor en el marco del SNGA, incluyendo los temas de vigilancia ciudadana indígena a efectos de verificar el cumplimiento de estos mandatos normativos.

- **Reporte anual de denuncias ambientales.** La LGA (en su modificatoria del año 2008) estableció el mandato para que las autoridades de fiscalización ambiental deban remitir anualmente al MINAM el listado de las denuncias recibidas y soluciones alcanzadas a efectos de hacer pública esta información a través del SINIA. El cumplimiento de esta normativa es limitado y cada entidad interpreta a su manera cómo se da por atendida una denuncia. Debería regularse el contenido de este reporte, y asimismo, establecer que el mismo sea presentado ante el OEFA en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).
- **Gestión de la información para facilitar la vigilancia ambiental ciudadana.** Las denuncias ambientales son comunicaciones que realizan los ciudadanos respecto de hechos que pueden constituir infracciones ambientales. Ahora bien, para identificar

qué hechos de la realidad serían potenciales infracciones se requiere conocer cuáles son las obligaciones ambientales de los titulares de actividades económicas. Las obligaciones ambientales pueden encontrarse en la normativa ambiental, en los mandatos que dicte la autoridad de fiscalización ambiental o en el contenido del instrumento de gestión ambiental aplicable de acuerdo a las reglas del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). En relación a esto último, constituye una limitación en el acceso a información el hecho de que no se cuente con una versión final del estudio ambiental aprobado que compendie en un solo documento tanto la versión original del documento como aquella que resulta luego del desarrollo del procedimiento administrativo de revisión y aprobación del mismo. Por tal motivo, consideramos necesario que la autoridad a cargo de emitir la certificación ambiental apruebe la versión final compendiada del instrumento de gestión ambiental aprobado. Cabe señalar que constituye un avance importante en el acceso a información, que en la página web institucional del SENACE se haya desarrollado un espacio de consulta ciudadana de los proyectos presentados a esta entidad donde se publica toda la información presentada por el administrado y los informes que elabora esta institución dentro de los procedimientos administrativos correspondientes.

● Aspectos legales:

- **Regulación de los Comités de Vigilancia Ciudadana.** Si bien se encuentra establecida la figura de los Comités de Vigilancia Ciudadana que deben ser registrados ante la autoridad competente en el Reglamento de Transparencia del sector Ambiente, no se ha desarrollado la normativa reglamentaria que establezca los requisitos para su registro, la naturaleza jurídica de tal registro, las herramientas con las que habría de contar tales Comités, entre otros aspectos. Sería necesario, a su vez, definir si dicho registro correspondería que sea realizado ante el MINAM, o ante el OEFA o ante la EFA competente.

- **Regulación en materia de indicadores de cumplimiento de la normativa ambiental.** A la fecha, no se han establecido los indicadores de cumplimiento de la normativa ambiental, que constituye uno de los mecanismos de vigilancia ambiental reconocidos por el Reglamento de Transparencia del sector Ambiente. Si bien se tiene una percepción de que existe un limitado nivel de cumplimiento, este mecanismo debería coadyuvar a efectos de conocer qué tan efectiva o no es la implementación de la normativa ambiental con miras a su perfeccionamiento para el logro de los objetivos de política ambiental implícitos en la aplicación de la normativa ambiental. A su vez, se requiere contar con reglas para el seguimiento de tales indicadores por parte de la ciudadanía.

- **Regulación transversal en materia de procedimientos para la atención de denuncias ambientales.** Si bien algunas entidades, en cumplimiento de lo señalado en la Ley General del Ambiente, han regulado los procedimientos para la atención de denuncias ambientales y si bien se cuenta con reglas generales para la presentación de denuncias ante la autoridad administrativa en la Ley del Procedimiento Administrativo General; no se cuenta con un procedimiento que regule de manera transversal esta materia a pesar de que desde el año 2008 (mediante el Decreto Legislativo N°1055) se dispuso que el MINAM debía establecer los parámetros y criterios para la atención de denuncias ambientales y sus formas de comunicación al público. En este caso, cabe también preguntarse si este mandato a cargo del MINAM debería continuar o se entendería que, actualmente, recae sobre el OEFA en su calidad de ente rector del SINEFA. En todo caso, se debería actualizar y precisar a qué entidad le correspondería dictar dicha normativa.

● Aspectos relacionados con el ejercicio de la vigilancia ciudadana indígena:

- **Denuncias ambientales debidamente formuladas.** Para que una denuncia ambiental tenga éxito se requiere que esta contenga información suficiente que

permita identificar los hechos objeto de denuncia y las obligaciones que habrían sido incumplidas. Es importante que los resultados de la vigilancia ciudadana estén debidamente documentados, identificándose la realidad con el mayor detalle posible. De ser necesario, se puede solicitar al OEFA que brinde orientación para la formulación de la denuncia. Debería brindarse una especial consideración a las poblaciones vulnerables, tales como los pueblos indígenas, en relación a la orientación requerida para la formulación de denuncias ambientales. A su vez, se debería reglamentar la manera en la que, mediante audiencias públicas, se recoja información a efectos de complementar las acciones de fiscalización a su cargo.

- **Comunicación al denunciante sobre la atención de su denuncia.**

De acuerdo al reglamento de atención de denuncias del OEFA la comunicación al denunciante sobre la atención de su denuncia consiste en la información que brinde el órgano competente del OEFA respecto de las acciones a adoptar para la atención de la misma. Sin embargo, los denunciante no son notificados respecto del inicio del PAS o de la resolución que en primera o segunda instancia se formule en relación a los hechos que fueron objeto de denuncia. De esta manera, los denunciante únicamente llegan a saber qué es lo que piensa hacer la autoridad en relación a su denuncia pero no llegan a conocer si como consecuencia de su denuncia se llegó a sancionar o a declarar administrativamente responsable a los denunciante. En tal sentido, se propone que en la documentación derivada de las acciones de supervisión y fiscalización que se realicen en los casos relacionados con denuncias formuladas ante el OEFA, se haga expresa referencia a la existencia de la denuncia y que se deba notificar a los denunciante respecto del inicio del PAS, así como del resultado del mismo tanto en primera como en segunda instancia; aun cuando los denunciante no se hubieren apersonado como terceros en el procedimiento respectivo.

- **Monitoreo ambiental participativo.**

Constituye un avance importante que el OEFA haya regulado el procedimiento para el desarrollo de monitoreos ambientales

participativos, a través de los cuales la ciudadanía interviene en las labores de monitoreo ambiental que realiza esta entidad. A su vez, constituye un aspecto positivo que se haya establecido que los pueblos indígenas pueden solicitar al OEFA la exposición oral de los resultados obtenidos en el monitoreo participativo la cual será efectuada en el idioma de la comunidad solicitante.

o Al respecto, preocupa que no se esté cumpliendo el mandato establecido por esta misma normativa en el sentido de publicar en la página web institucional el contenido del plan de monitoreo ambiental participativo. Tampoco se publica el reporte del monitoreo ambiental participativo realizado. La mayor difusión posible sobre los monitoreos participativos coadyuvará a su consolidación como instrumentos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental.

o Por otro lado, no se ha regulado cuál debería ser el tratamiento que se otorgue a los resultados de monitoreos que realicen directamente los ciudadanos, sin participación de la autoridad; salvo en el caso del sector hidrocarburos donde se ha establecido que el OEFA debería informar a la población involucrada los resultados de la evaluación de los informes remitidos en el marco del Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana. La limitante en este caso sería la falta de un procedimiento para la entrega de esta información y la falta de un plazo para que el OEFA evalúe su contenido e informe al respecto a la comunidad.

o A su vez, no se cuenta con normativa en relación a la posibilidad de que el OEFA participe en los monitoreos comunales que se realicen. Esto podría aportar en el proceso de lograr un mayor acercamiento entre la vigilancia indígena y el rol de la autoridad de fiscalización ambiental.

- **Participación ciudadana en los procedimientos administrativos sancionadores.**

El OEFA ha regulado la participación de terceros que coadyuvan con los objetivos del PAS, a partir de la normativa que sobre la mate-

ria se encuentra establecida en la LPAG. A su vez, se encuentra establecido que si bien los PAS se inician de oficio, ello puede darse como consecuencia de una denuncia.

- o Sin embargo, tal como se ha señalado anteriormente, constituye una limitante a la participación ciudadana que al denunciante no se le notifique el inicio del PAS ni el resultado del mismo.
- o En cuanto a la validez probatoria de los resultados de monitoreo ambiental comunitario que se realice, no existe regulación alguna que señale el tratamiento que se le deba dar a los reportes de monitoreo ambiental comunitario. Únicamente se ha establecido que los resultados de los monitoreos ambientales participativos tienen el mismo tratamiento que los obtenidos en el ejercicio regular de la función evaluadora, es decir se entiende que son documentos públicos cuyo contenido se presume cierto, salvo prueba en contrario. Debería, por tanto, establecerse una regulación transversal (aplicable a todos los sectores bajo la competencia del OEFA) respecto de la evaluación que deba realizar esta entidad en relación a sus contenidos y la forma en la que habrá de informarle a la comunidad el resultado de dicha evaluación.

- **Fortalecimiento de capacidades para el mejor ejercicio de la vigilancia ciudadana indígena.** Dado que en la LGA se encuentra establecido que las entidades públicas tienen la obligación de capacitar, facilitar asesoramiento y promover la activa participación de las entidades dedicadas a la defensa del ambiente y la población organizada en la gestión ambiental:

- o Se requeriría formular e implementar programas de capacitación y asesoramiento en materia de vigilancia ciudadana, particularmente en las zonas sensibles a conflictos socioambientales, como una manera de prevenir la ocurrencia de los mismos. Estos programas de capacitación y asesoramiento deberían ser financiados por las entidades de fiscalización

ambiental competentes y podrían ser llevados a cabo, en convenio con universidades o colegios profesionales ubicados en la zona.

- o Entidades como el OEFA y el SENACE vienen realizando importantes esfuerzos en la tarea de difundir la normativa ambiental en términos amigables y accesibles para cualquier ciudadano. Esta tendencia debería ser generalizada en todas las entidades con competencias ambientales en general y en todas las entidades de fiscalización ambiental en particular.

- **Financiamiento de la vigilancia ambiental ciudadana.** Se requiere que el Estado asuma el costo que la vigilancia ciudadana significa como parte de su rol de garante de los derechos ciudadanos. Se podrían establecer fondos concursables, inclusive con financiamiento internacional, sujetos a supervisión de autoridades ambientales. La necesidad de propiciar este financiamiento ha sido reconocido por la Organización de Estados Americanos a través de la estrategia que en materia de participación ciudadana se aprobó en el año 2001.



Foto: Asier Solana Bermejo

BIBLIOGRAFÍA

ACODECOSPAT, CARE, COMARU, ORAU. Experiencias de vigilancia indígena contadas por sus propias organizaciones. Lima: DAR, 2016

BENAVENTE GARCÍA, Selene. El derecho de acceso a la justicia ambiental. Cuaderno de Derecho de Acceso N°3. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima, 2015

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: aplicación y ejecución. E/CN.17/1997/8

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. Manual informativo: Derechos de los pueblos indígenas y la actividad de hidrocarburos. Lima: DAR, 2009

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. Módulo de capacitación “Derechos de nuestros pueblos indígenas” Cartilla: Nuestro Derecho al Territorio y a los Recursos Naturales. Lima: DAR, 2010

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. Cartilla Informativa. El derecho a la Consulta Previa. Lima: DAR, 2013

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. Informe EPU 2017. Vulneraciones a los derechos de los pueblos indígenas en el Perú. Lima: DAR, 2017

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. Informe Regional Comparativo. Desarrollo de los Derechos a la consulta previa, territorio, salud y educación reconocidos en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú. Lima: DAR, 2017

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. Acceso a la información y derechos humanos en extractivas: los casos de Guatemala, Nicaragua y República Dominicana. Lima: DAR, 2017

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. Cartilla: 10 resultados de la vigilancia indígena en el Perú. Principales logros y desafíos del proyecto “Fortaleciendo la vigilancia indígena”. Lima: DAR, 2017

FRANCIA ACUÑA, Laura. “Consideraciones generales y alcances de la fiscalización ambiental en el Perú”. En: Revista de Derecho Administrativo N° 6. Año N° 3. Círculo de Derecho Administrativo. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2008.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible. Washington D.C. 2001.

PIZA TEIXEIRA, FERNANDO. Manual sobre vigilancia ambiental. OPS / OMS, 1996.
En: <http://www.bvsde.paho.org/bvsea/e/fulltext/vigila/vigila.html>

PULGAR VIDAL, Manuel, ARAUZO, Adriana, Editores. Mejorando la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental en minería. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima, 2003.

ROBERTS E. Y DOBBINS J. The role of the citizen in environmental enforcement. Environmental Law Institute.
En: <http://www.inece.org/2ndvol1/roberts.htm>

VELA VARGAS, Talía. “Participación ciudadana en la legislación ambiental del Perú”. En: Derecho y Ambiente. Nuevas aproximaciones y estimativas. Foy Valencia, Pierre. Comp. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2001.

Marco legal de la participación ciudadana en la gestión ambiental.

Aportes para la vigilancia indígena

Se terminó de imprimir en los talleres de Aleph Impresiones S. R. L.

Jr. Risso 580, Lince

Correo electrónico: ventas@alephimpresiones.net

Página web: www.alephimpresiones.net

Se terminó de imprimir en septiembre 2017.



Con el apoyo de:

