Proyecto de Ley N° 7195/2023-CR

Proyecto de Ley N° 336/2016-CR

Proyecto Ley Nº /2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
28 SEP 2016
RECIBIDO
Firma: Hora: 5:00

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

Los Congresistas miembros del grupo Parlamentario Frente Amplio, a iniciativa de la Congresista MARÍA ELENA FORONDA FARRO, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el articulo107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
05 MAR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:57

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

Artículo 1: Objeto.

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

Artículo 2: Alcance.

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

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

Artículo 3: Definiciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las Organizaciones de Vigilancia y Monitores Ambiental y Social (OVMAS), están conformadas por personas naturales o jurídicas de la sociedad civil o de los pueblos indígenas.
Las OVMAS se organizan de acuerdo a los principios de cada una de sus organizaciones, a la naturaleza de sus culturas y a las experiencias territoriales que representan. Son organizaciones de carácter participativo y colectivo.
Una vez conformadas las OVMAS, pasarán por un proceso que les permita obtener el reconocimiento del Estado.

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

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

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

5.2. Las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) cumplen un rol permanente de control y prevención frente a actividades y/o proyectos de inversión, u cualquier actividad que se desarrolle en sus tierras y territorios. Su accionar se ejerce durante todas las etapas del desarrollo de actividades económicas, proyectos de infraestructura o actividades extractivas que inciden sobre sus prioridades de desarrollo en las tierras y territorios donde ejercen sus funciones. Su accionar y recojo de información no se limita a un proyecto o actividad en particular, por su naturaleza es permanente en el tiempo.

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

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

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

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

Artículo 8: Sobre los mecanismos de coordinación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 13. Sobre la Transparencia y acceso a la información

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

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

Artículo 14: Sobre el Financiamiento

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **5** de **marzo** del **2024**

De conformidad con lo acordado por el Consejo Directivo en su sesión realizada el 27 de febrero de 2024, actualícese el proyecto de ley N° 336/2016-CR **asignándole el N° 7195/2023-CR.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **7** de **marzo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7195/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO, y**
2. **PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

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

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

Sexta.- De la reglamentación de la Ley

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

Lima, 27 de setiembre 2016

Tania Pariona

MARÍA ELENA FORONDA FARRO
Congresista de la República

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

RICHARD ARCE CÁCERES

Oracio Pacori

WILBERT ROZAS

H. Morales

Indira Huilca Flores.

MARIA GLAVE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La presente iniciativa legislativa está basada en el proyecto de Ley Nº 3937[1] . Por esta razón, en la exposición de motivos, los numerales 2 hasta el 9 del final, corresponden textualmente al texto del proyecto de Ley citado.

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

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

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

1. Antecedentes generales

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

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

---

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

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

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

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

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

2. Objetivos y fines

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

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

a

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

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

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

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

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

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

En el Perú la institucionalidad para la supervisión y fiscalización ambiental de actividades económicas es reciente, más aún si la comparamos con la trayectoria de desarrollo de actividades extractivas. Así, si bien la actividad minera y de hidrocarburos comienza a ser desarrollada con mayor impulso en los años 70's, es recién en la década de los 90's, entre los años 1993 y 1994 que se aprueban los Reglamentos de protección ambiental en las actividades de minería, de hidrocarburos y en electricidad —a través de los D.S.Ne's016-93-EM, 046-93-EM y 029-94-EM siendo la labor de fiscalización realizada entonces por el propio sector promotor de la inversión: el Ministerio de Energía y Minas (MINEM)[4].

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

---

[2] Evaluaciones del desempeño ambiental, Perú 2016" (CEPAL, OCDE, mayo 2016)

[3] Publicación "evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016", mayo 2016.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Hacia un mayor desarrollo de la institucionalidad ambiental

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

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

Los cambios en la supervisión y fiscalización ambiental dados por la Ley N° 30230 demandan una mayor rigurosidad en los procedimientos y acciones que forman parte de las gestión ambiental a nivel nacional, con el objetivo de garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas y de las poblaciones locales que viven en entornos de biodiversidad, y que pueden ver afectado su ambiente y la vida y la salud de las personas debido a los posibles impactos de las actividades de inversión a gran escala, entre ellos minería, hidrocarburos e hidroelectricidad.
Sumado a la eficiencia y eficacia en la atención de los problemas ambientales y sociales, es necesario fortalecer la participación ciudadana y la aplicación de relaciones interculturales en un proceso permanente de diálogo que permita fortalecer la institucionalidad ambiental.

6. Amparo legal de la presente propuesta legislativa

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

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

Así también, la Ley General del Ambiente — Ley N° 28611, contempla el Derecho a la participación en la gestión ambiental, a través del Articulo III del Título Preliminar en el que establece que toda persona tiene derecho a participar en los procesos de toma de decisiones así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, las que se adoptan en cada uno de los niveles de gobierno, y establece que el Estado debe acordar con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental.

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

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

El derecho a la participación de los pueblos indígenas tiene un fundamento jurídico propio[5], de acuerdo con el inciso 1, literal a) del artículo 6° y el inciso 1 del artículo 7° del Convenio 169 de la OIT. Los Pueblos Indígenas tienen el derecho de participar en los asuntos que les conciernan, en particular, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas que los involucren o puedan afectar. Una de las características esenciales del derecho de

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

participación de los Pueblos Indígenas es que éstos puedan tener una influencia real en las decisiones de los sectores[6].

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

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

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

Mediante el D.S. N° 019-2009-MINAM se aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA] en su artículo 80° indica que la Vigilancia en este ámbito comprende la realización de acciones para evaluar, monitorear y controlar los efectos sobre el ambiente en áreas públicas, que se derivan de acciones y proyectos realizados, con la finalidad de impulsar las medidas correctivas que correspondan.

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

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

---

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

Mediante el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM), en sus artículos N° 35' y 36"[7] se establece como mecanismo de participación en la fiscalización ambiental a los Comités de Vigilancia Ciudadana, que apoyan el mejor desempeño de la gestión ambiental a través de Acciones de Vigilancia que no sustituyen el accionar del Estado.

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

Las acciones de vigilancia y monitoreo desarrollados por los pueblos indígenas y la sociedad civil se relacionan, aportan y coadyuvan a los sistemas de gestión, evaluación, supervisión, fiscalización e información ambiental. En el caso del Sistema Nacional de Gestión Ambiental[8], que desarrolla el ejercicio de las competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales, aportan en los procesos de elaboración y revisión de los ECA y LMP, además han aportado con información relevante al SINIA y al SINEFA[9] en el proceso de evaluación y supervisión.

6.3. Sobre los principios de la Gobernanza Ambiental.

La Ley General del Ambiente -Ley N° 28611, en su Artículo XI del Título Preliminar, establece que el diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el Principio de Gobernanza Ambiental, el que contempla el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental' y reconoce el derecho de acceso a la justicia ambiental[10]. Este principio conduce a

---

[7] 4"Articulo 36.- Vigilancia ciudadana ambiental.
Las autoridades competentes promueven la participación ciudadana responsable en la fiscalización ambiental mediante acciones de vigilancia, con el fin de contribuir al mejor desempeño en el ejercicio de sus funciones.
La vigilancia ciudadana no sustituye, bajo ninguna circunstancia, a la autoridad competente en las acciones de fiscalización. Las entidades señaladas en el articulo 2 implementarán mecanismos de participación de los ciudadanos en la fiscalización ambiental, en el marco de lo dispuesto en este Reglamento. La vigilancia ciudadana podrá verificarse a través de Comités de Vigilancia Ciudadana que son agrupaciones de personas naturales o jurídicas que tienen como objetivo contribuir en las tareas de fiscalización a cargo de la autoridad competente. Asimismo, pueden constituirse dichos Comités fines de monitoreo y supervisión de obras que puedan causar impactos ambientales significativos Los Comités de Vigilancia desarrollan sus actividades bajo los principios de responsabilidad y buena fe. La realización de actividades que contravengan estos principios constituye fundamento para su disolución por la autoridad competente."

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

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

[10] A través del Articulo III del Título Preliminares el que establece que toda persona tiene derecho a participar en los procesos de toma de decisiones así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes que

la armonización de las politicas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, el manejo de conflictos y la construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

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

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

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

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

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

---

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

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

7. La construcción de la propuesta legislativa

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

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

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

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

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

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

8. Análisis costo – beneficio

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

9. Efectos en la legislación nacional

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

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, 03 de OCTUBRE del 2016
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 336 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA; DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 01/02/2024 13:17:40-0500

CONGRESO REPÚBLICA

CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Lima, 25 de enero de 2024

Oficio N°467-2023-2024-RLI-CR

1-2-24

Señor
GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
Presente. –

Asunto: Solicito desarchivamiento de los Proyectos de Ley N° 336/2016-CR y 389/2016-CR.

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y a la vez, solicitar que, tenga a bien disponer se agende el desarchivamiento de los siguientes proyectos de ley:

1. Proyecto de Ley N° 389/2016-CR – "Ley que crea el servicio de vigilancia y monitoreo ambiental comunal".
2. Proyecto de Ley N° 336/2016-CR – "Ley de articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social, ciudadano e indígena en el sistema nacional de gestión".

Es importante precisar que ambos proyectos de ley tuvieron un dictamen favorable en el periodo legislativo 2020-2021 en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología; pero no pudo ser agendado y debatido en el pleno del Congreso. Dada la importancia del monitoreo y vigilancia ambiental para los pueblos indígenas u originarios, es que solicitamos se disponga el desarchivamiento de ambas iniciativas en el estado en el que se encontraban.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para hacerle saber mis sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,

Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/02/2024 12:41:01-0500

Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2024 16:23:31-0500

RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2024 16:59:45-05

Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad

RLI/wrla

CONSEJO DIRECTIVO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 27 **de** febrero **de** 2024

Con acuerdo del Consejo Directivo, se actualizan las referidas iniciativas legislativas.—

JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CERTIFICO QUE:
El presente documento es copia fiel del original que tengo a la vista, de cuyo contenido no asumo responsabilidad.

Lima, 05 MAR 2024

Ronald Jiménez Puma
FEDATARIO
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 29 de febrero de 2024

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
11 MAR 2024
RECIBIDO
Firma ..... Hora 10:41

CONGRESO DE LA REPÚBLICA V°B° J. VILLENA DESPACHO PARLAMENTARIO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA V°B° A. DÁVILA Departamento de Relatoría, Agenda y Actas

CONGRESO DE LA REPÚBLICA V°B° J. ABENSUR DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO

Oficio 273-2023-2024-ADP-CD/CR

Señora congresista
SIGRID BAZÁN NARRO
Portavoz del Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos por el Perú

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Congreso de la República, para hacer de su conocimiento que el Consejo Directivo del Congreso, en su sesión realizada el 27 de febrero de 2024 y con la dispensa del trámite de sanción del acta, acordó actualizar las siguientes iniciativas legislativas, en atención a la petición formulada con el Oficio 467-2023-2024-RLI-CR:

- Proyecto de Ley 336/2016-CR, por el que se propone la articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social, ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

- Proyecto de Ley 389/2016-CR, por el que se propone la creación del servicio de vigilancia y monitoreo ambiental comunal.

Con esta oportunidad reitero a usted, señora congresista, la expresión de mi especial consideración.

Atentamente,

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor del Congreso de la República

JVCH/gsh/cvd.

c.c. Área de Trámite Documentario
1428396