La congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante del grupo parlamentario **Bloque Magisterial de Concertación Nacional,** ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
25 FEB. 2025
RECIBIDO
Hora: 3:15
Firma:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE PROMUEVE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DECLARATORIAS DE EMERGENCIA AMBIENTAL

Artículo 1. - Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto promover la participación ciudadana en las declaratorias de emergencia ambiental.

Artículo 2. - Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad fortalecer la gobernanza ambiental en el marco de las declaratorias de emergencia ambiental.

Artículo 3. - Participación ciudadana en las declaratorias de emergencias ambientales
Se debe garantizar la participación activa ciudadana y, en especial de las comunidades afectadas, en el proceso de declaratoria de emergencia ambiental, mediante consultas públicas y mecanismos de retroalimentación.

Artículo 4.- Creación del Comité de Gestión Ambiental
Se crea el Comité de Gestión Ambiental, como un órgano consultivo y de coordinación interinstitucional, que está conformado por representantes del Ministerio del Ambiente, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía, especialmente las comunidades afectadas, conforme a los procedimientos y condiciones establecidos en el reglamento de la ley.

Artículo 5.- Funciones del Comité de Gestión Ambiental
Las funciones del Comité de Gestión Ambiental son las siguientes:

1. Evaluar y proponer medidas de mitigación y adaptación ante situaciones de declaratoria de emergencia ambiental.

JKUM/rtp

2. Supervisar la ejecución de planes de acción y garantizar la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

3. Promover la educación y sensibilización sobre la importancia del medio ambiente y la participación ciudadana ante la declaratoria de emergencia ambiental.

Artículo 6. - Fortalecimiento de Capacidades
El Ministerio de Ambiente, en alianza con organismos no gubernamentales y empresas privadas, capacita a los líderes comunitarios y a los Comités de Gestión Ambiental, en materia de gobernanza ambiental, promoviendo el desarrollo de competencias que permitan una respuesta efectiva ante las declaratorias de emergencia ambiental.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento
La implementación de lo dispuesto en la presente ley, se efectúa con cargo al presupuesto institucional del Ministerio del Ambiente, de acuerdo a su disponibilidad presupuestal y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

SEGUNDA. Reglamento
El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Ambiente, en un plazo máximo de sesenta (60) días calendarios, aprueba, mediante decreto supremo, el reglamento de la presente ley.

Lima, febrero de 2025.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/02/2025 16:02:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/02/2025 14:27:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/02/2025 11:18:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/02/2025 11:37:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEA CHOQUECHAMBI Oscar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/02/2025 14:58:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/02/2025 12:27:22-0500

JKUM/rtp

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/02/2025 11:37:29-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **febrero** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10335/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA.**

JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Ley General del Ambiente establece el marco normativo para la gestión ambiental en nuestro país, promoviendo el desarrollo sostenible y la conservación del ambiente.

Es necesario buscar fortalecer la gobernanza en temas ambientales. Esto podría incluir medidas para mejorar la coordinación entre diferentes entidades gubernamentales, aumentar la participación de la comunidad en la toma de decisiones y asegurar que se implementen políticas más efectivas para abordar las crisis ambientales, especialmente las declaratorias de emergencia ambiental.

En tal sentido, creemos que es importante fortalecer nuestra legislación, especialmente en materia ambiental con un enfoque de la gobernanza ambiental, que permita una mayor participación ciudadana y especialmente de las comunidades afectadas en las declaratorias de emergencia ambiental, de tal modo, evitar mayor cantidad de conflictos socioambientales y promover la participación y cooperación. Ello dará legitimidad al Estado ante medidas ambientales y en el marco de las declaratorias de emergencia ambiental, al otorgar voz informada a la ciudadanía y a las comunidades afectadas.

SOBRE EL AMBIENTE

El derecho a un ambiente adecuado, sano, saludable, equilibrado, está garantizado a través de convenios internacionales que el Estado peruano

ha suscrito y ratificado, lo que tiene vinculación directa con la vida, la integridad, la salud, el bienestar y la dignidad de las personas. Por lo tanto, el derecho a un ambiente adecuado es un derecho necesario para que se puedan efectivizar otros derechos, es decir, para que se puedan materializar otros derechos humanos.

Entonces, tiene vinculación la dignidad de las personas y el desarrollo de la vida con el derecho a un ambiente equilibrado, como lo establece nuestra Constitución Política y abundante jurisprudencia a nivel del Tribunal Constitucional. Es necesario advertir al ambiente como un medio necesario para acceder a la dignidad humana, valor supremo constitucional inherente a todas las personas.

Desde una nueva mirada de la gestión pública se propone que la persona debe ser el centro de las decisiones político-estatales, es decir, debe estar al centro de la gestión pública y de las políticas públicas, lo que se relaciona con el concepto de que el fin supremo del Estado es la defensa de la persona y el respeto a su dignidad, entonces, las personas tienen derecho a la vida, lo que se relaciona con el derecho a un ambiente equilibrado, pero también con el derecho a la integridad psíquica y física, así como al libre desarrollo y bienestar y a la salud en general.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 1, establece que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado." Y el inciso 1, artículo 2, señala que toda persona tiene derecho "A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar." El inciso 22 del artículo 2 de la Constitución prescribe que toda persona tiene derecho "A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida."

Más adelante, la Constitución Política del Perú indica lo siguiente sobre los recursos naturales que, como sabemos, forman parte o integran el medio ambiente:

> **Artículo 66.** Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.
> Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.
> [...]

Así, en relación al ambiente y los recursos naturales el artículo 67 de la Carta Magna precisa que "El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."

En la jurisprudencia, debido a la problemática ambiental que atraviesa nuestro país, ha surgido la necesidad de aclarar los alcances del marco constitucional vigente. Así, el máximo intérprete de la Constitución, a través de la sentencia recaída en el Expediente Nº 03610-2008-PA/TC, hace referencia a lo que denomina como "Constitución Ecológica", definiéndola como el "conjunto de disposiciones de nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, tema que ocupa un lugar medular en nuestra Ley Fundamental."[1]

La mencionada sentencia precisa que la "Constitución Ecológica" posee una triple dimensión: 1) como principio que irradia todo el orden jurídico;

[1] Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente Nº 03610-2008-PA/TC. Recuperado de: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03610-2008-AA.pdf

2) como el derecho de todas las personas a disfrutar de un ambiente sano; y 3) como un conjunto de obligaciones tanto para el Estado como para los particulares.[2]

En la misma línea, la sentencia del Expediente N.º 04223-2006-AA/TC, del Tribunal Constitucional se precisa el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, como un derecho que es esencial para el ejercicio de otros derechos y se define las responsabilidades del Estado para garantizar el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, distinguiendo entre una dimensión positiva, en el que al Estado "le impone deberes y obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Claro está que no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado"[3]; y una dimensión negativa, referida a la "obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la salud humana"[4].

La sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N.º 06534-2006-PA/TC, ahonda en el derecho al agua potable y lo relaciona al medio ambiente, precisando que para que este derecho sea efectivizado, vale decir, se materialice, se depende del Estado, señalando al agua como un recurso natural esencial básico para el desarrollo de otros derechos elementales, radicando, allí, su importancia. Es así que, el fundamento 18 señala esto:

[2] Ibidem.
[3] Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N.º 1206-2005-AA/TC. Recuperado de: https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/04223-2006-AA_unlocked.pdf
[4] Ibidem.

JKUM/rtp

> El derecho al **agua potable**, a la luz del contexto descrito, supondría primariamente un derecho de naturaleza positiva o prestacional, cuya concretización correspondería promover fundamentalmente al Estado. Su condición de recurso natural esencial lo convierte en un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo no sólo de la existencia y la calidad de vida del ser humano, sino de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el **medio ambiente**, resultando prácticamente imposible imaginar que sin la presencia del líquido elemento el individuo pueda ver satisfechas sus necesidades elementales y aun aquellas otras que, sin serlo, permiten la mejora y aprovechamiento de sus condiciones de existencia.[5] **(agregado nuestro)**

Respecto del valor superior constitucional de la dignidad y su relación con el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, la doctrina jurisprudencial, el fundamento 26 de la sentencia del Tribunal Constitucional, en el Expediente Nº 03383-2021-PA/TC, señala que:

> Este Colegiado reitera esta doctrina jurisprudencial, y asume que el **valor superior de la dignidad humana** se proyecta en el derecho fundamental a gozar de un **ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de toda persona**, previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.[6] **(agregado nuestro)**

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992, que fue adoptada durante la Cumbre de la Tierra de las Naciones

[5] Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N.º 06534-2006-PA/TC. Recuperado de: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/06534-2006-AA.pdf
[6] Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente Nº 03383-2021-PA/TC. Recuperado de: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03383-2021-AA.pdf

Unidas en Río de Janeiro, no es un tratado vinculante, sin embargo, esta declaración establece principios fundamentales para el desarrollo sostenible, acentuando el derecho de todas las personas a vivir en un ambiente saludable y sostenible.

En el ámbito internacional, debemos señalar que existen diversas normas internacionales que precisan que las poblaciones deben tener acceso a un ambiente saludable y adecuado al desarrollo de la vida. Es así que, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), en varios de sus tratados de derechos humanos, abordan directa e indirectamente el derecho a un ambiente sano y equilibrado. Esto se expresa en acuerdos sobre derechos humanos de los pueblos indígenas u originarios, desarrollo sostenible, cambio climático, biodiversidad y la protección de recursos naturales.

Al respecto, es importante recordar que el artículo 55 la Constitución señala que "Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional", así como la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú, que establece que "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú."

Así, la Convención sobre el Derecho del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aborda el derecho de los niños y niñas a vivir en un ambiente que no sea perjudicial para su salud y bienestar, precisando que el Estado debe adoptar medidas para proteger a la niñez de la contaminación y el deterioro ambiental.

JKUM/rtp

Respecto del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el derecho a la salud implica el acceso a un ambiente saludable. Esto se ha robustecido en varias observaciones generales del Comité a los Estados, que reconocen el impacto negativo que la degradación ambiental tiene sobre el derecho a la salud.

Incluso para los pueblos indígenas, hay varios instrumentos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que señala explícitamente que los pueblos indígenas tienen derecho a un medio ambiente saludable, como parte de su derecho a la autodeterminación, tierras, territorios y recursos naturales.

II. PROBLEMA PÚBLICO

La creciente preocupación por el deterioro ambiental y sus efectos en la salud pública y el bienestar de las comunidades en Perú hace urgente la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con emergencias ambientales.

Se ha advertido la necesidad de tener una mayor participación ciudadana en la gestión ambiental para empoderar a las comunidades, permitiéndoles ser parte activa en la identificación de problemas y en la búsqueda de soluciones. Esto promueve la responsabilidad compartida en la protección del medio ambiente y genera valor.

Incluir a la ciudadanía en las declaratorias de emergencia ambiental asegura un proceso más transparente y participativo. La participación

activa de los ciudadanos puede ayudar a prevenir la corrupción y el mal uso de recursos, ya que la comunidad puede supervisar y evaluar las acciones de las autoridades, a través, por ejemplo, de una rendición de cuentas.

Las comunidades locales poseen un conocimiento valioso sobre su entorno y los problemas ambientales que enfrentan. Entonces, su exclusión en el proceso de toma de decisiones no permite que se consideren soluciones más efectivas y adaptadas a las realidades locales, mejorando así la eficacia de las medidas adoptadas.

La participación ciudadana es un pilar fundamental de la democracia. Es necesario, entonces, una ley que promueva un enfoque inclusivo que fomente los derechos de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos que les afectan, como es la gestión ambiental en el ámbito de las declaratorias de emergencia ambiental, fortaleciendo, así, la democracia en el país.

Advertimos que hace falta un involucramiento por parte de la ciudadanía en la gestión de emergencias ambientales, para que se fomente la resiliencia de las comunidades. La colaboración entre el Estado y los ciudadanos puede resultar en una respuesta más rápida y efectiva ante crisis ambientales, minimizando el impacto en la salud y el bienestar de nuestra población.

Entonces, hace falta buscar mejorar la gestión de emergencias ambientales en Perú, pero también construir una sociedad más participativa, informada y resiliente. La participación de la ciudadanía en estos procesos es esencial para enfrentar los desafíos ambientales actuales y futuros de manera efectiva, eficaz y sostenible.

JKUM/rtp

Otro de los problemas que enfrenta nuestro país son los constantes conflictos socioambientales. Al respecto, la ciudadanía y las comunidades afectadas en las declaratorias de emergencia ambiental pueden ayudar en la prevención de conflictos socioambientales si es que se garantiza su participación de una manera real y efectiva, pues al involucrarlos en los procesos de toma de decisiones, se reduce el riesgo de conflictos socioambientales y se fortalece la gobernanza ambiental.

De tal modo, si es que no se fortalece la participación ciudadana en la gestión ambiental pueden activarse más conflictos socioambientales, lo que puede debilitar nuestro sistema democrático y afectar la imagen internacional de nuestro país, al no cumplir compromisos internacionales en materia ambiental y sobre derechos humanos y otras normas mencionadas en el presente proyecto de ley.

Es importante recordar que el Estado peruano tiene la obligación de cumplir compromisos internacionales en materia ambiental, por lo que es menester que el Congreso de la República adopte medidas legislativas para procurar una mejora de la gestión ambiental, específicamente, desde las declaratorias de emergencia ambiental.

En este contexto, consideramos fundamental mejorar nuestra legislación, sobre todo en lo que respecta al medio ambiente, adoptando un enfoque de gobernanza ambiental. Esto facilitaría una mayor participación de la ciudadanía, especialmente de las comunidades que se ven afectadas, en las decisiones relacionadas con emergencias ambientales. De esta manera, podríamos reducir los conflictos socioambientales y fomentar la colaboración y el involucramiento de la ciudadanía. Además, esto fortalecería la legitimidad del Estado en la implementación de medidas

ambientales y en situaciones de emergencia, al dar una voz informada a la población y a las comunidades impactadas.

De tal modo, es menester que se cree un Comité de Gestión Ambiental, como un órgano consultivo y de coordinación interinstitucional, que estaría conformado por representantes del Ministerio del Ambiente, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía, especialmente las comunidades afectadas, conforme a los procedimientos y condiciones establecidos en el reglamento de la ley.

Las funciones de este Comité de Gestión Ambiental deberían ser evaluar y proponer medidas de mitigación y adaptación ante situaciones de declaratoria de emergencia ambiental, así como supervisar la ejecución de planes de acción y garantizar la rendición de cuentas por parte de las autoridades, y promover la educación y sensibilización sobre la importancia del medio ambiente y la participación ciudadana ante la declaratoria de emergencia ambiental.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta normativa no demandará recursos adicionales al Tesoro Público ni creará gasto al Estado peruano, pues se propone la Ley que promueve la participación ciudadana en las declaratorias de emergencia ambiental, la cual ayudará a mejorar la gobernanza ambiental garantizando la participación de la ciudadanía y las comunidades afectadas las emergencias ambientales.

Este proyecto de ley busca garantizar que las voces de los ciudadanos sean escuchadas y consideradas en situaciones críticas que afectan su

entorno y calidad de vida, como en las declaratorias de emergencia ambiental.

Así, de aprobarse la presente propuesta de ley, se beneficiará al Estado y a toda la sociedad, pues como lo hemos visto en los apartados anteriores, un ambiente sostenible es indispensable para nuestro país, y ello se materializará con una mayor participación de las personas en los asuntos públicos. De otro lado, con la aprobación de esta iniciativa no se afectará a ningún grupo humano, por el contrario, se beneficiará a toda la comunidad y coadyuvará a la gobernanza ambiental.

De aprobarse esta iniciativa legislativa, se cumplirá con obligaciones internacionales sobre derechos humanos relacionados al derecho a un ambiente adecuado para la vida. Por otro lado, de seguir la actual situación de cosas, las consecuencias serían más costosas para el Estado y la sociedad, que aprobar una medida como la que estamos proponiendo, vale decir, el costo de oportunidad actualmente es mayor, pues los conflictos sociales que podrían producirse, desde lejos, acarrean un mayor costo para el país.

Así, de aprobarse la presente propuesta legislativa, tendrá un impacto positivo en la sociedad, específicamente en los siguientes sectores y ejes:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
• Fortalece la participación ciudadana. • Promueve un ambiente sano y equilibrado. • Mejora la calidad de vida.	• Ninguno.

• Disminuye conflictos socioambientales. • Mejora la protección del ambiente.	

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta normativa no propone modificar norma alguna, pues es una iniciativa innovativa con la finalidad de fortalecer la gobernanza ambiental en nuestro país, a través de la participación ciudadana, disminuyendo, de tal modo, conflictos socioambientales, ajustándose al marco constitucional vigente.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta de ley tiene vinculación con la Política de Estado 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental.

Del mismo modo, según la Agenda Legislativa, aprobada mediante la Resolución Legislativa Nº 006-2024-2025-CR, este proyecto de ley tiene relación con el punto 76. Sobre gestión ambiental.[7]

[7] Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025. Recuperado de: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDA4/pdf