

PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

MILAGROS GRANADOS MANDUJANO

Sumario

En este artículo, la autora, entendiendo que la participación ciudadana constituye uno de los pilares del buen gobierno para orientar la actuación de todas las entidades públicas, destaca que en la política de protección del medio ambiente, la participación ciudadana desempeña un papel fundamental, en la medida en que contribuye a garantizar una aplicación efectiva de las normas ambientales.

I. Introducción. II. La participación ciudadana como mecanismo de protección del ambiente. III. Mecanismos de participación ciudadana implementados por el OEFA. IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana constituye uno de los pilares del buen gobierno que debe orientar la actuación de todas las entidades públicas, con la finalidad de superar el actual sentimiento de alejamiento de los ciudadanos hacia los órganos políticos. La implementación de este mecanismo implica que los ciudadanos participen activamente en los procesos de toma de decisiones que incidirán significativamente en su calidad de vida. De esta forma, mediante la participación ciudadana se pretende fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado.

En la política de protección del ambiente, la participación ciudadana desempeña un papel fundamental, pues contribuye a garantizar una aplicación efectiva de las normas ambientales. La eficacia de las políticas ambientales requiere de una participación de los ciudadanos en todas y cada una de sus distintas fases, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. En este sentido, debe promoverse la participación del ciudadano tanto en el proceso de elaboración de una norma ambiental como en la fiscalización de su cumplimiento.

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA está comprometido con la consolidación de un gobierno abierto, en el cual se promueva el diálogo y el intercambio entre la Entidad, los organizadores de la sociedad civil y el sector privado. En este sentido, se vienen implementando una serie de medidas destinadas a fomentar la participación ciudadana en la fiscalización ambiental.

Así, este artículo busca explicar y analizar los principales mecanismos de participación ciudadana implementados por el OEFA durante el presente año para fortalecer la fiscalización ambiental.

II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE

2.1 La participación ciudadana en los asuntos públicos

El Artículo 31° de la Constitución Política del Perú reconoce que “[l]os ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos (...)”. En concordancia con ello, el Numeral 17 del Artículo 2° de la Carta Magna precisa que el derecho a participar se ejerce en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación.

La participación ciudadana se manifiesta como la oportunidad que tienen las personas de expresar sus intereses y demandas, con la finalidad de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en los diferentes niveles (nacional, regional o local), contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos¹.

Este derecho implica involucrarse de manera activa y consciente en la labor de garantizar la plena vigencia y protección de los derechos humanos y la vida en democracia, así como en la construcción de una igualdad real para todas las personas que integran la sociedad. La reivindicación del derecho a una ciudadanía activa y su ejercicio por parte de estos sectores, es una necesidad y una exigencia de la democracia en la actualidad².

Mediante la promoción de la participación ciudadana se logra incrementar el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos, contribuir a la formación

1 Cf. JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. *Guía de Participación Ciudadana del Perú*. Lima, 2008, p. 8.

2 Cf. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: *Participación Ciudadana*. Segunda edición. San José de Costa Rica: Visión Mundial, 1997, p. 13.

de ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, se hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho³.

Como se puede apreciar, la participación ciudadana implica fortalecer el rol de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. Esto es, permitirles manifestar sus ideas para influir en la toma de decisiones. Con dicho mecanismo se pretende mejorar la gestión pública y garantizar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

2.2 Derecho - deber de participar activamente en la protección del medio ambiente

El Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Por su parte, el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente⁴ precisa que las personas no solo tienen el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida; sino, además, el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente.

Como se aprecia, la Constitución ha reconocido al ambiente como un bien o interés colectivo, configurando el disfrute de un ambiente adecuado como un derecho de la comunidad en su conjunto. La realización de este derecho no solo recae en los poderes públicos sino también en todos los integrantes de la comunidad, que tienen, como expresamente señala la Ley N° 28611, “el deber” de proteger el medio ambiente⁵.

En este sentido, el Artículo III del Título Preliminar y el Artículo 47° de la norma antes mencionada refieren que toda persona tiene el **derecho - deber** de participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. Los ciudadanos deben actuar con

3 Cf. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia N° C-180/94 del 14 de abril de 1994, recaída en el Expediente N° P.E. - 005.

4 Publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

5 Cf. LOZANO, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*. Décima edición. Madrid: Editorial Dykinson, 2009, p. 216.

buena fe, transparencia y veracidad conforme a las reglas y procedimientos de los mecanismos formales de participación establecidos.

La participación ciudadana en materia ambiental implica que los ciudadanos sean informados y puedan participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan su calidad de vida y la calidad ambiental. Estas decisiones gubernamentales incluyen aquellas que pueden influir en la calidad del aire que respiran, la calidad del agua que toman y la calidad de los recursos naturales de los que dependen⁶. En este sentido, y tal como lo establece el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, toda persona tiene el derecho de acceder a la información sobre el ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligros en sus comunidades, así como el derecho de participar en los procesos de adopción de decisiones⁷.

Una participación activa y consciente de los ciudadanos garantiza la toma de mejores decisiones públicas que inciden sobre el ambiente. Esto se consigue al permitir que los ciudadanos (posiblemente afectados) hagan contrapeso a los intereses económicos que se postulan a favor de la implementación de una medida que pueda afectarlos⁸. De esta forma, se brinda a la autoridad pública una visión completa de los intereses en juego y, con ello, se logra una decisión que armonice el interés económico y el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado.

En efecto, según lo establece el “Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales” (en adelante, el Convenio de Aarhus)⁹, suscrito por la Comunidad

6 Cf. SALADIN, Claudia. “Public Participation in the era of Globalization”. En PICOLOTTI, Romina y Jorge Daniel TAILLANT (editores). *Linking Human Rights and the Environment*. Estados Unidos de América: The University of Arizona Press, 2010, p. 57.

7 La Declaración fue suscrita en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada el 14 de junio de 1992, en Río de Janeiro.

8 Cf. BALLESTEROS-PINILLA, Gabriel. “La Participación en Asuntos Ambientales y su tutela en el Convenio de Aarhus”. *Vniversitas*. N° 121, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2010, p. 24.

9 La Convención fue adoptada por la Comisión de las Naciones Unidas para Europa (UNECE) en la Conferencia Ministerial “Medio ambiente para Europa” celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

Europea¹⁰ “(...) en la esfera, del medio ambiente, un mejor acceso a la información y **una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente**, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas ambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas en cuenta”.

Como puede apreciarse, la Constitución contempla el goce de un medio ambiente sano y equilibrado como un derecho colectivo y, mediante ley, se ha garantizado la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar dicho bien jurídico. En este contexto, se ha establecido que los ciudadanos tienen el derecho - deber de participar en el proceso de toma de decisiones públicas sobre materias ambientales, así como en su ejecución y fiscalización. Su participación garantiza la toma de mejores decisiones públicas y, con ello, una efectiva protección del medio ambiente.

2.3 Promoción de la participación ciudadana en materia ambiental

La participación ciudadana en los asuntos públicos no solo constituye una práctica deseable dentro del comportamiento político, sino un principio fundante del Estado y un fin esencial de su actividad, lo cual implica para las autoridades públicas el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el de fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernen al destino colectivo¹¹.

En este sentido, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece que el Estado tiene el deber de facilitar y fomentar la sensibilización y la participación ciudadana, pues este constituye el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales.

En concordancia con la disposición anterior, el Artículo 50° de la Ley N° 28611 precisa que las entidades públicas tienen las siguientes obligaciones en materia de participación ciudadana:

10 Si bien dicho Convenio no resulta vinculante para el Estado peruano, en el presente artículo se ha considerado conveniente citar algunas de sus disposiciones debido a que estas contienen notables avances en la realización del derecho a la participación ciudadana.

11 Cf. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia N° C-180/94 del 14 de abril de 1994, recaída en el Expediente N° P.E. - 005.

- Promover el acceso oportuno a la información relacionada con las materias objeto de la participación ciudadana.
- Capacitar, facilitar asesoramiento y promover la activa participación de las entidades dedicadas a la defensa y protección del ambiente y la población organizada, en la gestión ambiental.
- Establecer mecanismos de participación ciudadana para cada proceso de involucramiento de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental.
- Eliminar las exigencias y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan la eficaz participación de las personas naturales o jurídicas en la gestión ambiental.
- Velar porque cualquier persona natural o jurídica, sin discriminación de ninguna índole, pueda acceder a los mecanismos de participación ciudadana.
- Rendir cuenta acerca de los mecanismos, procesos y solicitudes de participación ciudadana, en las materias a su cargo.

Como se aprecia, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación ciudadana, esto es, de implementar mecanismos que permitan un incremento cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales¹². En otras palabras, el Estado debe crear espacios de diálogo en los cuales todas las personas participen activamente en la definición y solución de los problemas que las afectan.

2.4 Condiciones de la participación ciudadana en materia ambiental

Una participación ciudadana efectiva requiere que los ciudadanos sean informados oportunamente de la decisión que se va a tomar y de que tienen el derecho de participar en la toma de dicha decisión. Se debe otorgar a los ciudadanos un plazo adecuado para que puedan revisar la documentación pertinente y exponer sus opiniones. La población más interesada y perjudicada con la decisión a tomar, debe recibir información en términos sencillos y en su idioma. La autoridad debe tomarse un tiempo oportuno para evaluar las opiniones del público y debe valorarlas en la toma de su decisión¹³.

La doctrina¹⁴ reconoce una serie de condiciones básicas para garantizar una participación ciudadana efectiva, a saber:

12 Cf. Tribunal Constitucional, Sentencia del 3 de setiembre de 2010, recaída en el Expediente N° 05777-2008-PHD/TC, fundamento jurídico 4.

13 Cf. SALADIN, Claudia. Óp. Cit., p. 64.

14 Cf. LOZANO, Blanca. Óp. Cit. p. 253.

- El acceso a la información, para lograr que la intervención sea informada y eficaz.
- La participación debe producirse en una fase temprana, desde el inicio del procedimiento, de manera que su influencia en la decisión o norma que se adopte pueda ser real.
- Los plazos para la participación han de ser suficientes, para posibilitar que sea efectiva.
- La resolución o aprobación final que se adopte debe tener en cuenta los resultados de la participación.

Las condiciones antes mencionadas han sido recogidas y desarrolladas en nuestra legislación nacional. En este sentido, el Artículo 51° de la Ley N° 28611 señala que en todo proceso de participación ciudadana se deben seguir los siguientes criterios:

- La autoridad competente debe poner a disposición del público interesado, principalmente en los lugares de mayor afectación por las decisiones a tomarse, la información y documentos pertinentes, con una anticipación razonable, en formato sencillo y claro, y en medios adecuados.
- La autoridad competente debe convocar públicamente a los procesos de participación ciudadana, a través de medios que faciliten el conocimiento de dicha convocatoria, principalmente, a la población probablemente interesada.
- Cuando la decisión a adoptarse se sustente en la revisión o aprobación de documentos o estudios de cualquier tipo y si su complejidad lo justifica, la autoridad competente debe facilitar, por cuenta del promotor de la decisión o proyecto, versiones simplificadas a los interesados.
- La autoridad competente debe promover la participación de todos los sectores sociales, probablemente, interesados en las materias objeto del proceso de participación ciudadana, así como la participación de los servidores públicos con funciones, atribuciones o responsabilidades relacionadas con dichas materias.
- Cuando en las zonas involucradas con las materias objeto de la consulta habiten poblaciones que practican mayoritariamente idiomas distintos al castellano, la autoridad competente debe garantizar que se provean los medios que faciliten su comprensión y participación.
- Cuando las observaciones o recomendaciones que sean formuladas como consecuencia de los mecanismos de participación ciudadana no sean tomados en cuenta, se debe informar y fundamentar la razón de ello, por escrito, a quienes las hayan formulado.

En consecuencia, para garantizar una eficaz participación ciudadana, el Estado debe desarrollar dicho procedimiento bajo una serie de condiciones. En concreto, debe brindar información oportuna y accesible a los ciudadanos, concederles un plazo razonable para que puedan emitir sus opiniones, y evaluar dichas opiniones en su decisión final.

2.5 Mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental

Las autoridades públicas deben implementar mecanismos para facilitar la efectiva participación ciudadana en la protección ambiental y promover su uso por las personas naturales o jurídicas interesadas o involucradas en un proceso particular de toma de decisiones en materia ambiental o en su ejecución, seguimiento y control.

Son diversos los mecanismos de participación ciudadana que se pueden emplear en la fiscalización ambiental. En efecto, el Artículo 134° de la Ley N° 28611 refiere que la participación ciudadana puede adoptar las siguientes formas:

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

Asimismo, el Artículo 35° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en asuntos ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM¹⁵, sostiene que la participación en la fiscalización ambiental se lleva a cabo a través de los siguientes mecanismos:

- Comités de Vigilancia Ciudadana, debidamente registrados ante la autoridad competente.
- Seguimiento de los indicadores de cumplimiento de la normativa ambiental.
- Denuncia de infracciones o de amenazas de infracciones a la normativa ambiental.
- Publicación de Proyectos de Normas.
- Participación en otras actividades de gestión a cargo de las autoridades competentes que estas definan, incluyendo opinión sobre documentos o instrumentos.
- Otros mecanismos debidamente sustentados.

¹⁵ Publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de enero de 2009.

A continuación se desarrollan los principales mecanismos de participación ciudadana implementados por el OEFA durante el presente año para fortalecer la fiscalización ambiental.

III. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA IMPLEMENTADOS POR EL OEFA

3.1 Red Universitaria de Capacitación y Educación en Fiscalización Ambiental - RUCEFA

La promoción de la participación ciudadana –como medio para mejorar la protección ambiental– parte del supuesto de un elevado grado de concienciación de los ciudadanos, pues se espera que estos empleen dichos medios como un instrumento de presión en aras de tutelar su entorno. No obstante, si los ciudadanos no tienen un comportamiento cívico comprometido con el medio ambiente de nada sirve arbitrar cauces de participación pública. Esto ocurre en nuestro país, donde la conciencia ecológica de los ciudadanos aún es limitada, por lo que interesa potenciarla a través de la educación y de campañas de información¹⁶.

Para tal efecto, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 024-2013-OEFA/CD del 28 de mayo de 2013, se ha creado la Red Universitaria de Capacitación y Educación en Fiscalización Ambiental - RUCEFA. Dicha red tiene como propósito capacitar a estudiantes universitarios para que estos contribuyan a difundir la normativa que regula la fiscalización ambiental y las competencias de la Entidad, con énfasis en aquellas que norman las funciones del Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales - SINADA, entre los sectores de la población en situación de vulnerabilidad social.

En este sentido, el Artículo 4° de la Resolución antes mencionada precisa lo siguiente:

“Artículo 4°.- Público objetivo de la RUCEFA

4.1. Los estudiantes universitarios vinculados a la RUCEFA cumplirán la labor de capacitar, prioritariamente, a escolares, comunidades campesinas o nativas, pueblos indígenas, integrantes de organizaciones sociales de base, y otros grupos poblacionales asentados en zonas de alta conflictividad socioambiental o ubicados en áreas con alta incidencia de pobreza

(...)”

16 Cf. LOZANO, Blanca. Óp. Cit., p. 231.

Como puede apreciarse, el objetivo de la RUCFEA es brindar a los grupos poblacionales antes mencionados mayor conocimiento sobre el proceso de fiscalización ambiental y, de esta forma, promover su participación informada. En concreto, se busca fomentar la vigilancia ciudadana para prevenir y denunciar hechos contrarios a la normativa ambiental y, de esta manera, fortalecer la fiscalización ambiental.

Adicionalmente, mediante la implementación de la RUCFEA se promueve la responsabilidad social de los estudiantes universitarios, así como se propicia el interés de la comunidad universitaria en la incorporación de los temas vinculados a la fiscalización ambiental en sus respectivos currículos universitarios. De esta forma, se pretende involucrar a todos los grupos sociales en el proceso de fiscalización ambiental.

3.2 Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales - SINADA

El Artículo 38° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en asuntos ambientales señala que *“[c]ualquier persona puede denunciar ante las instancias correspondientes el incumplimiento de alguna norma ambiental, acompañando los elementos probatorios del caso”*.

En observancia del dispositivo legal antes mencionado, en el OEFA se ha implementado el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales - SINADA, a través del cual se permite a cualquier ciudadano informar sobre los posibles impactos negativos que se generen en el ambiente. De esta forma, se pretende que los ciudadanos participen en la protección de su entorno.

Como se puede apreciar, el SINADA tiene como objetivo principal promover la vigilancia ciudadana para denunciar hechos contrarios a la legislación ambiental y, de esta forma, consolidar una cultura de responsabilidad social con el ambiente.

En la actualidad, el SINADA no solo se limita a recibir y tramitar denuncias ambientales sino, además, brinda capacitación a los ciudadanos sobre la normativa ambiental y los mecanismos con los que cuenta para presentar una denuncia. Ello en atención a que durante el 2013 se ha venido ejecutando el proyecto “Mejoramiento del Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales - SINADA”, a través del cual se han realizado talleres a nivel nacional para capacitar y sensibilizar a la sociedad civil.

3.3 Monitoreo ambiental participativo

El Artículo 133° de la Ley N° 28611 señala que “[l]a vigilancia y el monitoreo ambiental tienen como fin generar la información que permita orientar la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la política y normativa ambiental (...)”.

Los monitoreos ambientales participativos constituyen mecanismos que permiten a la ciudadanía participar en las labores de monitoreo ambiental que desarrolla el OEFA, en ejercicio de su función evaluadora. Estas labores se realizan a efectos de medir la presencia y concentración de contaminantes en el ambiente. También puede comprender acciones en materia de conservación de los recursos naturales.

El OEFA programa la realización de monitoreos ambientales participativos teniendo en cuenta criterios de sensibilidad ambiental, conflictividad socioambiental y otros similares. Para llevar a cabo el monitoreo, el OEFA elabora un Plan de Monitoreo Ambiental Participativo, en el cual se detallan las actividades a realizar.

En términos generales, el Plan de Monitoreo Ambiental Participativo tiene el siguiente contenido:

- Objetivo del monitoreo.
- Ubicación del lugar donde se realizará el monitoreo.
- Metodología a usar durante el monitoreo.
- Identificación de los puntos de monitoreo (coordenadas UTM WGS- 84).
- Ubicación geográfica de los puntos en un mapa.
- Recuento fotográfico u otros medios digitales.
- Condiciones climáticas.
- Componentes ambientales a monitorear.
- Determinación de los parámetros a evaluar.
- Cronograma tentativo de actividades.
- Número máximo de personas que podrán acompañar en las labores de monitoreo, así como las acciones que podrán realizar, considerando las particularidades de cada caso.
- Identificación de otras instituciones que pudieran participar en el monitoreo.

Durante el año 2012 se realizaron diecisiete (17) monitoreos participativos (5 monitoreos de agua, 5 de suelo y 7 de aire). En cambio, durante el año 2013, se han llevado a cabo treinta y siete (37) monitoreos participativos (12 monitoreos de agua, 16 de suelo y 9 de aire). Esta tendencia creciente refleja el impacto positivo de dicha práctica, y la necesidad de que la misma continúe siendo implementada.

3.4 Participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas jurídicas

En el ámbito internacional, la Comunidad Europea ha reconocido en el Artículo 8° del Convenio de Aarhus que los Estados deben esforzarse por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones están aún abiertas, durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. Para tal efecto, deben adoptar las siguientes disposiciones:

- Fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva;
- Publicar un proyecto de reglas o poner este a disposición del público por otros medios; y
- Dar al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente o por mediación de órganos consultivos representativos.

Los resultados de la participación del público deben ser tomados en consideración en todo lo posible.

En el ámbito nacional, el Artículo 39° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en asuntos ambientales establece que “[l]os proyectos de normas que regulen asuntos ambientales generales o que tengan efectos ambientales, serán puestos en conocimiento del público para recibir opiniones y sugerencias de los interesados. El aviso de publicación del proyecto deberá publicarse en el Diario Oficial El Peruano y el cuerpo completo del proyecto en el portal de transparencia de la entidad, por un período mínimo de diez (10) días útiles”.

En observancia del dispositivo legal antes mencionado, el OEFA viene publicando los proyectos normativos a efectos de que la ciudadanía pueda emitir sus opiniones y sugerencias. Más aún, aunque la ley no lo exige, en la elaboración de los últimos proyectos normativos, se ha considerado conveniente llevar a cabo reuniones con los comentaristas para enriquecer el debate y lograr normas mejor sustentadas. Finalmente, se viene elaborando y publicando una matriz de comentarios, en la cual se detallan las razones por las cuales se acogieron o se desestimaron las sugerencias recibidas.

En este sentido, actualmente, al interior del OEFA, el proceso de aprobación de normas empieza con la publicación de la propuesta normativa, luego se reciben los comentarios del público, y se llevan a cabo una serie de reuniones con los comentaristas, a efectos de escuchar y absolver sus cuestionamientos. Por último, tras haber valorado las sugerencias recibidas, se publica la norma aprobada y la

matriz de comentarios, en la que se absuelve por escrito todas las sugerencias y comentarios recibidos durante este proceso.

En el proceso de elaboración de normas ambientales, se viene promoviendo la participación de las empresas destinatarias de la fiscalización ambiental, así como de las organizaciones no gubernamentales y agrupaciones civiles defensoras del ambiente (comunidades nativas y campesinas, y pueblos indígenas), a efectos de realizar una adecuada ponderación entre los intereses involucrados.

De esta forma, se garantiza que los administrados y la ciudadanía en general tengan una participación efectiva en la gestión ambiental, esto es, que sus opiniones sean consideradas en la aprobación de las propuestas normativas, lo que incide positivamente en la eficacia de las políticas de fiscalización ambiental adoptadas por el OEFA.

Cabe indicar que, este mecanismo de participación ciudadana se ha venido implementando gradualmente desde fines del año 2012. Las últimas normas jurídicas aprobadas conforme a esta metodología son las siguientes:

- Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, publicada el 13 de diciembre de 2012.
- Directiva N° 001-2012-OEFA/CD - Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 015-2012-OEFA/CD, publicada el 28 de diciembre de 2012.
- Reglamento de Supervisión Directiva del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, publicada el 28 de febrero de 2013.
- Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, publicada el 12 de marzo de 2013.
- Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, publicada el 23 de marzo de 2013.

- Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, publicada el 18 de setiembre de 2013.
- Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, publicada el 16 de octubre de 2013.
- Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, publicada el 13 de noviembre de 2013.
- Reglamento para la Subsanación Voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, publicada el 28 de noviembre de 2013.
- Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, publicada el 20 de diciembre de 2013.

Como se puede apreciar, el OEFA ha implementado mecanismos para fortalecer la participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas ambientales, más allá de lo exigido por el ordenamiento jurídico. De esta forma, las normas se aprueban luego de escuchar, valorar y ponderar los intereses en juego.

IV. CONCLUSIONES

El OEFA ha implementado una serie de mecanismos para fomentar la participación ciudadana en la fiscalización ambiental. En este sentido, se ha creado la Red Universitaria de Capacitación y Educación en Fiscalización Ambiental - RUCFEA con el objeto de brindar a la ciudadanía (en especial a las poblaciones vulnerables) la información necesaria para que pueda participar en la protección de su entorno. De esta forma, se pretende concientizar a los ciudadanos e involucrarlos en la fiscalización ambiental.

Asimismo, se ha implementado el SINADA con el objeto de promover la vigilancia ciudadana para denunciar los hechos contrarios a la legislación ambiental (posibles infracciones). Además, se han efectuado monitoreos ambientales participativos a efectos de involucrar a los ciudadanos en las labores de evaluación ambiental que realiza el OEFA.

Por último, se ha reforzado la participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas ambientales creando un espacio de diálogo entre la Entidad, los administrados y la población civil con la finalidad de atender sus cuestionamientos. Así, en el proceso de aprobación de la norma se logra ponderar adecuadamente los intereses de todas las partes involucradas.

De esta forma, se viene colaborando en la formación de un Estado más eficiente, transparente y participativo, brindando a la ciudadanía información oportuna y adecuada, a fin de que pueda intervenir activamente en la conformación de las políticas públicas en materia ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

BALLESTEROS-PINILLA, Gabriel

2010 “La Participación en Asuntos Ambientales y su tutela en el Convenio de Aarhus”. *Vniversitas*. Bogotá, número 121, pp. 19-47.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

1997 *Participación Ciudadana*. Segunda edición. San José de Costa Rica: Visión Mundial.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

2008 *Guía de Participación Ciudadana del Perú*. Lima: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana - JNE.

Consulta: 05 de diciembre de 2013.

<http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/PE/case-studies/guia-de-participacion-ciudadana-del-peru-jne-2008/at_download/file>

LOZANO, Blanca

2009 *Derecho Ambiental Administrativo*. Décima edición. Madrid: Editorial Dykinson.

SALADIN, Claudia

2010 “Public Participation in the era of Globalization”. En PICOLOTTI, Romina y Jorge Daniel TAILLANT (editores). *Linking Human Rights and the Environment*. Tucson: The University of Arizona Press.