

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA DE DERECHO



**IMPLEMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIAS
AMBIENTALES EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ
LEONARDO ORTIZ COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ABOGADO**

AUTORA

KAREN PORTOCARRERO MONDRAGON

ASESORA

Mgtr. KEICHI OLESKA CHIRINOS FERNÁNDEZ

Chiclayo, 2019

DEDICATORIA

A Dios padre Celestial, por regalarme la vida, y permitir lograr culminar esta meta trazada.

A mi madre Santísima virgen María, por aceptarme en su regazo, y fortalecerme cada día de mi vida.

A mi ángel, mi querida y amorosa madre que desde cielo ha sido mi fortalece para poder alcanzar esta meta, gracias por tu amor incondicional en cada momento, por formarme con tus buenos valores, hábitos y sentimientos.

A mi padre, por su amor, su apoyo y su aliento en este gran reto de mi vida profesional.

A mis hermanos, que son mi modelo a seguir, por sus consejos, y su confianza

AGRADECIMIENTO

Agradezco infinitamente a Dios, por darme la perseverancia en todo el proceso de este gran compromiso.

A mi primer asesor, el Dr. Percy Orlando Mogollón Pacherre por brindarme su apoyo en el inicio de esta investigación, gracias; al igual que el Dr. Edson Espinoza Meléndez por ser guía en el camino y desarrollo, brindándome las directrices que fueran necesarias para lograr la meta, gracias.

A mí actual asesora, la Dra. Keichii Oleshka Chirinos Fernández que, con su apoyo incondicional en esta investigación, por su tiempo, su paciencia y sus conocimientos impartidos que ha sabido corregir y enseñarme los pasos así poder obtener una correcta presentación de la tesis, gracias.

A mi casa de estudios, por formar profesionales de calidad, con valores y ética; asimismo a la Facultad de Derecho, por inculcarme que el Derecho y la Justicia van primero.

RESUMEN

Esta tesis se centra en estudiar la obligatoriedad de un sistema de atención de denuncias ambientales en la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz (en adelante, MDJLO) debido a que está obligada a implementar como ente de fiscalización ambiental (en adelante, EFA). En el primer capítulo, estudiaremos la denuncia ambiental como derecho y deber de participación, para lo cual desarrollaremos la importancia de la participación ciudadana en materia y conoceremos cuales son las condiciones para una efectiva participación.

En el segundo capítulo de la tesis, desarrollaremos el rol de los gobiernos locales en materia ambiental. A tal fin tomaremos en consideración lo regulado en su Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 (más adelante, LOM) para su previo análisis, respecto a sus funciones establecidas por norma, así como los documentos de gestión como parte de su desarrollo en la función pública.

En concreto, examinaremos el marco normativo que regula a Entidades locales, dado que tienen competencia en materia ambiental y deben cumplir con cabalidad la normatividad respecto a la protección y conservación del Medio Ambiente, así como ejercer funciones de fiscalización ambiental para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de las personas naturales y jurídicas que realizan actividades económicas de competencia municipal y sobre todo el impacto en el cumplimiento de sus compromisos y obligaciones ambientales para generar una participación activa.

En el tercer capítulo examinaremos cuál es el panorama de la situación ambiental de la MDJLO, además se desarrollará porque es necesaria la implementación de un sistema de atención denuncias ambientales, justificado en un procedimiento. En ese sentido se planteará el procedimiento que la municipalidad podría implementar para garantizar el derecho a denunciar actos que afecten el medio ambiente, y así establecer la manera de tramitar la denuncia que estaría a cargo de la unidad orgánica de la municipalidad en competencia de fiscalización ambiental. Nuestras conclusiones son que es necesario la implementación de este sistema de atención de denuncias ambientales, que, por un lado, permitiría ejercer en plenitud las funciones asignadas a la MDJLO, y por otro su implementación garantiza el derecho de

participación en materia ambiental, así como el derecho de acceso a la información.

Este sistema de atención de denuncias ambientales permitirá que la MDJLO, en su calidad de EFA pueda recepcionar, tramitar y hacer seguimiento a las denuncias ambientales que los ciudadanos, leonardinos o la sociedad civil realicen en atención a la participación ciudadana, salvaguardando derechos constitucionales protegidos por nuestra Constitución Política del Perú (en adelante, CPP) de 1993.

PALABRAS CLAVES: Ente de Fiscalización Ambiental- Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz- Procedimiento de atención de denuncias ambientales- Participación Ciudadana- Acceso a la Información.

ABSTRACT

This thesis focuses on studying the obligation of a system of attention to environmental complaints in the District Municipality of José Leonardo Ortiz, due to the lack of implementation by the municipality as an entity of environmental control. In the first chapter, after studying regarding citizen participation in public affairs and its legal framework, we will study what is the environmental complaint as a manifestation of the right and duty of citizen participation.

In the second chapter of the thesis, we will develop the role of local governments in environmental matters. To this end, we will take into consideration what is regulated in its Organic Law of Municipalities, for its prior analysis, regarding its functions delegated by rule, as well as we will explain its management documents as part of its development in the public function.

Specifically, we will examine the legislation that regulates Local Municipalities as an environmental audit entity. Since they have competence in environmental matters and must fully comply with the regulations regarding the protection and conservation of the Environment, as well as exercise environmental control functions to verify compliance with environmental obligations by natural and legal persons who carry out activities economic of municipal competition.

In the third chapter we will examine what is the panorama of the environmental situation of the District Municipality of José Leonardo Ortiz, in addition it will be developed what is the need to incorporate a system of attention to environmental complaints, justified in a procedure. In that sense, the possible procedure that the Municipality could implement to strengthen its oversight function in environmental matters will be considered. Our conclusions are that it is necessary to implement this system of attention to environmental complaints, since this legal instrument would allow to fully perform the functions assigned by normal, to the District Municipality of José Leonardo Ortiz. Therefore, the implementation would guarantee the right of participation, as well as the right of access to information.

This system of attention to environmental complaints will allow the District Municipality of José Leonardo Ortiz, in its capacity as Environmental Control Entity to receive, process and follow up on environmental complaints that citizens,

Leonardines or civil society make in response to the citizen participation, safeguarding constitutional rights protected by our 1993 Political Constitution.

KEYWORDS: Environmental Control Entity - District Municipality of José Leonardo Ortiz - Procedure for handling environmental complaints - Citizen Participation - Access to Information

ÍNDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

RESUMEN.....4

TABLA DE ABREVIATURAS.....10

INTRODUCCIÓN.....12

CAPÍTULO 1

LA DENUNCIA AMBIENTAL COMO MANIFESTACIÓN DEL DERECHO Y DEBER DE PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL
.....16

1.1. Participación Ciudadana a la Luz de la Constitución de 1993.....16

1.1.1 La Intervención Ciudadana en Asuntos Público.....16

1.1.2 Principios de la Participación Ciudadana.....25

1.2. La Participación Ciudadana como mecanismo de Protección Ambiental..... 31

1.2.1 Derecho y Deber de participar activamente en la protección del medio ambiental.....31

1.2.2 Condiciones de la Participación Ciudadana en Materia Ambiental.....40

1.2.3 Fomento de la Participación Ciudadana en Materia Ambiental.....43

1.3. La Denuncia Ambiental en el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.....46

1.3.1. Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.....50

1.3.2. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental..... 51

1.3.3. Ente de Fiscalización Ambiental.....55

CAPÍTULO 2

EL ROL DE LAS MUNICIPALIDADES LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL.....59

2.1.	El Municipio como órgano de gobierno en la estructura del Estado Peruano.....	59
2.1.1	El Municipio en el Perú.....	59
2.1.2	Naturaleza del Municipio.....	62
2.2.	Marco Legal.....	64
2.2.1	Organización Funcional Municipal.....	65
2.2.2	Organismos conformantes de los Gobiernos Locales.....	66
2.2.3	Documentos de Gestión	
2.3.	Funciones y el ejercicio de competencias Ambientales.....	71

CAPÍTULO 3

IMPLEMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIAS AMBIENTALES EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA79

3.1	El distrito de José Leonardo Ortiz.....	79
3.2	Instrumentos Legales de Fiscalización Ambiental.....	87
3.3	Necesidad de Incorporación de un Procedimiento de atención de denuncias ambientales.....	98
3.4	Propuesta del Procedimiento de atención de denuncias ambientales como mecanismo de Participación Ciudadana.....	101

CONCLUSIONES.....116

BIBLIOGRAFÍA.....118

TABLA DE ABREVIATURAS

SIGLAS	TÉRMINOS
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
EFA	Ente de Fiscalización Ambiental
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
MINAN	Ministerio del Ambiente
MDJLO	Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
MOF	Manual de Organización y Funciones
MAPRO	Manual de Procedimientos Administrativos
CAP	Cuadro de Asignación de Personal
PAP	Presupuesto Analítico del Personal
CDI	Carta Democrática Iberoamericana
LMMGE	Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
CAM	Comisiones Ambientales Municipales
CAR	Comisiones Ambientales Regionales
OEA	Organización de los Estados Americanos
LGA	Ley General del Ambiente
CPP	Constitución Política del Perú
LMSNGA	Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
POI	Presupuesto Operativo Institucional
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SINADA	Sistema Nacional de Denuncias Ambientales
LGIRS	Ley de Gestión Integral de Residuos Sólido
JLO	José Leonardo Ortiz
TC	Tribunal Constitucional del Perú

INTRODUCCIÓN

El Perú cuenta con una vasta normatividad legal en materia de gestión, manejo y fiscalización ambiental; respecto a la fiscalización ambiental como una acción de control que realiza las Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, EFA), con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo de aquellas personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades productivas en el país.

Encontramos que el Estado Peruano ha promulgado la Ley N° 29325- Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, SINEFA), publicada en el Diario el Peruano, el 26 de abril del 2013 que tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las EFA, se realice de forma independiente, imparcial y ágil.

El Ministerio del Ambiente (en adelante, MINAM), mediante Resolución Ministerial N°247- 2013-MINAM aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental que establece los lineamientos, principios, y bases comunes de la fiscalización ambiental en el país, así como las disposiciones generales que deben cumplir de manera obligatoria las EFA en el ámbito de su actuación en el SINEFA, a fin de que su proceder sea eficiente, eficaz y armónico contribuyendo en la mejora de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible de nuestro país y de esa manera garantizar los derechos fundamentales recogidos en nuestra CPP.

En lo concerniente a nivel local, los entes encargados de cumplir a cabalidad la normatividad de índole ambiental respecto a la protección y conservación del Medio Ambiente, así como ejercer funciones de fiscalización ambiental para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de las personas naturales y jurídicas que realizan actividades económicas de competencia municipal, son las Municipalidades Provinciales y Locales, así lo establece LOM, cuando de manera expresa establece que pueden supervisar, fiscalizar y sancionar a los recicladores y/o asociaciones, a los generadores de

los residuos sólidos de gestión municipal, y la prestación de los servicios de residuos sólidos en su jurisdicción y en marco de sus competencias; por otro lado, tiene asignadas competencias compartida y funciones específicas tales como formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas en materia ambiental, en concordancia con los planes regionales, sectoriales y nacionales; en ese sentido, los gobiernos locales tienen una función promotora, normativa y reguladora, así como la ejecución, supervisión, evaluación, fiscalización y control en materia ambiental, teniendo la responsabilidad legal de cumplir estrictamente sus funciones y competencias por mandato legal.

La CPP en su artículo 31°, establece que el ciudadano tiene derecho a participar en los asuntos públicos; 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-MINAM, establece que uno de los medios a través de los cuales se lleva a cabo la participación en la fiscalización ambiental son las denuncias ambientales; el artículo 38° del referido Reglamento señala que cualquier persona puede denunciar el incumplimiento de alguna norma ambiental acompañado los elementos probatorios del caso.

Sin embargo estas funciones asignadas a los Gobiernos Locales, no podrían realizarse a plenitud si no se cuenta con instrumentos legales, operativos, técnicos y otros para el ejercicio de estas funciones, tal y como lo establece el inciso b) artículo 5° del Régimen Común de Fiscalización Ambiental, así como también de la participación ciudadana ambiental- entendida como un derecho-deber, que se concede a los ciudadanos la posibilidad y a la vez la obligación de participar en la dinámica social que involucre sus intereses.

Por tanto, los gobiernos locales se encuentran obligados a contar con mecanismos de participación ciudadana que permitan a su comunidad alertar de cualquier situación que transgreda normas ambientales, es así que la aplicación e implementación de un procedimiento para la atención de denuncias ambientales en su jurisdicción, permitiendo recepcionar, tramitar y hacer seguimiento a las denuncias ambientales que sus ciudadanos realicen en atención a la participación ciudadana, consecuente, salvaguardar derechos y mandatos constitucionales, establecido en el artículo 2° de la CPP que señala

que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Por otra parte, el último Informe de Supervisión del año 2019 realizado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA), en su calidad de ente rector del SINEFA, concluyó que no cuenta con un procedimiento para la atención de denuncias ambientales, por lo tanto no es un procedimiento de su Texto Único de Procedimientos Administrativos (más adelante, TUPA), u otro Documento de Gestión administrativa, incumpliendo con los parámetros y criterios que exige la normatividad ambiental.

Aunado a esto, el incumplimiento al Régimen Común de Fiscalización Ambiental, incentiva al infractor que persista en la conducta transgresora, este puede ser una persona natural o jurídica, quedando impune el acto lesivo, subsistiendo la afectación al derecho fundamental de gozar de un ambiente sano y equilibrado, consagrándose también como un Derecho de Solidaridad, porque todo ciudadano tiene el derecho al desarrollo y el derecho a un medio ambiente sano.

Por ello la necesidad de su incorporación garantiza que todo ciudadano pueda denunciar cualquier acto que esté poniendo en peligro tanto su integridad física como cualquier componente del medio ambiente, como es el aire, agua y suelo; coadyuvando a su vez al fortalecimiento de una eficiente y eficaz fiscalización ambiental.

En efecto, la consecuencia de la inexistencia de una norma, sistema, procedimiento de atención de denuncias, incurre en un incumplimiento de una obligación legal, y de un incumplimiento funcional administrativo, por parte de la autoridad local, en este caso de la MDJLO.

Frente a esta problemática surge la siguiente interrogante ¿De qué manera la implementación de un procedimiento de atención de denuncias ambientales fortalece la participación ciudadana en materia ambiental?

Al respecto conviene decir que, para lograr este gran objetivo, la presente investigación científica cualitativa, se encuentra estructurada en tres partes. La primera parte está dedicada a desarrollar la denuncia ambiental como derecho y deber de participación ambiental, en ese sentido estudiaremos cómo influye la

participación ciudadana en materia ambiental, conoceremos cuales son las condiciones que garantizan a una efectiva participación ciudadana.

La segunda parte está dedicada al rol de las Municipalidades Locales en materia ambiental, que abarca tres acápite: el Municipio como órgano de gobierno en la estructura del Estado Peruano; el Marco Legal de los Gobiernos Locales, y por último conoceremos las funciones y el ejercicio de competencias de los Gobiernos Locales como entes de fiscalización ambiental.

Y finalmente la tercera parte de la tesis dedicada a la implementación de un sistema para la atención de denuncias ambientales en la MDJLO, para fortalecer su función fiscalizadora que en virtud de las competencias designadas le han sido conferida para cumplir las obligaciones ambientales y coadyuvad a una eficiente y eficaz eficiente fiscalización ambiental municipal.

CAPÍTULO 1

LA DENUNCIA AMBIENTAL COMO MANIFESTACIÓN DEL DERECHO Y DEBER DE PARTICIPACION CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL

La participación ciudadana es un mecanismo indispensable para garantizar un estado democrático, y en la medida que los ciudadanos intervengan en los asuntos públicos, el desarrollo cultural, político y socio ambiental de un país será mucho más sostenible a lo largo del tiempo. En este capítulo estudiaremos el marco Legal de la participación ciudadana como derecho fundamental regulado en nuestra CPP y su importancia en el desafío para lograr un estado moderno de puertas abiertas. Así también estudiaremos el mecanismo de la denuncia ambiental como manifestación de derecho y deber de participación ciudadana, y su importancia como mecanismo de fiscalización efectivo para la tutela del bien jurídico constitucional de gozar de un medio ambiente sano y equilibrado.

1.1.- La Participación ciudadana a la luz de La Constitución de 1993

1.1.1 La Intervención ciudadana en asuntos públicos.

La concepción moderna de ciudadano o ciudadana se levanta sobre la confluencia del principio de igualdad entre las personas y la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, que se expresa mediante el

reconocimiento de una serie de derechos fundamentales. Entre ellos, el derecho de participación ciudadana.¹

De esta manera, el derecho de participación ciudadana se constituye un derecho fundamental reconocido en el inciso 17, artículo 2° de la CPP, el cual señala que toda persona tiene derecho:

“A participar en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos y las ciudadanas tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y referéndum”

De la misma forma el artículo 31° de nuestra Carta Magna, menciona una vez más las distintas formas en las que el ciudadano puede participar, sin embargo, añade algo más, exhorta que los ciudadanos pueden ser elegidos y elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la Ley Orgánica, siendo un derecho y deber de los vecinos a participar en su jurisdicción.

El Perú cuenta con la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano-Ley N° 26300, la cual tiene como finalidad establecer y/o regular el ejercicio de los derechos de participación y control de los ciudadanos; anteriormente se mencionó las distintas formas en la que el ciudadano puede intervenir, en ese sentido la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano desarrolla ampliamente estos derechos.

Por ejemplo, el ciudadano puede iniciar una propuesta de ley o también llamada iniciativa legislativa, que no es más que la propuesta de una norma que beneficia a un grupo o a toda la sociedad, en tanto que tenga un impacto social. Esta

¹ En la actualidad los derechos de las personas aparecen fundamentados y respaldados por medio de garantías constitucionales e institucionales, lo cual tiene su expresión clara en diferentes instrumentos sobre derechos humanos y en las constituciones de los países. Por tanto, el problema no está tanto en fundamentar los derechos de las personas sino en garantizarlos para que se traduzcan efectivamente en prácticas ciudadanas. (MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE CHILE, Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual, Santiago de Chile, 2001, p. 12).

iniciativa legislativa debe cumplir las firmas comprobadas de no menos del cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral nacional, así lo señala el artículo 11° de la respectiva norma.

Por otro lado, el ciudadano tiene la potestad de la iniciativa de reforma constitucional, esta puede ser en un sentido parcial o total de la Constitución, y de igual forma se requiere la adhesión de un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral nacional.

Por otra parte, el referéndum como derecho de participación busca que los ciudadanos se pronuncien conforme a la Constitución en los temas normativos que se consultan²; puede ser solicitado por un número de ciudadanos no menos al 10 por ciento del electorado nacional. La Ley N° 29313 que modifica el artículo 2° de la Ley N° 26300, establece de manera más específica que el ciudadano puede participar en la formación de ordenanzas regionales y municipales y otros mecanismos de participación establecidos en la legislación vigente.

Las distintas formas de participación, es entonces, un abanico de posibilidades en las que el ciudadano puede intervenir en los asuntos públicos en donde confluyan sus intereses, por lo tanto, el ejercer este derecho fundamental y deber de participar garantiza en el buen control de la actuación del Estado. En ese sentido la normatividad le da la potestad al ciudadano de poder contar con derechos de control frente al actuar de los representantes en las distintas Entidades Públicas.

Así, por ejemplo, el ciudadano cuenta con la potestad de poder revocar a las autoridades o remover a la autoridad representante de una Entidad Pública; la primera, consiste en revocar a la autoridad escogida por voto popular y la segunda solo aplica a funcionarios públicos, no obstante, ello, en sentido amplio, toda revocación implica pues la salida del cargo.

Por su parte, el Tribunal Constitucional Peruano (más adelante, TC) refiere que además de constituir un derecho esencial asimismo, es a su vez, una garantía institucional, en la medida que promueve el ejercicio de otros derechos

² Artículo 37 de la Ley d Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano Ley N° 26300.

fundamentales, ya sea en forma individual, o en forma asociada.³ Efectivamente, lo señalado por el TC, creemos que es correcto, ya que el derecho de participación es la garantía que permite dar vida a otros derechos como son los de control establecidos en la Ley N°26300. Así pues, uno de los otros derechos de control es la rendición de cuentas, donde el ciudadano tiene la facultad de solicitar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de los recursos propios, en tanto que la autoridad está obligada a dar respuesta.

Este derecho y deber de control puede entenderse como la obligación de responder a preguntas, se puede pedir a los funcionarios públicos que expliquen sobre sus decisiones; implica, por lo tanto, el derecho a recibir información y la obligación de difundir la información relevante. Esto es el derecho a recibir una explicación y el deber de justificar el ejercicio del poder.⁴ El derecho de participación en los asuntos públicos, en la vida política, como hemos visto goza de una protección nacional, sin embargo este derecho también cuenta con protección por normas de carácter internacional.

La Carta Democrática Iberoamericana (más adelante, CDI) nos establece que “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad, una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, promover y fomentar diversas formas de participación que fortalece la democracia”⁵, de tal manera, que con su.⁶

Ciertamente, el ciudadano juega un papel importante, siendo un agente del cambio social para la buena gobernanza, su actuar activo en los asuntos públicos, de ámbito político, cultural y sociambiental, contribuye al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana,

³ Gaceta Jurídica S.A. (2006) La Constitución en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0905-2001-AA, Fundamento Jurídico 5, pág. 144.

⁴ FERNARI SAM, Libia. *Incorporación de Prácticas de rendición de cuentas en las comunidades marenass: El caso de las Comunidades de la Provincia de Andahuaylas- Apurímac, 1997-2005*. Tesis para optar el grado de Magíster, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012, p.24.

⁵ Organización de los Estados Americano, *Carta Democrática Interamericana*. [ubicado el 12.X 2017]. Obtenido en http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

⁶ NIEMEYER GRAWE, James. *Desarrollo de la Participación Ciudadana en los Procesos de Control Social de la Gestión Municipal en el Distrito de Comas*, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, p. 15.

rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación en implementación de políticas públicas.

Por esta razón la participación ciudadana hoy disfruta en la CDI del estatus de [condición necesaria] de la democracia representativa, de tal manera que cualquier transgresión a su contenido debería ser considerada como una vulneración de los compromisos internacionales asumidas. En los países donde se implementen o desarrollen procesos, mecanismos o experiencias de participación ciudadana, este instrumento los protege y garantiza.⁷

De esta forma todos los países miembros y firmantes, como es el caso de Perú, tienen el compromiso de poder garantizar que la ciudadanía participe e involucre a toda la sociedad civil, ello implica pues escenarios de concertación que promuevan una participación efectiva, que permitan canales de articulación con distintos grupos de diferentes intereses, alcanzando la justicia social y reduciendo la brecha de desigualdad.

Ello nos hace reflexionar que para lograr una participación activa y efectiva debe existir entonces, un tipo de relación entre el Estado y la Sociedad Civil, dicha interacción no opera en abstracto, guarda correspondencia con la naturaleza del Estado y con el grado de desarrollo de la sociedad civil en un momento determinado⁸, pero este tipo de relación entre el Estado y la sociedad debe estar basado en principios básicos como el de transparencia, comunicación, responsabilidad, el respeto a disenter, el respeto a la diversidad y por último el de integración de todos a los procesos de participación ciudadana, sin exclusión de ningún tipo.

⁷ AGUILAR CARDOSO, Luis. "Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano- Difusión de la carta Democrática Interamericana", Editorial: Comisión Andina de Juristas. Lima, 2006, p. 26.

⁸ Cfr. GAMERO, Julio; CABRERA, Zoila; CORTÈS, Juan Carlos y otros. "Vigilancia Social: Teoría y práctica en el Perú. Investigaciones breves", Primera Editorial: Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima, 2005, p.13.

En ese sentido se puede afirmar que la participación ciudadana es un conjunto de sistemas o mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos, es decir, la sociedad civil en su conjunto, pueden formar parte de las decisiones públicas, o incidir en las mismas, buscando que dichas decisiones representen sus intereses, ya sea de ellos como particulares o como conjunto social.⁹

En ese enfoque, los mecanismos o sistemas implicados en la participación ciudadana son parte sustancial del proceso de descentralización del Estado Peruano, dado que la participación ciudadana ha transitado por los tres niveles del estado¹⁰, y en consecuencia le ha otorgado al ciudadano poder involucrarse de manera más directa, como también el ser escuchado por las autoridades públicas permitiendo que sus opiniones sean incluidas en el proceso de tomas de decisiones, generando un compromiso mucho más sólido entre el ciudadano y sus representantes.

Por consiguiente, la participación ciudadana, así como la representación son una unidad indisoluble del ejercicio democrático¹¹, que permiten desarrollar un buen gobierno encaminado en la actuación de las entidades públicas con una visión más inclusiva, con la finalidad de superar el actual sentimiento de alejamiento de los ciudadanos hacia los órganos políticos, por tanto hacer efectivo nuestro derecho y deber de participar en los asuntos públicos ayuda a cerrar la brecha de alejamiento e indiferencia entre los representantes de las instituciones públicas frente a la sociedad civil.

Al hablar de un buen gobierno que este encaminado hacia una visión más inclusiva implica que los tres niveles del Estado, hablamos del nivel nacional, regional y local, permitan, fortalezcan, promuevan y garanticen los escenarios propicios con el fin de lograr el intercambio y la armonía entre la ciudadanía y el Estado, siendo que el Estado Peruano es el actor principal para cumplir y

⁹ Valdivieso, Mitchell. *Toma de decisiones públicas y participación ciudadana- la participación ciudadana en el Pera y los principales mecanismos para ejercerla* [ubicado el 12.X 2018]. Obtenido en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revges_1736.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf)

¹⁰ Renny Simatovic, María. *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. [ubicado el 22 IX 2018]. Obtenido en: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/CD28.pdf>

¹¹ NORZAGARAY, ENERSTO, "Participación Ciudadana y Democrática, Cuadernos para el Dialogo", Primera Edición, Perú, p. 15.

promover su cumplimiento de los derechos de participación, permitiendo una comunicación más eficiente, eficaz y transparente entre los ciudadanos y sus autoridades.

En ese fin, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado- Ley N° 27658 tiene como finalidad primordial obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

Uno de los objetivos o grandes retos que esta ley establece es alcanzar un Estado donde el ciudadano sea el eje central de toda la gestión pública y por lo tanto se debe establecer canales efectivos de participación ciudadana, esto en razón a un estado que busca la descentralización y desconcentración de la actuación estatal. Ayudado de una gestión basada en principios de transparencia en la gestión pública con servidores calificados y adecuadamente remunerados.

Dentro de sus capítulos, existe uno donde menciona las relaciones del estado con el ciudadano, donde enfatiza en su artículo 8° que el estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación.

12

Por tanto, se sostiene que resulta indispensable crear canales de participación ciudadana como señala Miguez Macho¹³, y en el camino de la implementación y cumplimiento de los nuevos retos para alcanzar la modernización del estado con todo lo que se busca en esencia, la Ley N° 27658, contiene no solo declaraciones que prueban la vinculación entre el proceso de modernización del Estado y la necesaria apertura de canales participativos a los ciudadanos en la gestión de las entidades públicas, sino también establece reglas que los funcionarios públicos están obligados a cumplir para generar transparencia en la actuación de la administración y propiciar la participación ciudadana para que colabore en

¹² Artículo 8 de Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado- Ley N° 27658.

¹³ MACHO, Miguez. *“Nuevas tendencias en la tutela de los usuarios en los servicios públicos en Italia”*, Cedecs, Barcelona, 1997, p. 585.

la orientación de la gestión del aparato estatal hacia mayores niveles de eficiencia, potenciando el control ciudadano de los asuntos públicos¹⁴

En ese sentir, se busca un Estado que gobierne a puertas abiertas, donde se evidencia el buen actuar de las autoridades indistintamente de los cargos o puestos que puedan ostentar frente a la Administración Pública, guardando siempre la responsabilidad que demanda la puesta de un poder.

Respecto a que se debe entender por Gobierno Abierto, Calderón César afirma que un Gobierno Abierto entabla un constante diálogo con las ciudadanas y ciudadanos con el fin de escucharlos y tomar decisiones basadas en sus necesidades, facilitando la colaboración entre funcionarios, funcionarias y la ciudadanía en el desarrollo de los servicios que presta el Estado, y rinde cuentas de los acuerdos tomados y de los compromisos asumidos.¹⁵

En otras palabras, lo que se busca con este nuevo reto de poder lograr un Gobierno abierto, es garantizar a la ciudadanía no solo la intención por parte del Estado sino además brindar los mecanismos necesarios, que ayuden a lograr un estado con niveles requeridos de gobernanza y gobernabilidad.

El esfuerzo de pretender querer un Gobierno Abierto se sustenta en se sustenta en tres principios¹⁶:

-La transparencia, es decir que las acciones y los individuos responsables de las mismas estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas, y la capacidad de requerir información relevante de manera comprensible.

-La accesibilidad a cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar. Es decir, que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos (capacidad de obtener servicios y realizar transacciones).

¹⁴ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. *“La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú”*. [Ubicado el 22 XI 2017]. Obtenido en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/11.pdf>

¹⁵ CALDERÓN, César. *“¿Por qué un Gobierno Abierto? En: El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”*, Colección de Documentos de Proyectos, CEPAL., Chile, 2012, p. 27.

¹⁶ ALUJAS, Álvaro. *“Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”*, Revista Enfoques, Diciembre 2011, p. 109.

-La capacidad de respuesta (receptividad) desde el Gobierno/administración a las nuevas demandas, ideas y necesidades que presenta la ciudadanía y la oportunidad de participar en el proceso decisorio.

A este propósito se suma la “Alianza para el Gobierno Abierto” (más adelante,AGA), que se creó en el año 2011, siendo el Perú uno de los 64 países miembros y firmantes, el propósito de la AGA era buscar una mejoría en los niveles de transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública, así como promover los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos que les conciernen y generar la colaboración entre entidades públicas y sociedad civil para la búsqueda de posibles soluciones a los problemas públicos.

Consecuencia del compromiso asumido por el Estado Peruano, desde el año 2012 hasta el 2019 ha venido implementado Planes de Acción Nacional de Gobierno Abierto, por tanto, el Plan Nacional de Gobierno Abierto del año 2017 – 2019 tiene entre uno de sus objetivos fortalecer los compromisos que impliquen la generación de nuevas políticas públicas sea el sector educación, ambiente, saneamiento, infraestructura, salud y seguridad ciudadana, teniendo como referencia para su creación de estas políticas al ciudadano.

En el caso del sector ambiente, por ejemplo, el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto establece el Acceso a información ambiental y mejoramiento de los mecanismos de transparencia de información ambiental. De esta manera se fortalece los espacios que congreguen al sector público, privado y sociedad civil para la concertación de propuestas de diseño, implementación y seguimiento de las políticas ambientales regionales y locales (Comisiones Ambientales Municipales (más adelante, CAM) y Comisiones Ambientales Regionales – CAR).

De la misma forma se exhorta a los Gobiernos Locales promover el acceso a la información de los recursos públicos vinculados a actividades productivas y extractivas que se realicen en su jurisdicción, en beneficio propio de su desarrollo distrital. Por consiguiente, nos damos cuenta la gran responsabilidad que tiene el ciudadano de poder intervenir y así ser parte de la actuación del estado, lo que nos lleva a pensar que depende el grado de participación que tiene el ciudadano,

el desarrollo del País en cualquiera de los aspectos ya sea, económico, cultura, socio ambiental, será más sostenible.

El impacto que tiene el participar, para la toma de decisiones representa un cambio social, y por tanto es de suma importancia, es por eso que el ciudadano debe conocer sus derechos, y no debe ser ajeno frente a las distintas problemáticas, de esta manera se podrá reducir no solo la brecha de desigualdad entre diferentes grupos que conforman la sociedad civil, sino también la indiferencia que existe entre las autoridades y la sociedad.

El cambio de un país depende tanto de las autoridades, que tienen a cargo un puesto en Administración Pública, como la de la sociedad civil. En ese sentido el estado, a través de los niveles que lo conforman, deben promover, fomentar, fortalecer, educar, e implementar los mecanismos que coadyuven a una efectiva y eficaz participación ciudadana, cumplimiento o establecido en su Ley Orgánica, como es el caso de las Municipalidades Locales.

1.1.2 Principios de la Participación Ciudadana.

De acuerdo con lo que se ha venido desarrollando, podemos afirmar que la participación ciudadana es el derecho que tienen todos los habitantes, vecinos y/o ciudadanos de un país y que, en virtud de este, así como de normas internas y externas, legitiman en la intervención de decisiones, acciones, planes que involucren sus intereses colectivos, respecto a su comunidad.

Aunado a ello, la participación ciudadana, se basan en principios fundamentales, como son los de transparencia, comunicación, responsabilidad, el respeto a disenter, el respeto a la diversidad, el de integración de todos a los procesos de participación ciudadana, sin exclusión de ningún tipo, entre otros.

En ese sentido, la promoción de la Participación Pública en la toma de decisiones sobre Desarrollo Sostenible impulsada por la Organización de Estados Americanos (OEA) ¹⁷ señala los siguientes principios:

¹⁷ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *“Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la toma de decisiones sobre Desarrollo Sostenible”*, Washington D.C, 2001, p.5.

- 1) Proactividad: La participación pública requiere que los gobiernos y la sociedad civil tomen iniciativas en concordancia con sus respectivos papeles para desarrollar su potencial máximo y enriquecer el proceso de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.
- 2) Inclusión: La plena participación de todos los interesados y/o afectados por temas de desarrollo sostenible es esencial para lograr soluciones durables. Se debe realizar esfuerzos especiales para incluir la participación del sector privado, y para crear igualdad de oportunidades para las mujeres, y los grupos vulnerables tales como las poblaciones indígenas, los jóvenes, minorías en desventaja racial o étnica y otros grupos tradicionalmente marginados.
- 3) Responsabilidad compartida: Los gobiernos y la sociedad civil deberían compartir equitativamente los compromisos, costos y beneficios del desarrollo.
- 4) Apertura a través de todo el proceso: La participación extensa y continua durante todo el proceso de diseño, ejecución y evaluación de proyectos, políticas o programas, inspira nuevas ideas y conocimientos, legitima las decisiones y enriquece los resultados. Un proceso de toma de decisiones que sea abierto a incluir aportes en todas sus fases, puede beneficiarse de ajustes cuando sea necesario responder a nueva información o circunstancias.
- 5) Acceso: La participación de la sociedad civil en decisiones sobre desarrollo es fundamental para lograr soluciones duraderas. Para participar en forma efectiva, los ciudadanos deberían tener acceso oportuno en los diversos niveles de gobierno, a la información, al proceso político y al sistema judicial.
- 6) Respeto por los aportes del público: La participación ciudadana solo será efectiva y eficiente si existe la seguridad que, en el proceso de toma de decisiones, las contribuciones derivadas de la implementación de diversos mecanismos para la participación son evaluadas, analizadas y consideradas adecuada y oportunamente.
- 7) Transparencia: Alianzas productivas entre la sociedad civil y el gobierno requieren que ambos sean confiables y transparentes. La transparencia de todas las partes involucradas en un proceso de toma de decisiones facilita una participación más significativa al asegurar que las motivaciones y objetivos sean

explícitos y que toda la información necesaria sea confiable y disponible oportunamente.

En la medida que se cumplan todos estos principios se verá fortalecida la democracia, puesto que esta se debe fundar en la confianza que los ciudadanos y ciudadanas depositan en sus instituciones y autoridades y esa confianza exige transparencia en el funcionamiento de las instituciones públicas y en las personas que las representan. En esa medida, el principio de transparencia es un requisito necesario en los procedimientos de toma de decisiones políticas y administrativas en todo Estado Democrático y Social de Derecho.¹⁸

En ese sentido, la confianza que las autoridades proyectan a sus ciudadanos, es sumamente importante, por tanto, la confianza como valor ético, debe estar fundamentado en la correcta y proba actividad funcional que debe ejercer el representante o funcionario de una institución pública que tenga a su cargo, por lo que es indispensable que los representantes de la Administración Pública sean honestos en su actuar, contribuyendo una sociedad virtuosa, ayudando a disminuir la brecha de corrupción en los asuntos públicos.

A los gobernantes se les ha de suponer la honestidad¹⁹, por tanto este principio de transparencia es un requisito necesario en los procedimientos para la toma de decisiones políticas y administrativas en todo Estado Democrático y Social de Derecho, que permita dotar de credibilidad a la Administración Pública.

Logrando una cultura transparente por parte de las autoridades y/o funcionarios a sociedad civil se podrá tomar decisiones políticas y administrativas más consientes, sabiendo que no se le está mintiendo ni escondiendo nada al ciudadano, el cual tiene el derecho de ser informado de todo accionar que implique la defensa de sus derechos sociales, políticos, culturales y ambientales.

Por lo tanto, es imprescindible que los representantes de las instituciones públicas y/o organismos públicos del Estado, brinden no solo un servicio de

¹⁸ GARCIA, Ricardo. *“La transparencia en el Sector Público. En: AA.VV, El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público, hacia un nuevo Derecho Administrativo”*, Madrid, INAP, 2011, p. 247-248.

¹⁹ El estado democrático, sus principios, sus amenazas, sus modelos [Ubicado el 23 IX 2018] Obtenido en http://www.um.es/sabio/docs-cmsweb/aulademayores/el_estado_democratico_sus_principios_amenazas_y_modelos.pdf

calidad a la sociedad, sino que su labor funcional hacia la ciudadanía debe ser transparente, como ya hemos visto respecto a la rendición de cuentas que implica que los representantes u autoridades o funcionarios de los gobiernos regionales y locales se dirigen a la ciudadanía para mostrar los avances, dificultades y resultados de su gestión en el logro de los objetivos de desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población.

Hemos visto anteriormente que uno de los pilares del Gobierno Abierto es buscar una gestión pública más transparente, de ahí que cuanto más transparente sea la gestión pública estaremos frente a administraciones más responsable y más comprometido con los fines públicos.²⁰

De tal forma que el administrado podrá ejercer su derecho de participación plenamente, confiando en sus autoridades, respecto a su actuar frente a las funciones o competencias que le son asignadas por la ley. Se puede sostener entonces que este principio de transparencia implica un deber de responsabilidad que envuelve a las representantes que tienen un rol en el actuar de la Administración Pública.

Por tal motivo, el nuevo modelo de gestión pública, basado en el principio de transparencia, requiere implementar técnicas administrativas que le permitan generar procedimientos inclusivos, participativos y deliberativos.²¹

El TC, el intérprete de la Constitución, afirma que la transparencia: “*Se trata de un principio de relevancia constitucional implícita en el modelo de Estado democrático y social de derecho y la fórmula de gobierno a que aluden los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución*”²²

El principio constitucional de transparencia como lo señala el TC, es implícito, en la medida que, si se pretende que el ciudadano tenga potestad de control frente a las actuaciones del Estado, este actuar debe ser transparente de lo contrario no se lograría en plenitud el derecho de participación.

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00565-2010-PHD/TC, f. j. 6.

²¹ LARRAÑAGA, Pablo. “*La Política Pública del Principio de Transparencia. Panorama para una agenda pendiente*”. [Ubicado el 09 v 2019]. Obtenido en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2540/10.pdf>

²² Caso Elías Lucana, Exp. 06070-2009-PHD/TC, f.

De esta manera, la transparencia impone un nuevo modelo de gestión pública - en estructuras y procedimientos- preparado para un proceso deliberativo en que se construyan o cuestionen varias de sus decisiones. Este modelo ofrece mayores garantías de atinar en la selección y solución de los problemas sociales planteados en la agenda pública.²³

Sobre todo, porque, la transparencia repercute en la vida interna de las entidades públicas, pues propicia conductas cooperativas y mejora la coordinación entre sus diferentes dependencias, ya que facilita el flujo de la información entre ellas, y esta información entre una institución a otra, debe ser veraz.

Además, los ciudadanos para la toma de decisiones deben conocer las actividades, programas, proyectos que se desarrollen en beneficio para el desarrollo de la jurisdicción ya se trate de algún proyecto productivo en materia ambiental, el ciudadano debe conocer sus implicancias que tiene, y de ser el caso que esa actividad lesione alguno de sus derechos fundamentales, él puede denunciar ante a entidad competente.

Y así, los ciudadanos puedan tener incidencia y ser los personajes principales en recibir esta información para que la toma de decisiones sea de forma eficiente, eficaz y transparente. Siendo el caso que la comunicación participativa busca la emancipación de las personas, alentando el diálogo horizontal para el reconocimiento de los problemas comunitarios y la búsqueda de soluciones. Bajo esta perspectiva, el proceso del cambio social es más importante que los productos porque precisamente, durante el proceso de comunicación, se inicia la transformación.²⁴

Este dialogo horizontal para la toma de decisiones y la búsqueda de soluciones puede ser a través de los mecanismos y espacios institucionalizados en la ley, o en aquellos creados para el debate y la libre expresión de ideas.²⁵

²³ MERINO, Mauricio. *"Muchas políticas y un solo derecho"*, citado por LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, 2006, p. 15.

²⁴ ALEGRE, Lorena. *El Rol de la comunicación en los procesos de participación ciudadana a nivel local*, Tesis para Optar el Título de Licenciada en Comunicación para el Desarrollo, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011, p.12.

²⁵ CARRANZA, Nilton. *La comunicación para el desarrollo como elemento dinamizador de los procesos de Participación Ciudadana en la Provincia del Santa*, Tesis para Optar el Título de Licenciado en Comunicación Social, Universidad Nacional del Santa, Nuevo Chimbote, 2016, p.42.

Vemos claramente el nexo de responsabilidad que existe en las autoridades para poder hacer la invitación a toda la población, y que esta se vea integrada, en ese sentido las decisiones de las autoridades o representantes de la Administración pública, deben estar fundamentadas, así como permitir distribuir tareas y actividades entre quienes participen en un grupo, con la finalidad de que cada autoridad, dirigente o miembro de la agrupación sabrá lo que le corresponde hacer y tendrá la obligación de responder por sus actos.²⁶

Para la toma de decisiones, es claro que, en todo grupo social, hay distintos puntos de vista respecto a una problemática en concreto, sin embargo, eso no es razón de quitar mérito alguno a la opinión de una persona, aunque no sea la más adecuada, ya que, si estamos hablando de una participación ciudadana, tiene que existir el respeto hacia las opiniones o pareceres que puedan surgir respecto a una situación en concreto.

El respeto a disentir se puede entender como aquel respeto que debe existir hacia las opiniones, el parecer respecto algún hecho, emitidas por un individuo o un colectivo, aun cuando no lo compartamos. En efecto, todas las personas somos distintas, por la tanto pensamos diferente, tenemos diferentes puntos de vista, respecto algún asunto, estas opiniones dependen mucho de nuestros intereses sociales o económicos.

Es por eso que en la medida que las personas puedan interactuar sea mayor, se podrá conseguir nuevas ideas, nuevas soluciones, nuevas propuestas, para resolver el conflicto latente. Cabe agregar que las discusiones, los debates, el intercambio de ideas, son los motores que mueven al mundo, son los que nos llevan al ser humano a ir más allá de donde estamos, a mejorar en todos los aspectos, y son necesarios para el desarrollo y supervivencia de la especie humana.

En ese propósito, se debe respetar todas las opiniones, y más cuando en un País, como el Perú cuenta con culturas diversas, costumbres totalmente distintas, es por ello que, dentro de una nación, existen diferencias de clase

²⁶ COLO PEREZ, Elna. *Organización y coordinación en la Administración* [Ubicado el 23 IX 2017]. Obtenido en <https://www.gestiopolis.com/organizacion-y-coordinacion-en-la-administracion/>

social, diferentes culturas y por lo tanto diferentes costumbres, preferencias religiosas y políticas, pero ello no debe ser razón de discriminación por parte de las autoridades, dirigentes o miembros de alguna organización. Finalmente, el proceso de participación ciudadana invita a toda la sociedad civil sin exclusión de ningún tipo.

La participación social es la gran oportunidad para reconstruir un planeta que está herido, para recrear una humanidad inclusiva que necesita ampliar el nosotros humanos y poder hacerlo con justicia. Buscar nuevos horizontes hacia una nación inclusiva, de forma tal que se permita la potenciación de la participación social no solo como el necesario vehículo de un mundo interconectado, sino también como el lugar donde se puede universalizar la dignidad²⁷.

En conclusión, vemos que la participación ciudadana debe estar basado es principios que permitan y/o garanticen la inclusión de todos, y de esta forma crear nuevos lazos de articulación entre la sociedad y el estado. Y así poder ayudar a la formulación de políticas pública, y para ello es necesario el apoyo y compromiso firme de toda la sociedad civil y del estado.

1.2.- La Participación ciudadana como mecanismo de Protección ambiental

1.2.1 - Derecho – Deber de participar activamente en la protección del medio ambiente.

Hemos visto que la participación ciudadana para la toma de decisiones constituye un requisito indispensable para garantizar la democracia, ya que los sistemas democráticos descansan significativamente sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana²⁸ procurando a su vez, la protección del medio ambiente, así como también salvaguardando derechos humanos fundamentales.

²⁷ MENDEZ LÓPEZ, A.J., PÉREZ COSÍN, J.V, UCEDA I MAZA, F. *La importancia de la participación social en el proceso de integración social de las diversas culturas*. [Ubicado el 23 IX 2017]. Obtenido en http://www.trabajosocialmalaga.org/archivos/revista_dts/52_14.pdf

²⁸ DEMOCRACIA Y PARTICIPACION CIUDADANA. [Ubicado el 14.X 2017]. Obtenido en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029956.pdf>

Es por ello que este derecho de participación debe ser entendido como un instrumento para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones públicas que afectan particularmente al ambiente²⁹. De esta manera, uno de los tantos asuntos públicos que se pretende desarrollar dentro de esta investigación es referente a la cuestión ambiental.

La Ley General del Ambiente N°28611 (más adelante, LGA) en su artículo I 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.³⁰ Por lo tanto, el cuidado y la preservación de los recursos naturales es un deber también del ciudadano, así como del Estado, en tanto que sin la participación de la ciudadanía no existiese una gestión ambiental eficiente, siendo la participación ciudadana uno de los ejes transversales de la gestión ambiental, que permite a su vez un desarrollo sostenible.

Por su parte en su artículo III establece que “Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno”. En ese sentido la participación ciudadana en materia ambiental, se concretiza en que el ciudadano debe participar en la toma de decisiones, en la formulación de políticas públicas, como también puede formular medidas de carácter regional y local en materia ambiental, teniendo en cuenta que esta debe ser responsable.

Es claro entonces que el ciudadano tiene el derecho de exigir al Estado Peruano que garantice su desarrollo integral dentro de un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para su bienestar, pero, por otro lado, el ciudadano tiene el deber de

²⁹ CEPAL, “Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, octubre 2013, p. 7.

³⁰ ROMERO, Gabriela. *Los mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental*. [Ubicado el 04. XI 2019] Obtenido en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/19864/19905>

contribuir a su cuidado, y preservación de los recursos naturales que conforman el medio ambiente, por lo tanto, en la medida que el ciudadano participe activamente en asuntos de medioambientales, se estará contribuyendo a una gestión ambiental conjunta, y eficaz.

Ahora bien, un hito importante a nivel internacional respecto de la participación ciudadana en materia ambiental son los acuerdos adoptados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992³¹. El principal objetivo de este acuerdo fue establecer principios no vinculantes, que busca alcanzar un desarrollo sostenible, entendiéndose aquel desarrollo como un paradigma que apunta a un futuro donde se considere lo ambiental, social y económico ³² para lograr un desarrollo integral, y una mejor calidad de vida para todos los pueblos sin discriminación alguna.

Dentro sus Principios de esta Declaración, específicamente el Principio 10 refiere lo siguiente: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda, por ejemplo, en el plano local, la municipalidad debe garantizar que toda persona tenga acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.

Existe un acuerdo también muy relevante, como es el Programa 21 o Agenda 21 aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que ratifica el Principio 10 mencionado anteriormente, al señalar que “uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible

³¹ La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Declaración de Principios para la Gestión Sostenible de los Bosques se firmaron por más de 178 países en La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil entre el 3 y 14 de junio de 1992.

³² ROMERO, Gabriela. *Los mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental*. [Ubicado el 04. XI 2019] Obtenido en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/19864/19905>

es la amplia participación pública en la adopción de decisiones”³³

A todo ello, nace una pregunta ¿qué se debe entender entonces por participación ciudadana en materia ambiental?, nos parece interesante la observación que NAVARRO al señalar que << la presencia de la sociedad civil en la preservación y mejora de Ambiente tiene un carácter multiforme. La Participación en asuntos ambientales se configura como un término poliédrico, ya que abarca elementos de distinto carácter, desde los que más claramente se pueden asignar al principio, como el derecho del ciudadano a la información y contribuir al proceso de adopción de decisiones relevantes para el medio, hasta la educación y la sensibilización del ciudadano>>³⁴.

Lo señalado por el autor, es muy acertado, así pues, la participación ciudadana se funda en el deseo de adoptar decisiones importantes para toda una sociedad, como también, en el ideal esencial de crear y mantener condiciones medioambientales adecuadas para el libre desarrollo de la personalidad de los seres humanos.³⁵ Entendiendo que, para que la participación ciudadana sea mucho más eficaz, se debe contar con la adecuada información que dispongan las autoridades públicas.

De tal manera que, estas condiciones medioambientales adecuadas deben ser garantizadas por el Estado, a través de los actores que participan en la gobernanza de un país, a través de los tres niveles de Estado como son el Gobierno Nacional, El Gobierno regional y el Gobierno Local, siendo este último uno de los entes con mayor proximidad al ciudadano frente a las posibles problemáticas públicas, que puedan surgir dentro de su jurisdicción, mediante mecanismos que coadyuven a la participación conjunta de toda la sociedad civil.

³³ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES- DIVISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE [Ubicado el 05. XI 2019] Obtenido en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter27.htm>

³⁴ VELAZQUEZ MUÑOZ, Carlos. *Participación ambiental. mecanismos establecidos por los estados español y colombiano para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales*. [Ubicado el 15.X 2017]. Obtenido en : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102007>

³⁵ MORÁN TORRES, Enoc. *El derecho ambiental y la participación ciudadana: hacia un vital punto de encuentro en México y el mundo*. [Ubicado el 16 XI 2017]. Obtenido en http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16856/AD_2015_19_art_4.pdf?sequence=1

Como hemos mencionado anteriormente, creemos que la participación ciudadana en materia ambiental está íntimamente relacionada con el acceso a la información y es una de los derechos fundamentales que ayuda al ciudadano a ejercer su derecho plenamente.

Sin duda alguna, uno de los grandes retos que tiene el estado en el proceso de ser un gobierno abierto, los Gobiernos Locales tienen un rol fundamental para que la participación ciudadana en su localidad sea más efectiva y eficaz, ellos son los destinados a promover, garantizar y fomentar mecanismos de participación, que coadyuven a que el ciudadano se sienta más incluido en los asuntos públicos como es el caso en materia ambiental, y de esta manera entrelazar las necesidades, dudas e inquietudes, incluso reportar acciones que infrinjan la normatividad ambiental y atenten contra algún bien jurídico protegido con el fin que tiene el Estado encaminado en ser un estado inclusivo.

En ese sentido, LOM establece que los gobiernos locales son canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.³⁶ La participación vecinal debe ser un pilar para la buena gobernanza para los gobiernos locales dentro de su jurisdicción, ello debe ser fomentado para la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión en materia ambiental. Y para garantizar ello, es necesario que todos los vecinos de la localidad tengan acceso a la información.

Es por eso que los Gobiernos Locales juegan un papel sumamente importante, en la gestión ambiental dentro de sus jurisdicciones, porque no se puede hablar de una efectiva y eficaz participación ciudadana en materia ambiental sin que se garantice el acceso a la información justamente en esta materia, y los gobiernos locales, deben brindar toda la información concerniente a toda actividad o proyecto que tenga incidencia ambiental dentro de su jurisdicción.

A continuación, desarrollaremos la importancia que tiene el derecho a acceder a

³⁶ Artículo 1°. Ley Orgánica de Municipalidades -Ley N°27972.

la información pública en materia ambiental, ya que consideramos uno de los más importantes para ejercer en plenitud el derecho de participación ciudadana en asuntos ambientales. Sabemos que el derecho al acceso de la Información que las instituciones del Estado mantienen en su poder es uno de los pilares de la buena gobernanza, en tanto que posibilita la participación informada de la población en los asuntos públicos y favorece el control ciudadano del ejercicio del poder³⁷.

Se entiende también por derecho de acceso a la información, como un derecho individual, en tanto que tiene como correlato la libertad de expresión³⁸, en este contexto el Derecho de Acceso a la Información Pública, cumple la función de maximizar el espacio de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión toda vez que accediendo a mayor información se conocerán diversas opiniones y voces que pueden influir.³⁹

Facilitando una intervención ordenada de personas y organizaciones en los procesos políticos y una mejor cooperación con las acciones que lleva a cabo el gobierno. De este modo, la participación se vuelve un proceso transformador que confiere otra dinámica al sistema democrático, generando canales de comunicación permanente entre gobernantes y gobernados.⁴⁰

El “Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental”, aprobado por la Comunidad Europea “(...) refiere que una mayor participación el público en la toma de decisiones permite tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuye a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le da la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayuda

³⁷ BAUTISTA, Luz. *El derecho de acceso a la información pública ambiental*. [Ubicado el 3.XI 2017]. Obtenido en https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=9535

³⁸ BASTERRA, Marcela; LOPEZ, Alfonsín; ROMERO PEREZ, Jorge; IGLESIAS, Gema; PAJARES, Emilio; y otros. *El Derecho de Acceso a la Información Pública en Iberoamérica*. PRIMERA EDICION Editorial ADRUS. SRL, 2009, p. 53

³⁹ BASTERRA, Marcela I. “*El Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública*”. 1ª Ed. LEXIS ARGENTINA S.A Buenos Aires, 2006.p 14.

⁴⁰ ORGANIZATION OF AMERICAM STATES. *El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos*. [Ubicado el 3.XI 2019]. Obtenido en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>

a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta”⁴¹.

En nuestro ordenamiento Jurídico, el Derecho de Acceso a la Información Pública se ha configurado como un derecho fundamental. Nuestra CPP, refiere en su artículo 2º “que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública en el plazo, señalando que, como limitación, aquella información que afecte la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por la ley o por razones de seguridad nacional”

Por su parte, el MINAM, aprobó el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta en Asuntos Ambientales mediante Decreto Supremo N°002-2009-MINAM, el cual tiene como finalidad promover a través de las entidades que desempeñan funciones ambientales, la información y los mecanismos de fiscalización ambiental que estén en su poder.

Como bien lo señala su artículo 21º “que la intervención de la ciudadanía en asuntos ambientales es el proceso en el cual los ciudadanos participan e intervienen responsablemente, de manera transparente y veraz, ya sea en forma individual o en forma colectiva.”⁴²

En lo que respecta a la información, esta deberá ser cierta, actual, precisa y completa; es decir, que una entrega parcial y falsa no satisface las exigencias del mismo⁴³. Ya que la información será un componente imprescindible en el desarrollo de la sociedad, debido a que aporta elementos para que las personas puedan orientar responsablemente su opinión o decisión a oportuna su acción, en asuntos de competencia ambiental.

⁴¹ El Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (denominado “Convenio Aarhus”) fue aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 17 de febrero de 2005.

⁴² Aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, publicado el 17 de enero de 2009.

⁴³ CCORI TRUJILLO, Efraín. *La Tutela penal del Derecho al Acceso a la Información pública y las Modificaciones Legislativas que requiere para mejorar su eficacia*. Tesis para optar el título de profesional de Abogado, Universidad Nacional del Altiplano. Puno, 2016, p.132.

Tenemos claro, entonces que la participación civil en asuntos ambientales permite al gobierno responder a las demandas de los ciudadanos de una mejor manera, construyendo consensos, previniendo futuros conflictos ambientales, logrando una mayor aceptación y cumplimiento decisiones ambientales⁴⁴ , coadyuvando a que la ciudadanía en su conjunto se sienta integrada en asuntos donde sus intereses socio ambientales se vean totalmente involucrados, transformando los conflictos o problemáticas en escenarios de concertación abiertos al diálogo.

Por consiguiente la participación ciudadana en materia ambiental es un derecho y deber, que debe ser garantizada por el Gobierno Local y ejercido por el ciudadano de manera activa y consiente; por lo cual los Gobiernos Locales deben fomentar mecanismos que permitan un amplio conocimiento de la información que pueda afectar sus intereses, un ejemplo de ello sería el criterio de algún proyecto ambiental por realizarse, una Política o plan que se piensa ejecutar o inclusive, el parecer de un colectivo respecto a una Norma Ambiental que se piensa implementar, haciendo partícipe al ciudadano, buscando siempre satisfacción e inclusión del mismo, generando una intervención mucho más responsable, basada en principios como la transparencia toma de decisiones.

Con ese propósito de comprometer a la ciudadanía en la elaboración de políticas, normas, herramientas de participación ciudadana para la toma de decisiones y la solución de conflictos sociales para la búsqueda de soluciones bajo consensos, la Ley General Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (más adelante, SNGA), establece la creación de las CAM.

Las CAM, son las instancias de gestión ambiental, encargadas de coordinar y concertar la política ambiental municipal, su objetivo es promover el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado, además son canales de articulación entre sus políticas ambientales con las CAR y el MINAN.

Las CAM, son canales de información y concertación con la finalidad que el

⁴⁴ Ibídem, p,43.

ciudadano pueda ser parte del diseño de las políticas, normas e instrumentos para la planificación y gestión ambiental; las mesas de trabajo donde se dialogue deben estar presentes las autoridades del Gobierno Local, y así evaluar respecto alguna ejecución de proyectos de inversión pública y privada que se pretende realizar en la jurisdicción, así como de proyectos de manejo de los recursos naturales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), siempre contando con el ciudadano, e incluyéndolo.

Es en este marco donde los gobiernos locales pueden ejercer un papel importante en el liderazgo de los vínculos y relaciones entre los diversos actores implicados en los nuevos y viejos restos sociales, con el fin de orientar los cambios que nos permitan construir pueblos y ciudades más cohesionados y más sostenibles, social económica y medioambientalmente. Solo con una participación real y efectiva de nuestra ciudadanía se construirá un territorio cohesionado, integrador e innovador, capaz de transformar la diversidad, la interculturalidad en riqueza y motor de progreso⁴⁵.

Por tanto, la participación de la ciudadanía como derecho y deber es sin duda imprescindible en asuntos de materia ambiental, ya que la toma de decisiones públicas respecto a los asuntos medioambientales tiene un impacto trascendental, involucrando derechos fundamentales, que deben ser protegidos a toda costa por el Estado y los actores que participan. Por lo tanto, la participación ciudadana en asuntos ambientales es pues, un principio de innegable valor, el cual constituye uno de los elementos fundamentales de un estado social de derecho⁴⁶, toda vez que la ciudadanía juega un rol indispensable en la toma de decisiones en asuntos en materia ambiental sumamente trascendentales.

⁴⁵ *Guía práctica para la implementación de la participación ciudadana en los gobiernos locales de Andalucía: estrategias para la acción.* [Ubicado el 23 IX 2017]. Obtenido en http://www.famp.es/racs/observatorio/GLOSARIO/GUIA_participacion_ciudadana.pdf

⁴⁶ ROJAS CASTRO, Vanesa. *Participación ciudadana en materia ambiental.* [Ubicado el 15.XI 2018]. Obtenido en <http://www.ingenieroambiental.com/4014/materia1.pdf>

1.2.2.- Condiciones de la Participación Ambiental Ciudadana.

Tal como se ha manifestado se puede constatar que la participación ciudadana es un proceso de cooperación entre el Estado y la ciudadanía, en la que se establecen simultáneamente soluciones y escenarios de integración frente a las problemáticas como es en materia ambiental, de esta manera su intervención será más efectiva y ayudará a una buena gestión ambiental.

En ese propósito para ejercer con plenitud nuestro derecho debe contar con condiciones que garanticen la eficacia de la participación ambiental ciudadana en materia ambiental. Se ha mencionado anteriormente una de ellas, como es el acceso a la información; así también conoceremos las demás condiciones como, la intervención ciudadana en una fase temprana y lo concerniente a los plazos razonables, para posibilitar que dichas participaciones no afecten el interés ciudadano.

Se ha estudiado que el derecho al acceso de información pública está estrechamente relacionado con el principio de transparencia de la administración pública así como el carácter público de las actividades del Estado⁴⁷, cabe agregar en sentido metafórico, que el principio de transparencia implica que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal⁴⁸.

Por lo tanto el actuar de la Administración Pública debe estar reflejado entre otros aspectos, en el deber de brindar información confiable y transparente que permita que los administrados puedan tomar decisiones en base a un información fundada, ya sean documentos, resoluciones, estudios y antecedentes que estén en custodia de las autoridades que tienen competencia en la fiscalización y evaluación de estudios o declaraciones de impacto

⁴⁷ CASTRO, Karin. "Acceso a la Información Pública: Apuntes sobre su desarrollo en el Perú a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Cuaderno de Trabajo N° 6 del Departamento Académico de Derecho. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Setiembre, 2008, p. 7.

⁴⁸ ZAK, Pablo. *El principio de transparencia en la administración pública*. [Ubicado el 4. XI 2017]. Obtenido en <http://www.zak-icg.com/admin/material/archdestacado2.pdf>

ambiental⁴⁹.

De ser el caso, en que las Entidades Públicas, a través de sus autoridades y/o representantes de los órganos institucionales, los funcionarios del gobierno regional o local, salvo las excepciones por ley, se nieguen a difundir al administrado la información pertinente, estos pueden ser obligados coercitivamente a cumplir dicha obligación, por ejemplo, a través de un proceso de hábeas data. Cabe agregar también que pueden ser sancionados penalmente y disciplinariamente.

Por todo lo dicho, como ya hemos visto el derecho al acceso a la información amerita sin discusión alguna, que todos los actores intervinientes en la Administración Pública, demuestren transparencia en sus funciones o competencias que les han sido asignadas por Ley, con el fin de que el ciudadano pueda acceder a una información pública clara, objetiva y verdadera, coadyuvando a que la participación oportuna y efectiva.

En consecuencia, podemos alegar que la información que posee el Estado es pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo de la presente Ley, así como también el estado peruano deberá adoptar medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública, y finalmente el Estado tiene la obligación de entregar la información que demande las personas en aplicación al principio de publicidad.

La segunda condición de la participación ambiental ciudadana está referida a una intervención o participación en una fase temprana, desde el inicio del procedimiento, de que la injerencia en la decisión o norma que se adopte pueda ser real; en otras palabras, la intervención de los participantes o intervinientes en la toma de decisiones deberá estar en función a un primer momento llamado etapa de diagnóstico, en el cual permita conocer el escenario en el que se inserta el proyecto, reunir todos los antecedentes técnicos, económicos, ambientales,

⁴⁹ RAMÍREZ, Felipe. "Acceso a la Información Ambiental". Revista Chilena de Derecho. Vol. 38. N° 2, Santiago de Chile, agosto 2011, p. 311-339.

territoriales, sociales del proyecto y los informes de Recomendaciones o de las actividades de participación ciudadana realizadas anteriormente, con el fin de elaborar un plan de participación ciudadana⁵⁰.

La tercera condición para la configuración de una efectiva participación ciudadana, está referido a los plazos, los cuales deberán ser razonables, para posibilitar que dicha decisión que tome finalmente los interesados no perjudique a terceros, es por eso que se debe otorgar a los ciudadanos un plazo adecuado para que puedan revisar la documentación pertinente y exponer sus opiniones⁵¹.

En ese sentido el Artículo 51° de nuestra LGA 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

⁵⁰Manual de participación ciudadana en proyectos de infraestructura. [Ubicado el 5.XI 2017]. Obtenido en http://www.normativaconstruccion.cl/documentos_sitio/participacion1.pdf

⁵¹ GRANADOS MADUJANO, Milagros. *Promoción de la participación ciudadana en la fiscalización ambiental. Milagros Granados Ambiental*. [Ubicado el 5. XI 2017]. Obtenido en https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=9591

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.

Por consiguiente, para garantizar una eficaz y efectiva participación ciudadana, la autoridad competente debe seguir todos estos criterios y/o condiciones, con el propósito que no se menoscabe el derecho al acceso a la información, ni se vea atropellado el derecho de participación.

1.2.3 Fomento de participación ciudadana en materia ambiental.

Nuestro TC señala que 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 conciernan al destino colectivo.⁵²

Es así que, los destinados de fomentar la participación ciudadana en materia ambiental son los órganos de los tres Niveles de Estado, del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Local. En el caso específico de esta investigación, se pretende hacer hincapié en la responsabilidad que tienen los Gobiernos Locales, como son las Municipalidades Local en fomentar la participación ciudadana en

⁵² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia N° C-180/94 del 14 de abril de 1994, recaída en el Expediente N° P.E. – 005.

materia ambiental, de la sociedad civil organizada.

En ese sentido, los Gobiernos Locales juegan un papel sumamente importante tanto en la protección del medio ambiente como de la gestión ambiental que se pueda realizar dentro de la jurisdicción. En ese propósito el Artículo 73º de la LOM, señala que tienen “la obligación de formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales, así como apoyar a las CAM dentro de su jurisdicción”

De esta manera, los Gobiernos Locales al ser parte de la Gestión Ambiental de en su jurisdicción, y de la Política Nacional Ambiental, tienen la obligación de aprobar, ejecutar y monitorear, los planes que apoyan a las CAM dentro la jurisdicción, brindándoles el apoyo necesario. En ese sentido, es de vital importancia que los Gobiernos locales involucren, apoyen y fomenten a toda su población para que sean parte en la toma de decisiones.

En ese propósito, de articular las posibles soluciones respecto a las distintas problemáticas que se puedan suscitar dentro de la jurisdicción; el artículo 112º de la misma Ley, menciona que, los gobiernos locales deben promover la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión, ejerciendo el ciudadano su derecho de participación vecinal en la municipalidad mediante uno o más mecanismos

Como es el caso de una iniciativa en la formación de dispositivos municipales, como hemos señalado en acápite anteriores, mediante la denuncia de infracciones y de ser informado, participar a través de Juntas Vecinales, las CAM, asociaciones vecinales, organizaciones comunales sociales y otras similares de naturaleza vecinal que tengan incidencia ambiental u otra materia de competencia municipal.

Como se aprecia, el Estado mediante sus Gobiernos Locales tienen una gran responsabilidad 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 generales.⁵³ Significa entonces que el estado a través de las Municipalidades Locales, debe fomentar y promover a la sociedad civil su injerencia en asuntos ambientales, justificando su participación en el diseño de mecanismos que debe implementar la autoridad competente.

Frente a ello, el Artículo 81° Reglamento del SNGA, señala que la participación ciudadana debe ser facilitada mediante mecanismos formales adicionales a los previstos en otras leyes y normas que le son aplicables y el diseño de estos mecanismos debe promover un enfoque transectorial, incorporando el principio del desarrollo sostenible, vinculándose con la gestión del territorio, siendo flexibles a las diferencias socioculturales del país, y priorizar la participación local, es así que la este reglamento regula cuales son las obligaciones de las entidades públicas en materia de participación ciudadana, así tenemos:

1. Promover el acceso oportuno a la información relacionada con las materias objeto de la participación ciudadana.
2. 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.
3. Establecer mecanismos de participación ciudadana idóneos para cada proceso de involucramiento de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental.
4. Eliminar las exigencias y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan la eficaz participación de las personas naturales jurídicas en la gestión ambiental.
5. Velar por que cualquier persona natural o jurídica, sin discriminación de ninguna índole, pueda acceder a los mecanismos de participación ciudadana establecidos.
6. Rendir cuenta acerca de los mecanismos, procesos y solicitudes de participación ciudadana, en las materias a su cargo.

⁵³ Tribunal Constitucional, Sentencia del 3 de setiembre de 2010, recaída en el Expediente N° 05777-2008-PHD/TC, fundamento jurídico 4.

Por lo tanto, Los Gobiernos Locales deben facilitar la información y la capacitación y educación ambiental a la sociedad civil organizada dedicada a la defensa y protección del ambiente y los recursos naturales, desde el proceso de elaboración de una norma ambiental como también en la fiscalización de su cumplimiento.

Es entonces de vital importancia que las autoridades competentes, como el caso de los representantes de los Gobiernos Locales, promueven mecanismos de participación que permitan que los ciudadanos puedan opinar o disertar asuntos de cualquier índole, mecanismos que reafirmen el compromiso en todos los, coadyuvando a un desarrollo local, como aquellos que rediseñan instrumentos de gestión en materia ambiental.

La legislación en materia ambiental, en todo caso es una carta abierta para que los Gobiernos Locales, a través de sus representantes, puedan ejercer responsablemente sus funciones y así contribuir conjuntamente con la sociedad a la mejora y calidad ambiental dentro su jurisdicción.

1.3 La Denuncia Ambiental en el Sistema Nacional Evaluación Fiscalización Ambiental:

A lo largo de los planteamientos hechos, se ha puesto en evidencia que la participación ciudadana en los asuntos ambientales es fuente técnica en la protección ambiental, así Fernando López señala que [el reconocimiento a los individuos de actuaciones subjetivas activas para la protección del medio ambiente junto a los correlativos deberes y obligaciones, sirven para consolidar el significado de la función pública de protección del medio ambiente como elemento esencial del estado, que pasaría a ofrecer el paradigma del nuevo estado ecológico]⁵⁴

Queda claro entonces, la necesidad de involucrar e incentivar la participación de

⁵⁴ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Derechos Fundamentales subjetivos y colectivos al medio ambiente. Revista de Administración Pública, Revista N° 95,1997, p. 347.*”

la ciudadanía en asuntos ambientales, como también implementar mecanismos y/o instrumentos que permitan garantizar la efectiva intervención en asuntos de índole ambiental, cabe mencionar que los destinados a promover estos mecanismos y/o instrumentos son los Entes de Fiscalización Ambiental (más adelante, EFA), es decir tanto el Gobierno Nacional, Regional y Distrital.

Y justamente uno de los mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental es la denuncia hecha por el ciudadano que ante un hecho o acto que transgrede o lesione un recurso natural o afecte su calidad de vida, se ve en el derecho y deber de presentar denuncia ante la autoridad competente como, por ejemplo, ante la Municipalidad Local, que ciertamente tiene competencia en materia ambiental, como lo veremos detenidamente en acápite posteriores.

Este derecho y deber de presentar denuncia ambiental ante la entidad competente se fundamenta ciertamente en nuestra legislación ambiental vigente, así el Estado Peruano al fomentar y promover la participación ciudadana en materia ambiental, señala que se manifiesta a través de las acciones de vigilancia y fiscalización ambiental⁵⁵, entre otros.

Ante esto, nace una interrogante, ¿Es acaso la denuncia ambiental un mecanismo de vigilancia y fiscalización en materia de participación ciudadana?, en principio el ciudadano como ente social, y como ente promotor de la actividad económica, se ve en la necesidad de realizar sus actividades de forma que estas lo beneficien generando una retribución pecuniaria, sin embargo producto de estas actividades económicas y actividades cotidianas que a veces por la ignorancia y una deficiente cultura ambiental tienen impacto en el medio ambiente; por ejemplo, una persona A que vive alrededor de un área de recreación donde se congregan grupos de jóvenes, niños y personas de edad adulta, y pasan un momento divertido e increíble con sus seres queridos, de pronto esta persona A, se dispone con toda la naturalidad a quemar residuos sólidos en presencia de todas estas personas, y para agravarlo más, no sería la primera vez, si no que viene realizando esta práctica a diestra y siniestra; por un

⁵⁵ Decreto Supremo N°008-2009-PCM. Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Artículo 88.

segundo imaginemos el panorama, “ inaudito, terrible y lamentable “, probablemente esas serían nuestras reacciones ¿verdad?.

Ahora imaginémoslo a una escala mayor, donde una EMPRESA A, que se dedica a extraer petróleo en una zona con una riqueza de recursos naturales invaluable, donde habitan comunidades o pueblos indígenas, por negligencia a vertido petróleo en un cuerpo de agua, contaminando en su totalidad esta fuente de vida de millones de especies, y perjudicando totalmente a la comunidad; ¿imaginan el daño irreparable que este hecho puede ocasionar? La verdad que no somos ajenos a esta realidad, y sí, es realidad de muchas localidades, es por estos hechos que se necesita un mecanismo para poder frenar estos hechos, y el mecanismo es la denuncia, y ante estos hechos es necesario que la población conozca su importancia y su impacto que tiene en la protección del medio ambiente, en la medida que el ciudadano conozca cuales son los mecanismos que garantizan la protección de nuestros recursos naturales.

En definitiva, el ciudadano es un ente vigilante y fiscalizador ante la inminente transgresión a una norma ambiental, es la responsabilidad del ciudadano denunciar estos hechos, y no quedarse de brazos cruzados, por consiguiente, el rol vigilante puede ser entendido como las acciones planificadas de observación continúa de un territorio por parte de los ciudadanos (as), con la finalidad de identificar alteraciones y/o perturbaciones, analizar sus posibles causas, solicitar la presencia de las autoridades y/o promover acciones de mitigación y conservación.⁵⁶

Por estas razones, el gozar de un ambiente sano y equilibrado, un ambiente que permita un desarrollo integral y saludable, es derecho y deber del ciudadano en contribuir a su cuidado, y no hay mejor forma que estar vigilantes y ser fiscalizadores ante las posibles conductas que puedan menoscabar uno o más recursos naturales.

⁵⁶ ROJAS, DIANA y ARAUJO, Ana. *Desarrollo de una herramienta de vigilancia ambiental ciudadana basada en macroinvertebrados bentónicos en la Cuenca del Jequetepeque (Cajamarca, Perú)*, Revista Scielo Perú. N° 2, Julio 2017.

Finalmente concluimos que la denuncia ambiental es un mecanismo de vigilancia ambiental, que debe ser ejercido por todo ciudadano en beneficio propio y de la colectividad en general; así lo establece Nuestro Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en asuntos ambientales, aprobando que uno de los medios a través de los cuales se lleva a cabo la participación en la fiscalización ambiental son las denuncias ambientales.⁵⁷ En el referido Reglamento, en su artículo 38°, señala que: “cualquier persona puede denunciar ante las instancias correspondientes el incumplimiento de alguna norma ambiental, acompañando los elementos probatorios del caso”.

Respecto al contenido formal que debe contener la denuncia ambiental, nuestra Ley del Procedimiento Administrativo General- Ley N° 27444 (más adelante, LGPAG, regula el derecho de los ciudadanos a la formulación de denuncias⁵⁸, en primer lugar, se señala que todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin que sea necesario sustentar que algún derecho o interés legítimo ha sido afectado. Asimismo, se señala que este derecho a denunciar no constituye al denunciante en parte del procedimiento administrativo que pudiera abrirse a causa de la denuncia.⁵⁹

En segundo lugar, la norma señala los contenidos mínimos que deben contener las denuncias, lo cual se centra en la exposición de los hechos objeto de denuncia y la presentación de elementos de prueba a efectos de lograr la comprobación de los hechos objeto de denuncia.⁶⁰

Las entidades públicas -se entiende que aquellas con competencias en fiscalización ambiental- deben establecer en sus Reglamentos de Organización y Funciones (más adelante, ROF), TUPA otros documentos de gestión, los

⁵⁷Cfr. PALIZA ROMERO, Gabriela. *Los mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental*, 2017 [Ubicado el 15. III 2018]. obtenido en <file:///C:/Users/PC/Downloads/19864-78978-1-PB.pdf>, p. 103-104.

⁵⁸ Ley del Procedimiento Administrativo General- Ley N°27444.

⁵⁹ Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 105.1- Ley N°27444.

⁶⁰ Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 105.2- Ley N°27444.

procedimientos para la atención de denuncias y sus formas de comunicación al público, de acuerdo con los parámetros y criterios que al respecto fije el MINAM y bajo responsabilidad de su máximo representante.⁶¹

Se ha mencionado en varias ocasiones a las EFA, pero ¿qué es una EFA?, ¿cuál es el rol que desempeña en el tema de participación ciudadana ambiental?, y el ¿porqué de su denominación como EFA?, estos pequeños aspectos lo veremos en adelante, sin antes estudiar que toda EFA pertenece al SINEFA siendo su ente rector el OEFA.

1.3.1 Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

El Estado Peruano con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas jurídicas y personas naturales, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las EFA, crea el SINEFA mediante Ley N° 29325.

Recordemos que la LGN, en su cuerpo normativo hace mención, en su Artículo 130°, a la fiscalización y sanción ambiental, acotando que la misma comprende las acciones de vigilancia, control, seguimiento, verificación y otras similares que realiza la Autoridad Ambiental Nacional y las demás autoridades competentes a fin de asegurar el cumplimiento de las normas y obligaciones establecidas, así como en sus normas complementarias y reglamentarias.

De esta manera, el SINEFA es el encargado de realizar la evaluación, supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normatividad ambiental a nivel nacional, integrando los esfuerzos del Estado y la sociedad, de manera coordinada y transparente, para asegurar una efectiva gestión y protección del ambiente⁶².

⁶¹ Ley General del Ambiente. Artículo 43.1 modificado por el Decreto Legislativo N°1055- Ley N°28611.

⁶² VICUÑA, Albertina. *Los Problemas de la Fiscalización Ambiental Directa de OEFA en las Actividades Minera para la Protección de los Recursos Hídricos del Perú*, Tesis para optar el

En el cuerpo legal que crea al SINEFA, en su artículo 7° se establece quienes conforman este sistema, señalando que son parte las EFA de nivel nacional, regional y local, siendo aquellas con facultades expresas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental, y ejercer competencias con independencia funcional del OEFA.

1.3.2 Organismo de Fiscalización Ambiental

El OEFA, como bien señala sus siglas, es el Organismo de Evaluación de Fiscalización Ambiental, que tiene como objetivo institucional impulsar y promover el cumplimiento de las obligaciones ambientales en los agentes económicos y la mejora del SNGA, de manera articulada, efectiva y transparente, con el fin de resguardar el equilibrio entre la inversión en actividades económicas y la protección ambiental y de esa manera contribuir al desarrollo sostenible del país.

Como se ha mencionado anteriormente, es el ente rector del SINEFA y cumplimos una función normativa y supervisora con las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) de ámbito nacional, regional o local,⁶³ entre sus funciones⁶⁴ tenemos :

- La función evaluadora: comprende la vigilancia y monitoreo de la calidad del ambiente y sus componentes (v. gr. agua, aire, suelo, flora y fauna). Además, implica la identificación de pasivos ambientales correspondientes al subsector de hidrocarburos.
- La función de supervisión directa: contempla la verificación de cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables. Así como la facultad de dictar medidas

Grado de Magíster en Ciencias Políticas y Gestión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2015, p. 49.

⁶³ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL, *¿Qué hacemos?* [Ubicado el 06. IX 2019]. Obtenido en: <https://www.gob.pe/870-organismo-de-evaluacion-y-fiscalizacion-ambiental-que-hacemos>

⁶⁴ MIÑANO, Yolanda. *La Importancia del aporte por regulación del Oefa para la Discalización ambiental eficiente y el Desarrollo Sostenible* [Ubicado el 11. IX 2019]. Obtenido en: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10217>

preventivas, mandatos de carácter particular y requerimientos para la actualización de instrumentos de gestión ambiental.

➤ La función de fiscalización y sanción: comprende la investigación de la comisión de posibles infracciones administrativas y la imposición de sanciones, medidas cautelares y medidas correctivas.

➤ La función de aplicación de incentivos: a través de la administración del Registro de Buenas Prácticas Ambientales y el otorgamiento de incentivos para promover el sobrecumplimiento de la normativa ambiental.

Todas estas funciones que la OEFA tiene son también aplicadas a la EFA, de manera que todas las entidades puedan realizar sus funciones de manera articulada, coordinada y planificada; a este último punto respecto a la planificación de las actividades de fiscalización que pudieran realizar las EFAS, es sumamente importante, ya que se necesita tener un documento que permita establecer e identificar las problemáticas ambientales que presenta las EFA según su jurisdicción territorial, y este documento sobre el cual se programa las actividades de evaluación, fiscalización y supervisión es el Plan Anual de Fiscalización Ambiental, que es el instrumento a través del cual cada EFA planifica las acciones de fiscalización ambiental (evaluación y supervisión ambiental, así como el ejercicio de la potestad sancionadora) de su competencia a ser efectuadas en el año calendario siguiente.⁶⁵

El PLANEFA es elaborado, aprobado y reportado en su cumplimiento por la EFA, de acuerdo a las directivas que el OEFA establezca para tal efecto, en ese sentido se aprobó en un principio uno de los primeras Resoluciones de Consejo Directivo N° 004-2014-OEFA/CD, que aprobaba los lineamientos para la formulación, aprobación y evaluación del PLANEFA; luego para el año 2016, se emitió una nueva Resolución Directiva N°024-2016-OEFA/CD, que subscribía la modificación de los artículos 4° y 5° y del Anexo 1 respecto a los lineamientos que debe contener el PLANEFA, establecido en la primera Resolución de Consejo Directivo; estas modificaciones consistían básicamente en establecer

⁶⁵ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL, *Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental- PLANEFA*. [Ubicado el 11 IX 2019]. Obtenido en: <https://www.oefa.gob.pe/planefa>

dentro de los Planes Operativos Institucionales (POI) de las EFA, con la finalidad de asegurar los recursos presupuestarios necesarios para las funciones de fiscalización ambiental y establecer en el PLANEFA un plan de implementación de instrumentos legales que contengan las acciones para la elaboración y aprobación de los instrumentos legales necesarios para el adecuado desempeño de las funciones de fiscalización ambiental.

Sin embargo, para el año 2019, se aprueba una nueva Resolución de Consejo Directivo N°004; que deroga las dos primeras Resoluciones de Consejo Directivo, y en definitiva esta nueva resolución traza finalmente los lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento del PLANEFA; respecto al plazo establecía que el PLANEFA, como máximo, debía ser aprobado hasta el día quince del mes de marzo del año anterior a su ejecución, no obstante, se aprobó ese mismo año una nueva Resolución Directiva N° 009, el motivo de esta resolución fue que ante el riesgo debido al periodo de lluvias 2018- 2019 era necesario disponer la ejecución de acciones inmediatas y necesarias, y en consecuencia se habían declarado en Estado de Emergencia diversos distritos y provincias del territorio nacional, cuyas respectivas municipalidades, en su calidad de EFA, tenían el deber de priorizar las acciones de fiscalización ambiental sobre las actividades bajo sus respectivos ámbitos de competencia en función al riesgo que recae en los componentes ambientales, en los recursos naturales y en la salud o vida de las personas, requiriéndose una articulación entre la formulación del Planeta y la atención de los factores de riesgo identificados, y por tanto se les confería una ampliación de plazos hasta el 31 de Marzo de este presente año.

Como vemos, la continua modificación que ha tenido a lo largo de los años, para la elaboración, formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las obligaciones ambientales que tienen las EFAS, ha sido un largo proceso del cual ha implicado nuevos retos y desafíos en materia de fiscalización, de los cuales las EFAS se ven expuestas por factores externos como fueron los periodos de lluvia del año 2018 y 2019, ello genera un nivel de compromiso total en el cumplimiento de sus obligaciones ambientales, garantizando una verdadera protección del medio ambiente.

En este proceso complejo de cumplir las obligaciones y compromiso ambientales por parte de la EFA, mediante la fiscalización, transparencia y participación ciudadana, el OEFA cuenta con un Servicio Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA), mediante el cual todo ciudadano puede presentar una denuncia respecto a hechos que podrían constituir infracciones ambientales y realiza diversos talleres, foros, entre otros espacios académicos dirigidos a la población en general.⁶⁶

El SINADA brinda al ciudadano para que este como ente vigilante pueda informar y alertar al Estado sobre cualquier daño que se esté produciendo al ambiente, este servicio ofrece: Orientación al denunciante, registro de la denuncia ambiental y seguimiento del proceso de la denuncia ambiental.⁶⁷ El ciudadano tiene con el SINADA la facilidad de informar impactos negativos que se generen en el ambiente, de esta forma, se pretende que los ciudadanos participen en la protección de su entorno.⁶⁸

El OEFA ha implementado directamente diversos mecanismos, en su gestión como son: el Monitoreo Ambiental Participativo, el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales, la Red Universitaria de Capacitación y Educación en Fiscalización Ambiental y la Incorporación de terceros con Interés Legítimo en los Procedimientos Sancionadores, a fin de comprometer a la ciudadanía con el proceso de fiscalización ambiental y, a su vez, motivarla a utilizar los mecanismos disponibles para ejercer la participación ciudadana, involucrándolos desde la creación de las normas hasta las acciones de fiscalización ambiental⁶⁹.

Sin duda alguna el SINADA, tiene un gran valor en principio por que va a facilitar

⁶⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y AGRICULTURA. [Ubicado el 13. IX 2019]. Obtenido en: <http://www.fao.org/south-south-gateway/database/detail/es/c/370014/>

⁶⁷ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. [Ubicado el 23. IX 2019]. Obtenido en: <https://www.oefa.gob.pe/sinada>

⁶⁸ Cfr. TORRES ROMANI, Hernán. "El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Perú. Los mecanismos de participación ciudadana implementados", Huelva, Universidad Nacional de Andalucía, 2016. p.96

⁶⁹ Ibidem p. 3.

que el ciudadano de manera más rápida e interactiva, hará de conocimiento al Estado Peruano cualquier daño, y en definitiva la implementación de esta plataforma web, afianza y refuerza el objetivo de ser un gobierno moderno es justamente utilizar herramientas electrónicas que permitan una información más accesible, y sin duda alguna el SINADA contribuye a ello.

1.3.3 Ente de Fiscalización Ambiental

En el año 2013, por Resolución Ministerial N° 247-2013- MINAM, se aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, en ella se establece quienes son las EFA; así, en su artículo 2° señala que son de nivel Nacional, Regional y Local, entendiéndose como tales a toda entidad pública de nivel nacional, regional o local que tiene atribuida alguna o todas las acciones de fiscalización ambiental en sentido amplio.

El EFA, se sujeta a dos presupuestos, el primero de ellos es contar con facultades expresas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental y ejercer sus competencias con independencia funcional del OEFA, en tanto que estas funciones deben estar contempladas expresamente en sus documentos de Gestión como el ROF, así como señalar en el Manual de Organización y Funciones (más adelante, MOF)

A diferencia del segundo presupuesto, está referido a que las EFA son una autoridad autónoma diferente a la OEFA, es por ello que no guarda relación de subordinación con el OEFA. Siendo ello así, resulta compatible que las EFA, como parte del SINEFA, sistema funcional reconocido expresamente como tal, deban cumplir con las reglas que dicte el OEFA en ejercicio de la rectoría del sistema⁷⁰.

De esta manera, tanto Gobierno Nacional, como los Gobiernos Subnacionales, ejercen funciones de fiscalización ambiental a través de sus unidades orgánicas ambientales, las áreas de fiscalización u otras que hagan sus veces; en el caso de a nivel local, son las Municipalidades Distritales y Provinciales, son las

⁷⁰ *La Fiscalización Ambiental en el Perú. Reflexiones sobre las Funciones y Atribuciones del OEFA.* [Ubicado el 05. X 2016] Obtenido en: <http://www.youblisher.com/p/884110-La-fiscalizacion-ambiental-en-el-Peru/>

destinadas a decepcionar las denuncias ambientales formuladas por sus ciudadanos, en concordancia con el artículo 118° de la LOM, el cual señala que los vecinos tienen derecho de formular denuncias por escrito sobre infracciones, individual o colectivamente, y la autoridad municipal tiene la obligación de dar respuesta en la misma forma en un plazo de 30 días hábiles, bajo responsabilidad directa del funcionario, regidor o alcalde.

En ese propósito, las denuncias ambientales que sean atendidas deben ser objeto de un análisis preliminar a fin de verificar si la denuncia se relaciona con la protección ambiental y si cuenta con los indicios razonables sobre la presunta comisión de una infracción administrativa, pudiendo pedir aclaración de la denuncia; luego de ello existe el deber de informar al denunciante acerca de toda información que reciba el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales relativa a la atención de las denuncias ambientales por parte de los órganos competentes, en la medida en que no se incurra en las excepciones de acceso a la información pública previstas el TUPA de la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM⁷¹.

Asimismo la Municipalidad Local, se encuentra en la obligación de enviar anualmente un listado con las denuncias recibidas y soluciones alcanzadas, con la finalidad de hacer pública esta información a la población a través del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)⁷²

Se habla en este punto de la investigación, respecto a la Fiscalización Ambiental, pero ¿qué se entiende por fiscalización ambiental? se hace referencia que la Fiscalización Ambiental es la acción de control que realiza una entidad pública dirigida a verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables que tiene a su cargo un administrado, sea una persona natural o jurídica de derecho privado o público.

Se añade además que la Fiscalización Ambiental, en sentido amplio, comprende

⁷¹ Cfr. TORRES ROMANI, Hernán, Op. Cit., p. 33-37.

⁷² Ley General del Ambiente. Artículo 43.1 modificado por el Decreto Legislativo N°1055- Ley N°28611.

las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación u otras similares que se enmarcan dentro de las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, mientras que la fiscalización ambiental en sentido estricto comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas y la de imponer sanciones y medidas correctivas.

A su vez, las autoridades competentes tienen la obligación de brindar la información ambiental y deben incluir en sus portales de transparencia, información referida a las denuncias y solicitudes presentadas y resoluciones emitidas que han dado lugar a procedimientos administrativos vinculados a casos de contenido ambiental y la indicación de la fecha de recepción de dicha solicitud, del trámite asignado y del número de expediente y su localización. El expediente se pondrá a disposición del público para su revisión, salvo en sus partes confidenciales o reservadas.⁷³

Resulta pertinente mencionar que, existen distintas maneras en las que el ciudadano presente una denuncia, puede hacerlo de manera anónima, con reserva de identidad, sin reserva de identidad, de igual forma tiene diversas opciones, pudiendo realizarlo de manera presencial, es decir por medio de la presentación de un documento escrito o presentándose a las oficinas de la autoridad, vía electrónica, mediante un formato del portal web de la institución o por correo electrónico; vía telefónica, vía mensajería instantánea⁷⁴.

De igual manera, la LGA señala que las entidades públicas como las Municipalidades locales en calidad de EFA, tienen la obligación de capacitar, facilitar asesoramiento y promover la activa participación de las entidades dedicadas a la defensa del ambiente y la población organizada en la gestión ambiental.⁷⁵ En conclusión las EFA, son pieza clave para ejercer el derecho y

⁷³ Decreto Supremo N°002-2009-MINAM. Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales. Artículo 20.1

⁷⁴ Cfr. Calle, Isabel y otros, “¿Cómo podemos realizar una denuncia ambiental?”, Lima, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2016, p. 5.

⁷⁵ Ley General del Ambiente. Artículo 50 b)- Ley N°28611

deber denunciar cualquier acto que transgreda nuestros derechos ambientales constitucionalmente protegidos.

CAPITULO 2

EL ROL DE LAS MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL

Las Municipalidades Distritales son instituciones que forman parte de la estructura orgánica del Estado, siendo su principal característica: la inmediata relación que mantiene con la comunidad en su jurisdicción. Esta relación se hace más sólida cuando la ciudadanía hace efectiva su participación, en las problemáticas sociales, ambientales o políticas, creando un escenario propicio para manifestar posibles soluciones que permitan la salvaguarda de derechos fundamentales. El Municipio, sin duda alguna, facilita la comunicación y el trabajo conjunto entre los gobernantes y la población para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

A continuación, veremos brevemente como a través de la historia, los Gobiernos Locales han tenido un papel importante dentro de la Estructura del Estado Peruano, garantizando el fortalecimiento de una eficiente y eficaz participación ciudadana, para finalmente estudiar las sus competencias en Materia Ambiental, y sus instrumentos de gestión que lo regulan.

2.1.- Municipio como órgano del gobierno en la estructura del Estado

Peruano

2.1.1.- El Municipio en el Perú

“La necesidad de que el pueblo sea defendido o representado por una autoridad se remonta a la “República” de Platón, donde emergió la

democracia. Los Concilios Municipales se remontan a la época de la República Romana”⁷⁶.

Durante el desarrollo de la historia existió una época en la que el máximo poder lo tenía el emperador o el rey, época en la cual no se conocía el contenido de igualdad entre los hombres, así como el contenido de derecho fue puesto de lado. Sin embargo, las comunas sustituyeron las formaciones monárquicas y predominantes que estaban bajo custodia del poder real.⁷⁷

En el antiguo Perú la ordenación administrativa se forma con la división del Imperio Incaico en cuatro suyos conformando el Tahuantinsuyo, en donde el estado Inca se basaba en la interrelación de los jefes locales originales y el monarca.

Ante esta realidad, y con un claro objetivo estatal, los Incas buscaron lidiar con el Imperio: La construcción de caminos y la estadística permitieron una mayor vigilancia del poder central y, en consecuencia, generó el aumento de los funcionarios imperiales. En el Estado de los Incas el campesino era el fundamento de la vida económica, y por otro lado, en el funcionario y el guerrero como fundamento de la vida política.⁷⁸

Juntamente con la creación de los suyos, estos se organizaron en Ayllus y además se crearon subdivisiones para un mejor control, de modo que la autoridad que se encontraba permanentemente, actuase como una administración superior, hasta llegar al inca. De esta forma se organizó un modelo de organización que mantenía el orden administrativo, que se consideraba la base firme del sostenimiento del imperio incaico.⁷⁹

Dicha organización revistió al imperio incaico de una armonía, sin embargo, esta estructura se vio interrumpida debido a la colonización del territorio por parte de los conquistadores españoles y se terminó de eliminar con las primeras

⁷⁶ALTHAUS, Jaime. “*Las Municipales y Gobiernos Regionales*”, Acosta, Diario, INICAM, Lima, 1988, p.38.

⁷⁷ DULANTO TELLO, Andrés. *Asignación de competencia en materia de residuos sólidos de ámbito municipal y sus impactos en el ambiente*, Tesis para optar el título de abogado, Lima, PUCP.,2013.

⁷⁸LUIS SANTA, María; MALLAP RIVERA, Jonny; “*Legislación Comentada*”, Editora Normas Legales SAC, 2004, Lima, p.26.

⁷⁹ *Ibíd*em, p.19.

disposiciones de las autoridades españolas durante la ocupación total del territorio.

Los Ayuntamientos estaban dirigidos por alcaldes ordinarios y sus funciones eran regidas estrictamente por la Ordenanza Real y supervisados siempre bajo la suprema autoridad virreinal. Pero la dirección de estas funciones no solo era administrada por los españoles o los criollos, ya que los indígenas también formaban parte de esta administración bajo las funciones de alcaldes o también Gobernadores bajo la dependencia del Corregidor⁸⁰.

Para que exista un claro entendimiento entre las autoridades españolas y las concentraciones aborígenes se designaban a un Cacique, el cual se encargaba de organizar estos lugares:

“La transformación de convertirnos en un estado, con una organización dependiente de la corona española, a ser un gobierno libre, caracterizado por la República, transcurrió en un largo período caracterizado por varias batallas entre los representantes de la corona española y los representantes de una doctrina libertaria de mentores intelectuales que se inspiraban en la gran Revolución Política inspirada en el Liberalismo”⁸¹

Al Perú le costó muchísimo adquirir su independencia y asumir un Gobierno Republicano debido a la hostilidad de las últimas fuerzas españolas, aun cuando ya se había declarado la Independencia de la República.

La designación del Gobierno Municipal, referida a un principio de autonomía administrativa fue en el momento de su creación un acierto de la expresión unánime de los pueblos del Perú.

⁸⁰ Cfr. VARGAS TELLO, Oscar. “*Municipalidad de Callao*”, Tesis para optar el título de Arquitectura. Lima. UPC, 2005, p.20.

⁸¹ ALTHAUS, Jaime, Op.cit. p.45.

2.1.2.- Naturaleza del municipio

La Naturaleza del Municipio es un tema debatido en la doctrina, tenemos pues dos tendencias contrapuestas las cuales son 1) la Escuela Sociológica o lusnaturalista y 2) la Escuela Legalista.

Analizar sus aportes conlleva algo más que un ejercicio intelectual o una toma de posición doctrinaria y deriva en consecuencias prácticas para el Municipio, como veremos⁸².

Por un lado, la Escuela Sociológica concibe al Municipio como una formación natural anterior al Estado y no producto de éste, debido a que el creador no puede ser posterior a la creación, además como una institución de derecho natural, impuestas por la exigencia de la vida humana, que nace espontáneamente de la contigüidad de las familias, y que no es por lo tanto creado por el Estado sino solamente reconocido en su existencia. Esta escuela gozo de gran estimación en nuestro continente, gracias a la difusión de la obra de Tocqueville, “La democracia en América”, donde se sostenía al estudiar las instituciones municipales de Norteamérica que la comuna “es la única asociación que existe también en la naturaleza, donde quiera que se encuentren hombres reunidos se forma por sí misma”⁸³.

En el otro extremo, Hans Kelsen propuso que el Municipio es una entidad territorial creada por la ley, a la cual el Estado le ha delegado atribuciones las que pueden serle ampliadas, reducidas y aún suprimidas. Para esta corriente legalista el comienzo y el fin del Municipio descansan en la ley, como presupuesto esencial, con prescindencia de los factores geográficos y sociológicos, que pueden ser o no ser considerados por el legislador.

Bajo esta concepción legalista un determinado territorio puede recibir la denominación legal de Municipio, como privilegio otorgado por la legislación, sin que tenga el elemento fundamental que lo caracteriza como tal, que es la densidad poblacional, o también que obtenida la categoría legal de Municipio.

⁸² SANTA MARIA CALDERON, Luis, Op.Cit., p.29.

⁸³ Ibídem, p. 29.

Sin embargo, existen otras posturas, que sostiene que el Municipio tiene su esencia en un conjunto de servicios públicos prestados en el ámbito local, en virtud a la satisfacción de necesidades colectivas; otras señalan, que la esencia del Municipio se define por una capacidad económica destinada a satisfacer las necesidades colectivas. No obstante, estas tendencias no han logrado respaldo en la doctrina; ya que es incuestionable que la naturaleza del municipio no se puede extraer de esos conceptos, en razón a que, la capacidad económica es una condición para la prestación de los servicios públicos, tan variable como la magnitud que tengan éstos⁸⁴.

BERMEJO Y GIRONES, sus dos grandes exponentes, sostiene que en el desarrollo del Municipio se advierte la presencia de dos factores: el “natural” que le hace nacer como pueblo, como grupo humano espontáneo regido por métodos de “improvisación” en los estados primitivos, y el “legal”, que al reconocer su arraigo y vigorosa tradición lo acoge como verdadera institución en vigencia plena⁸⁵.

Es menester ahora cuestionarnos cuál es la posición sobre la naturaleza del municipio por la cual ha optado el legislador peruano. Las constituciones Políticas de 1979 y de 1993, no definen al Municipio. El Decreto Legislativo N° 051, anterior LOM en su Art. 2ª, definía al Municipio como una “comunidad de personas vinculadas por la relación de vecindad, dentro de los límites de un territorio y con capacidad para constituir un gobierno local”.

La LOM N° 23853 ya derogada, omite dar una definición precisa, sin embargo, en su Art 14º, señalaba que los Municipios Provinciales y Distritales nacen de la demarcación territorial respectiva que aprueba el Congreso, a propuesta del poder Ejecutivo; redacción similar a esta tiene la nueva LOM N° 27972, en su Art III de su título preliminar.

De lo expuesto, nos atrevemos a inferir que la posición adoptada por Nuestra Ley de Municipalidades es la de la Escuela Legalista, es decir son creados por la Ley que es un acto de naturaleza volitiva y política. Además, este nacimiento

⁸⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 30.

⁸⁵ Cfr. BASADRE, Jorge. Cit. Por CASTIGLIONI GHILINO, Julio Cesar, *El Municipio*; Tomo I, Grijley, Lima, 1998, p.41.

tiene el rasgo de ser indirecto pues la ley peruana no crea municipios sino distritos y provincias; el legislador agrega “disposiciones complementarias” para dotar a las nuevas circunstancias de autoridades del poder Ejecutivo y Poder Judicial, alertando de paso al Jurado Nacional de Elecciones sobre la previsión de elecciones municipales⁸⁶.

2.2.- Marco Legal

En los últimos tiempos, el Perú no podía estar ajeno a los nuevos enfoques y políticas en el manejo de la cosa pública, destacándose entre ellos, la construcción de un Estado descentralizado, entendiéndose el concepto de descentralizado como aquella “reforma sustantiva del Estado que comprende el traslado de atribuciones y responsabilidades del gobierno nacional, a los gobiernos subnacionales constituidos, para favorecer el desarrollo territorial por lo tanto, descentralización y participación ciudadana resultan consustanciales”⁸⁷

En efecto, el Perú aprobó una Ley Orgánica N° 27783, estableciendo las bases de la descentralización; de esta manera se planteaba la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local.⁸⁸

Conjuntamente, dichos enfoques permiten una gestión transparente y participativa, dictándose de manera progresiva un conjunto de normas para su implementación, transferencia de competencias y funciones de los gobiernos nacionales a los gobiernos subnacionales, dando lugar a que ante los nuevos retos y desafíos que implican estas acciones, los organismos receptores se vean obligados a fortalecer y potenciar sus capacidades institucionales, a fin de atender de manera satisfactoria las demandas ciudadanas y brindar servicios de calidad con eficiencia, y con un adecuado y racional uso de los recursos encomendados⁸⁹.

⁸⁶ Cfr. MUÑOZ SOTO, Rafael. “*Municipalidades: Manual de Organización y Funciones*”. Normas legales, Trujillo, 1993, p.17.

⁸⁷ NIEMEYER GRAWE, James Joseph. “*Desarrollo de la Participación Ciudadana en Los Procesos de Control Social de la Gestión Municipal en el Distrito de Comas*”, Tesis para optar el grado académico de Magister en Gerencia Social, Lima, PUCP, 2016.

⁸⁸ Artículo 1 de la Ley Bases de la Descentralización -N°27783

⁸⁹ COHEILA, Roberto Claros. “*Rendición de cuentas Municipales y Regionales Propuestas para mejorar la Gestión Municipal guías de autoría para el control gubernamental*”, Lima, Pacifico Editores, 2009, p.11.

En este propósito de ser un Estado descentralizado, los Gobiernos Locales, cuentan con una normativa legal que establece su creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades; también sobre la relación entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las privadas, así como sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades.

El marco legal establece su estructura orgánica, funciones y competencias que tienen dentro sus jurisdicciones, siendo el ámbito en donde toda la actividad económica, social se desarrolla, ese marco normativo está recogido en la LOM

2.2.1.- Organización Funcional Municipal

En función de su jurisdicción y régimen especial, las municipalidades se clasifican en:

En función de su jurisdicción: La municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado, desempeñan sus funciones y competencias, por ejemplo:

- La Municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito, por ejemplo, el MDJL, la Municipalidad Distrital de este distrito desempeña sus funciones y competencias.
- La Municipalidad de centro poblado, creadas por ordenanza de la respectiva municipalidad provincial y en la que, además, se determina **(i)** La delimitación territorial, **(ii)** El régimen de organización interior, **(iii)** Las funciones que se le delegan, **(iv)** Los recursos que se le asignan, y **(v)** Sus atribuciones administrativas y económico- tributario.

En función al régimen especial:

- La Municipalidad Metropolitana de Lima, sujeta al régimen especial establecida en los artículos 151^o al 166^o de LOM, y acorde con el artículo 198^o de la Constitución Política, modificada por la Ley N^o27680⁹⁰.

⁹⁰ Artículo 33 de la Ley Bases de la Descentralización- N^o 27783

- Las Municipalidades Fronterizas, las que funcionan en provincias o los distritos ubicados en zona de frontera con un país vecino. Las citadas municipalidades participan de la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo de Fronteras, que se crea por ley, la cual establece la forma en que se financia y que tiene por finalidad prioritaria la implementación de planes de desarrollo sostenido de las fronteras.

De otro lado, teniendo en cuenta lo fijado en el Título II de la LOM, la organización de los gobiernos locales está constituida por:

-Los órganos de Gobierno Local, conformada por las municipalidades provinciales y distritales.

-Los órganos de coordinación, compuesto por: (i) El Consejo de Coordinación Local Provincial, (ii) Consejo de Coordinación Local Distrital, y (iii) La Junta de Delegados Vecinales.

-La Administración Municipal, integrado por los funcionarios y servidores ediles.

2.2.2- Órganismos conformantes de los Gobiernos Locales

- Órganos de Gobierno Local:

Según el Artículo 4º de la LOM, son órganos de gobierno local las municipalidades provinciales y distritales. La estructura orgánica de las municipalidades está compuesta por el Concejo Municipal y la Alcaldía, sin embargo es necesario aclarar que las municipalidades rurales no están obligadas a adoptar la estructura administrativa que señala la LOM.⁹¹

- El Concejo Municipal:

En función al Artículo 5º de la Ley 27972, LOM, el concejo municipal, provincial y distrital, está conformado por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales. Los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y 5 (cinco) regidores. El concejo municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras.

⁹¹ Cfr. SANTA MARIA CALDERON, Luis y MALLAP RIVERA, Johnny. Op.cit., p.86.

Respecto a esta estructura, el Concejo Municipal es un órgano que cumple la función normativa, entendiéndose, “aquella capacidad que el Concejo Municipal para aprobar normas o disposiciones de carácter general en materias de su **competencia**, obligatorias en el ámbito de su jurisdicción, que regulan aspectos sustantivos de la vida social y económica de la comunidad”⁹².

Y en relación a la función fiscalizadora cumple un rol protagónico dentro de la estructura municipal, ya que tiene la responsabilidad de controlar sus normas y adecuado funcionamiento, es decir que no solo cumplirá su función legislativa, sino que también rendirá cuentas ante la administración⁹³.

- **La Alcaldía**

La LOM, en su Artículo 6º, refiere que tiene naturaleza ejecutiva, por lo que el alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa y por tanto es quien tiene la responsabilidad de la marcha administrativa de la municipalidad, y debe defender a toda costa los derechos intereses de la municipalidad como de los ciudadanos

- **Los órganos de coordinación**

En su Artículo 7º de la LOM, se señala que los órganos de coordinación lo constituyen el Consejo de Coordinación Local Provincial y el Consejo de Coordinación Local Distrital, entendiéndose que para su clasificación se tomó en cuenta según el correspondiente ámbito territorial y sobre el cual alcanza sus funciones, atribuciones y competencias institucionales, así como la Junta de Delegados Vecinales, cuyo rol de participación como actores claves en el proceso de control y vigilancia ciudadanos en los actos de gestión de los gobiernos locales.

La nueva LOM, pretende fortificar a diferencia de la anterior Ley, los mecanismos de participación ciudadana, como una unidad fundamental en el manejo de los gobiernos locales, es por ello que el legislador peruano ha creído conveniente integrar tanto al Consejo Local Distrital, Local Provincial y a la Junta de Delegados Vecinales.

⁹² Ibídem, p.87

⁹³ Ibídem, p.88

- **Administración Municipal**

En el Artículo 8 de la nueva LOM, la Administración Municipal está conformada por funcionarios y servidores públicos, empleados y obreros, que prestan servicios para la municipalidad y corresponde a cada municipalidad, de acuerdo a sus propias necesidades y presupuesto institucional, organizar su administración interna. El mencionado artículo, se refiere a los integrantes que conforman la municipalidad, es decir a lo que se denomina trabajador municipal,

El Decreto Supremo N° 043-2006-PCM publicado el 26 de Julio del 2006, aprobó los Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del ROF de las Entidades de la Administración Pública, así también el MOF, elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros- PCM en mayo de 2007, determinan cuáles son las funciones de cada nivel jerárquico, los mismo que se encuentran señalados en el estatuto municipal, son los siguientes:

- Alta Dirección.
- Órgano de Control Institucional –OCI.
- Órganos de Asesoramiento.
- Órganos de Apoyo.
- Órganos de Línea.
- Órganos desconcentrados

2.2.3. Documentos de Gestión

Los documentos que formalizan la Gestión de los Gobiernos Locales, será determinados por las normas que regulan la elaboración y ejecución de los mismos, cuyos documentos de gestión que deben contar son los siguientes

En ese sentido una municipalidad debe practicar los procesos y técnicas de calidad, organizada en un sistema de gestión de calidad y mejora continua, objetivos trazados que debe cumplir para lograr un estado moderno, que permita avanzar en el desempeño de los servicios de calidad que brinden a sus ciudadanos.

Es por eso que los documentos de gestión de las municipalidades deben estar actualizados, y contemplar las funciones y competencias enmarcadas dentro de los parámetros establecidos, así tenemos, por ejemplo:

- **Reglamento de Organización y Funciones - ROF.** - Es un documento Técnico normativo de Gestión que completan, regulan y fijan la Estructura Orgánica de la Municipalidad, en el cual se precisan la naturaleza, finalidad y funciones generales; tipificando las atribuciones relaciones de las Unidades Orgánicas.

El ROF determina la estructura orgánica funciones y composición de sus dependencias, es el documento técnico normativo de gestión institucional que establece la estructura orgánica de la entidad, las funciones generales y específicas de la entidad y de cada uno de sus órganos y unidades orgánicas, las relaciones de coordinación y control entre órganos.⁹⁴

Es justamente su importancia de este documento porque nos invita a conocer cada una de las oficinas que son parte de la organización municipal, cuáles son sus órganos de control, órganos de apoyo, y sus órganos de administración. Y es necesario que cada una de estas oficinas, cumplan sus funciones que se especifican en el ROF, de tal manera que exista un trabajo coordinado, que se vea reflejado en una buena gestión pública municipal.

De esta manera, este documento de gestión será una carta abierta para todo funcionario que trabaje dentro de la Municipalidad, así como para el ciudadano, y conozca de qué manera está estructurada este órgano de gobierno. El ROF, en otras palabras detalla las funciones y competencias que brinda y esta debe ser redactada en términos claros para su manejo y comprensión.

⁹⁴ BRAVO DÁVILA, Jesús. *Efectividad de las Herramientas de Gestión para mejorar el servicio al usuario en el área de la Sube Gerencia de Obras Públicas y Convenios de la Municipalidad Provincial de Chiclayo*, Tesis para Optar el Título Profesional de Licenciado en Administración Pública, Universidad Señor de Sipán, Pimentel, 2016, p. 35.

- **Cuadro de Asignación de Personal - CAP.**- Es un documento Técnico Normativo de Gestión Institucional que contiene y permite normalizar las previsiones de cargos necesarios que requiere la Municipalidad, determinando la cantidad, características de los puestos de trabajo necesarios para proporcionar los servicios y lograr los fines y objetivos institucionales.

La importancia del CAP, radica en su importancia radica en que va describir el perfil profesional que se necesita para cumplir las exceptivas funcionales respecto a un cargo dentro de la organización municipal. Cumplir los requisitos profesionales para lograr una eficaz y eficiente gestión pública municipal.

- **Presupuesto Analítico de Personal - PAP.** - Es un documento que incluye las plazas requerida durante el año de gestión Presupuestal y que están debidamente financiadas a través del Presupuesto Institucional. Las plazas es la dotación presupuestal que se considera en cada caso para las remuneraciones por los servicios específicos de personal permanente y contratado, de acuerdo a la disponibilidad económica, ésta asignación presupuestal permite activar determinadas plazas de los cargos que figuran en el CAP.

- **Manual de Organización y Funciones - MOF.** - Documento Normativo que describe las Funciones Específicas a nivel de cargo o puesto de trabajo, desarrollándolas a partir de la estructura Orgánica Funciones generales Establecidas en el ROF y de acuerdo con el cuadro para Asignación de Personal.

- **Manual de Procedimientos Administrativos – MAPRO.** - Es un documento descriptivo y de sistematización normativa de carácter instructivo e informativo. Cuyo contenido es el detalle de los procesos generados para el cumplimiento de las funciones.

- **Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA.** - Es un

documento unificado que contiene toda la información relativa a la tramitación de los procedimientos administrativos que se generan en la Municipalidad. En este documento debe establecerse el costo de los servicios a los requerimientos o solicitudes que el administrado demande.

Además de ello, el TUPA debe contemplar en el caso de las denuncias ambientales, el procedimiento que se debe seguir el área encargada o la oficina con competencias de fiscalización en sentido amplio, en poder tramitar esa denuncia ambiental.

2.3.- Funciones y el ejercicio de competencias en Materia Ambiental.

2.3.1.- Rol de los gobiernos Locales en Materia Ambiental

A lo largo de la Investigación, se ha dado cuenta que sin duda alguna los Gobiernos Locales, gozan de un deber indiscutible en la creación, elaboración y aprobación de mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental, como son las CAM, que deben estar conformadas tanto por el sector público y representantes de grupos colectivos y/o voluntariados que representen las necesidades de la colectividad, y hagan saber sus pareceres, sin duda alguna las CAM son canales de articulación y se debe garantizar su protección institucional y constitucional que por norma ambientales recoge.

Se ha estudiado, además, que, así como se garantiza la creación y la elaboración de las CAM como espacios de concertación para la búsqueda de concesos ante las problemáticas ambientales que puedan surgir en la jurisdicción, las municipalidades locales tienen un rol educador, que debe partir hacia la ciudadanía respecto a las buenas prácticas ambientales, promoviendo la educación e investigación ambiental en su localidad.

Así lo establece el artículo 73º de LOM, menciona que las municipalidades provinciales y distritales gozan de carácter exclusivo o compartido referente a la protección y conservación del ambiente, siendo la misma municipalidad la legitimada a aprobar, formular, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales, además de promover la educación e investigación ambiental en su localidad, así como participar y apoyar a las CAM

el cumplimiento de sus funciones y finalmente tienen la obligación de coordinar con los diversos niveles de gobierno nacionales, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.

La norma es clara, al mencionar que los gobiernos locales deben aprobar, formular, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental; estos planes y políticas que se aprueben es necesario que estén alineados a las planes y políticas regionales y nacionales, al sector que se pretende trabajar, puede ser, por ejemplo, el sector producción, sector salud o sector educación.

Como hemos mencionado párrafos anteriores, los gobiernos locales juegan un rol educador respecto a la materia ambiental, en caso la Municipalidad elabore, y/o formule planes y políticas en materia de educación ambiental, deben estar alineados Política Nacional de Educación Ambiental aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 017-2012-ED, esta política a nivel de educación ambiental establece los objetivos, lineamientos y resultados de cómo se debe fortalecer a la ciudadanía en temas de desarrollo sostenible.

El Perú cuenta con un Plan Nacional de Educación Ambiental 2017-2022(PLANEA), en dicho documento se establece cuáles deberían ser las estrategias para llevar a cabo su objetivo misionario por ejemplo de las Municipalidades en educación ambiental, con el propósito de garantizar la actividad proactiva y responsable de las Municipalidades Locales, se aprueba que cada municipalidad cuenta con un programa municipal de educación, cultura y ciudadanía ambiental (Programa Municipal EDUCCA).

Otro rol que tiene las Municipalidades Locales, es ser garante de poder brindar la información ambiental pertinente y clara que el ciudadano pueda solicitar, a ese fin el estado peruano cuenta con el SINIA, podemos entender a este sistema como una red de integración tecnológica, una red de integración institucional y una red de integración humana, que permite la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental, y facilita el uso e intercambio de la información utilizada en los procesos de toma de decisiones. Este sistema está obligado a brindar información ambiental de calidad sobre la base de los

indicadores ambientales nacionales, además debe crear mecanismos permanentes de acceso a la información sobre el estado del ambiente y los recursos naturales.⁹⁵

Como es necesaria la articulación de toda la información de las instituciones con competencia ambiental, esta se pueda integrar en el SINIA, facilitando su intercambio entre entidades, su acceso y difusión, las Municipalidades Locales pueden sistematizar su información en estas cuatro categorías: ⁹⁶

-Información normativa (Repositorio de disposiciones legales en materia ambiental).

-Información documental (Repositorio de publicaciones en materia ambiental)

-Estadísticas ambientales (Series históricas a diversas escalas de información estructurada).

-Información geográfica (capas geográficas y coberturas sobre aspectos relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente).

Según, la Ley de Transparencia y Acceso de la Información N°27806, establece que toda entidad pública debe contar con un portal web de transparencia, el cual ponga en conocimiento al ciudadano los datos generales de la entidad, en este caso de la Municipalidad Local, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal, TUPA, toda información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, adquirentes de bienes y servicios que realice y/o las actividades oficiales que desarrollarán o desarrollaron los altos funcionarios de la respectiva entidad, toda esta información debe ser clara, precisa y actualizada.

A nivel de información ambiental, se exhorta que los gobiernos locales a brindar en su portal web de transparencia, las denuncias y solicitudes presentadas y resoluciones emitidas que han dado lugar a procedimientos administrativos en

⁹⁵ ALATA CANAL, Rosario. *El Derecho Ambiental en el Sistema Democrático Peruano*, Tesis para Optar el Título de Doctora, España, Universidad del País Vasco, 2017, p. 160.

⁹⁶ SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL, *Guía / Manual: Guía para el buen gobierno municipal en materia de Gestión Ambiental MINAM* [ubicado el 12.IV.2016]. Obtenido en: <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/guia-buen-gobierno-municipal-materia-gestion-ambiental>

materia ambiental, las listas o registros de evaluadores, inspectores y fiscalizadores ambientales, la fecha de inicio y término de los procedimientos de evaluación y de verificación ambiental y la indicación del número y localización de los estudios e informes ambientales resultantes de dichas evaluaciones o verificaciones y un enlace al SINIA.

Así como Planes ambientales (Plan de Acción Ambiental Local, Plan de Manejo de Residuos Sólidos, Plan de Evaluación y Fiscalización Ambiental, etc.), Presupuesto y gasto público ambiental, Normativa ambiental y Declaraciones o Reportes remitidos a las autoridades ambientales.

Los gobiernos locales, por ejemplo, en materia de protección de áreas naturales, tienen un rol de garantizar, gestionar y promover su valor cultural y paisajístico, con la finalidad de mejorar el bienestar de la población, generando una conciencia ambiental para el cuidado de las mismas, y fomentar el manejo sostenible de sus recursos naturales, que pueda contar la Municipalidad dentro de su jurisdicción, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas – Ley N° 26834.

La gran labor que tienen las Municipalidades en materia ambiental es amplio, como se ha mencionado, y frente a las problemáticas ambientales que puedan presentarse, estas deben buscar soluciones directas que busquen una solución basándose tanto desde la formación de dispositivos legales, hasta la promoción y fomento de una sociedad con conciencia ambiental, somos conscientes que estamos siendo víctimas del cambio climático, y es necesario para revertir este escenario la articulación tanto de la misma entidad municipal con la sociedad civil, buscando reducir la vulnerabilidad que a causa de nuestras acciones, lesionan nuestros recursos naturales.

En ese propósito la Ley Marco del Cambio Climático, exhorta a las municipalidades locales, ejecutar políticas públicas nacionales sobre cambio climático, diseñar, monitorear, evaluar y diseñar las estrategias regionales sobre cambio climático⁹⁷ y justamente uno de los temas transversales para buscar soluciones es el tema de ecoeficiencia, que en el marco de actividades que realizan las Municipalidades Locales, deben elaborar y aprobar instrumentos i)

⁹⁷ Numeral 8.1. del Artículo 8 de Ley Marco sobre Cambio Climático- Ley N° 30754,

Línea Base ii) Diagnóstico de ecoeficiencia, iii) Plan de Ecoeficiencia Institucional y iv) Monitoreo de las medidas de ecoeficiencia.⁹⁸

Uno de los aspectos más relevantes creemos para en el ejercicio de competencia en materia de fiscalización materia ambiental es la identificación de las Entidades de Fiscalización Ambiental, hemos señalado que los Gobiernos Locales son entes de Fiscalización Ambiental; en razón a que el impacto del ejercicio de sus competencias ambientales, es el presupuesto indispensable para el cumplimiento del rol de supervisión que le corresponde al OEFA que es el “organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al MINAM y encargado de la fiscalización, supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde”⁹⁹

Los Gobiernos Locales tienen también competencia ambiental respecto al servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, teniendo como función el difundir programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades provinciales y organismos regionales y nacionales pertinentes, que ayude a promover una cultura ambiental.

Uno de las competencias señaladas anteriormente respecto a la limpieza y tratamiento de residuos sólidos, que le corresponde a la Municipalidades Locales es manejo integral de los mismos que genera su jurisdicción. El tema de la gestión, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, es sumamente importante.

En ese sentido, el Estado Peruano cuenta con una Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos N°1278 (en adelante, LGRS), busca la participación de diversas autoridades sectoriales, regionales y municipales para la gestión, manejo y control de residuos sólidos, fortaleciendo institucionalmente la gestión ambiental, a través de la articulación, integración y compatibilización de políticas, planes, programas, estrategias y acciones, es necesario mencionar que esta Ley

⁹⁸ . Artículo 7 del Decreto Supremo N.º 009-2009-MINAM, Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público.

⁹⁹ Segunda Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1013- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

también busca establecer un sistema de responsabilidad compartida, con aquellas empresas que producen, importan y comercializan bienes de consumo masivo, así como la sociedad civil organizada.

El propósito de esta LGRS, creemos que no solo es el trabajo de control y fiscalización de las entidades competentes en esta área, si no que busca además la concreción de una alianza entre el sector público y privado, apoyándose siempre en la sociedad civil que también son fuente generadora de residuos sólidos.

Esta alianza, compromiso o responsabilidad ambiental debe tener ese enfoque compartido, ya que no hablamos de un tema que pueda afectar solo a un sector de la población, si no por el contrario nos referimos a una problemática transversal que implica todos los sectores que forman parte del Estado, recalcando que la participación ciudadana en esta labor de responsabilidad compartida juega al igual que los demás sectores un papel indispensable en la solución a la problemática de la gestión, control fiscalizador de los residuos sólidos.

A tenor del lineamiento de política regulado en el Artículo 4 de la LGRS establece que es necesario “Establecer un sistema de responsabilidad compartida y de manejo integral de los residuos sólidos, desde la generación hasta su disposición final, a fin de evitar situaciones de riesgo e impactos negativos en la salud humana y en el medio ambiente”¹⁰⁰

A propósito, el TC se ha pronunciado respecto a la prevención de situaciones de riesgo aduciendo que el mantenimiento del medio ambiente debe tener un enfoque preventivo que favorezca su conservación. Así también hace mención que el principio de prevención garantiza que se tomen las medidas necesarias a fin de evitar daños al ambiente que se generen o que en caso se lleguen a producir, la afectación sea mínima; es decir que, frente a un posible daño ambiental, deben adoptar las medidas destinadas a prevenir las afectaciones al ambiente¹⁰¹.

¹⁰⁰ COHEILA, Roberto Claros, Op.cit., p.721

¹⁰¹ DIAZ , Juan Carlos. “*Los Principios Constitucionales*”. *Actualidad Jurídica*, TOMO 258, Mayo 2015, p.184.

De ahí que la cristalización de este principio de prevención se encuentra en la acción del Estado, que a través de un EFA, como órgano de fiscalización, la que tendrá que prevenir adecuadamente los riesgos que puede enfrentar el medio ambiente de su jurisdicción. En suma, este principio de prevención se desprende de la faz prestacional inherente al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y a adecuado, lo que ha sido concretizado por el legislador peruano.

De modo que, es necesario prevenir adecuadamente los riesgos, así como los daños que se puedan causar como consecuencia de la intervención humana, en especial en la realización de una actividad económica. Más aún, cuando el principio de prevención obliga al estado a ejecutar acciones, adoptando técnicas que tengan como fin evaluar los posibles daños que se pueda ocasionar al medio ambiente.¹⁰²

Por lo cual, creemos firmemente que una de las acciones que deben poner en ejecución los Gobiernos Locales es cumplir legalmente y con cabalidad las estipulaciones que contemplan la Normativa Ambiental, acciones que deben ser adoptadas, e implementadas dentro de la gestión de la Municipalidad.

Esta labor de implementación implica la ejecución y aplicación de instrumentos legales de carácter ambiental que permitan prevenir y contrarrestar acciones que lesionen de manera directa derechos fundamentales como la salud y el de gozar de un ambiente sano y equilibrado.

Estos instrumentos jurídicos son mecanismos legales – técnicos que permiten ejercer nuestro de derecho de participación cuando se vulnera o afecte derechos como el de gozar de un ambiente sano y equilibrado. En ese sentido la presente investigación desarrollada a continuación, asegura que uno de los mecanismos Legales de Fiscalización ambiental que garantiza la preservación y cuidado del medio ambiente es la Denuncia Ambiental como deber de participación ciudadana en Materia Ambiental, que debe estar justificado en un Sistema de Denuncia Ambiental, a cargo de la Municipalidad Provincial o Distrital.

Siendo que la falta de implementación de un sistema de atención de denuncias ambientales justificado en un procedimiento de denuncias ambientales por parte

¹⁰² Op.cit. p.184

del Gobierno Local, promueve acciones que vulneran el derecho de gozar a un ambiente sano y equilibrado, así como incentiva al infractor a seguir cometiendo estos actos lesivos, además de evidenciarse el incumplimiento de carácter imperativo por parte de las autoridades, representantes de las EFA.

CAPITULO 3

IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA PARA LA ATENCIÓN DE DENUNCIAS AMBIENTALES EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este último capítulo, conoceremos a grandes rasgos la geografía lo concerniente a la MDJLO, además se dará a conocer cuáles son los instrumentos de fiscalización ambiental que necesita implementar, como es un sistema de Atención de Denuncias Ambientales en la Municipalidad Distrital para efectuar acciones de fiscalización ambiental, justificado en un procedimiento.

3.1.- Situación actual del Distrito de José Leonardo Ortiz en el tema Ambiental.

El distrito de JLO, fue creada el 28 de Noviembre de 1961 bajo la Ley N°13734 y cambio de nombre al actual, el 05 de Febrero del año 1966 bajo la Ley N°16048, pertenece a la Provincia de Chiclayo de la Región Lambayeque, está situada en la parte baja del valle de Lambayeque, al norte de la ciudad de Chiclayo¹⁰³ y Picsi; al este con el distrito de Picsi y Chiclayo , al sur con el distrito de Chiclayo y por último, al oeste con el distrito de Pimentel¹⁰⁴.

¹⁰³ MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO. [ubicado el 5.XI 2018].Obtenido en https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/506164_Geografia.pdf

¹⁰⁴ACTA DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE JOSÉ LEONARDO LEONARDO ORTIZ. [ubicado el 12.IV.2016]. Obtenido en: https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/11401/PLAN_11401_2014_Norma_de_Creaci%C3%B3n_de_la_Entidad.pdf

Tiene un área de 28, 22km² ¹⁰⁵. Según la evolución de la población del distrito existe un 2.2% de tasa de crecimiento del año 1993 al 2007. En efecto en el año 2014 su población era de 272,140 habitantes y sin embargo según las proyecciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), en el año 2019 su densidad poblacional sería alrededor de 279,662¹⁰⁶ habitantes.

El distrito de JLO, a diferencia de los 19 distritos que conforman la Provincia de Chiclayo, cuenta con uno de los principales mercados de abasto, donde confluyen diversas actividades económicas, siendo el comercio la principal demanda de este distrito, de esta manera el Mercado de Moshoqueque, se caracteriza por albergar a diversos comerciantes del distrito.

El mercado de Moshoqueque, es el segundo mercado más grande del país y el principal centro de recepción y distribución (tanto minorista como mayorista) de productos de consumo directo del norte del Perú. Ser el espacio de ubicación de un nodo comercial de tanta importancia es un tema central de gestión, tanto para el distrito como para la ciudad. Es a la vez un problema y una oportunidad.¹⁰⁷

Debido a la gran confluencia de actividades comerciales y la cantidad de establecimientos que brindan servicios como, tiendas de auto partes, tiendas de muebles, ferreterías, farmacias y otros, que a su vez generan el comercio adicional como la venta de abarrotes, y el consumo de alimentos en puesto, ambulantes y restaurantes, generan sin duda alguna, una intensa actividad de comercio en este distrito. Por lo que, el comercio intenso en el distrito de JLO puede generar un serio problema en la calidad ambiental de la jurisdicción, y esto sumado si sus pobladores no tienen una cultura ambiental, que permita cultivar y fomentar las buenas prácticas ambientales.

¹⁰⁵ PLAN ANUAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL 2017 DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ.

¹⁰⁶ Fuente: INEI-Censo Nacionales 1981 - 1993-2007.

¹⁰⁷ PARTE III JOSE LEONARDO ORTIZ, *Una Ventana a Chiclayo*. [Ubicado en 16. II. 2019] Obtenido en: <https://docplayer.es/15208162-Una-ventana-a-chiclayo.html>

El PLANEFA 2017, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 075-2017-MDJLO/A de fecha 10 de febrero del 2017, señala que la Generación Per cápita de la ciudad de JLO es 0.590 kg/hab/día, de residuos domiciliarios es de 107.117(ton/día). Además, refiere que la generación de los residuos sólidos no domiciliarios es de 18.505 ton/día y que el componente con mayor predominancia es la materia orgánica con un 55.84%.

Los residuos sólidos están íntimamente ligados al número de habitantes o pobladores que existen en la localidad,¹⁰⁸ de ser el caso que el Gobierno Local a duras penas cumpla con el servicio de Limpieza Pública, se generaría un grave problema respecto a los residuos sólidos generados tanto por personas naturales, que como consecuencia de sus actividades diarias y la compra de productos, como de las personas jurídicas, empresas que según el grado de actividad económica podrían generar alguna infracción contraviniendo la normativa ambiental; es por eso que los Gobiernos Locales deben garantizar su cumplimiento según la normativa ambiental le ha sido conferida en su LOM.

Lo descrito anteriormente, se asemeja al panorama medioambiental del año pasado (2018) del distrito de JLO , así lo confirmaría Luis Villalobos Tiravanti, Subgerente de Limpieza Pública de la MDJLO, quién para esas fechas, en una entrevista para el Diario *La República* señaló: que solo se recoge el 30% de la basura generada en el distrito; lo cual deja en la calle cerca de 500 toneladas diarias de desperdicios, señalando además que “La comuna leonardina, por administración directa, a duras penas brinda el servicio de limpieza pública que consiste en barrido de calles, recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos en el botadero de Reque.”¹⁰⁹

Aunado a ello, la representante de la Dirección de Salud Ambiental, Liliana Díaz

¹⁰⁸ MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO CENTRO DE GESTIÓN AMBIENTAL. *Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental 2019* . [Ubicado en 2. II.2019] Obtenido en: https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/20f8e3_PLAN%20ANUAL%20EVALUACION%20Y%20FISCALIZACION%20AMBIENTAL.PDF

¹⁰⁹ MUÑOZ, Leonardo. *Leonardo Ortiz ad portas de la campaña electoral* [ubicado el 5.XI 2018]. Obtenido en <https://larepublica.pe/sociedad/1254083-critica-situacion-jose-leonardo-ortiz-ad-portas-campana-electoral>

Ríos en ese año, mencionó que evaluaban la posibilidad de declarar la jurisdicción en emergencia sanitaria ante el inminente peligro que representan los desechos acumulados en varios tramos de las avenidas más transitadas, como México, Sáenz Peña, Kennedy y otras.¹¹⁰

Y sumado a ello, la Contraloría General de la República señaló en su oficio N° 016-2018- CG de fecha 09 de enero, que la acumulación de residuos sólidos pone en riesgo la salud de la población, así como del medio ambiente, ya que ello generara focos peligrosos por la proliferación de enfermedades, poniendo en riesgo la salud pública.

Efectivamente para ese entonces, el MINAM declaró en emergencia dos veces la gestión ambiental y manejo de residuos sólidos en el distrito de JLO. La primera declaración de emergencia fue mediante Resolución Ministerial N° 111-2018- MINAN, de fecha 15 de marzo, declarando en emergencia la gestión y manejo inadecuado de los residuos sólidos en el distrito de JLO, por un plazo de sesenta (60) días, teniendo como fundamentos el Informe N° 124-2018-MINAM/VMGA/DGRS, en el que la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos señalo que de la verificación de las operaciones sobre recolección y transportes de residuos sólidos en el citado distrito no se ha brindado de manera regular, por lo que se habría producido puntos críticos de acumulación de residuos sólidos, configurándose causal prevista en el literal e) del artículo 125° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278.

Recordemos que según el artículo 125° del Reglamento del Decreto Legislativo N°1278, establece que entre las causales que se necesita para declarar de emergencia, procederá por la inadecuada gestión y manejo de los residuos sólidos se verifica el cumplimiento de al menos uno de las causales siguientes:

- a) Potencial riesgo para la salud de las personas.
- b) Afectación directa de cuerpos naturales de agua y sus bienes asociados, que pone en riesgo la calidad de los mismos.

¹¹⁰ CORREO. *Ríos de basura invaden las calles de José Leonardo Ortiz* [ubicado el 5.XI 2018]. Obtenido en <https://diariocorreo.pe/edicion/lambayeque/rios-de-basura-invaden-las-calles-de-jose-leonardo-ortiz-794940/>

- c) Afectación directa de Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Amortiguamiento; áreas de patrimonio arqueológico, cultural, monumental; y, Reservas Indígenas y Reservas Territoriales, áreas donde habitan pueblos indígenas.
- d) Ocurrencia de desastres naturales que afecten o impidan el adecuado manejo de residuos sólidos, si no existe, una declaratoria previa de estado de emergencia por desastre o peligro inminente.
- e) Cese total o parcial de las operaciones o procesos de gestión y manejo de residuos sólidos.
- f) Otras que el MINAM establezca.

De esta forma, como bien lo indica el literal e), se declara en emergencia como resultado de la inadecuada gestión y manejo de los residuos sólidos por el cese total o parcial de las operaciones o procesos de gestión y manejo de residuos sólidos, siendo el caso del distrito de JLO. Por consiguiente, se configuró la exigencia necesaria para declarar en emergencia la gestión y el mal manejo de los residuos sólidos en el distrito de JLO, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1278 y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2017- MINAM.

Sin embargo, no fue la única declaratoria, puesto que el 30 de Mayo del 2019, 15 días después de la primera declaratoria, se emitió la Resolución Ministerial N°209, por el MINAM; dicho documento declaró que en el caso materia de evaluación, las operaciones de recolección y transporte de residuos sólidos no se vienen brindando de manera regular por parte de la MDJLO, y que, de la documentación presentada por el Gobierno Regional de Lambayeque, se advierte que la municipalidad en mención aún carece de condiciones logísticas, operativas y de gestión para brindar el servicio de limpieza pública en su jurisdicción; configurándose así nuevamente la causal prevista en el literal e) del artículo 125° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, al haberse producido el cese parcial de las operaciones de recolección y transporte de residuos sólidos en el distrito de JLO.

Las dos declaratorias de emergencia por el factor de la inadecuada gestión y

manejo de los residuos sólidos respondería, justamente que la MDJLO, no estaría cumpliendo sus obligaciones y competencias ambientales como la normatividad ambiental vigente, que rige a las Municipalidades Locales.

Era evidente que la gestión necesitaba un plan de Acción que pudiera contener para ese entonces las medidas para atender la problemática, como también señalar quienes serían los responsables de la ejecución y finalmente cuales serían las acciones orientadas a asegurar la prestación del servicio de limpieza pública de manera continua y permanente en toda la jurisdicción.

Contaminación del aire

Por otra parte, el Plan de Desarrollo Concertado del distrito de JLO 2012- 2021, hace mención a la contaminación del aire, producida por el parque automotor, un causante más que se suma a la crisis ambiental del distrito en mención ¹¹¹; según Eric Concepción, especialista de la Dirección de Calidad Ambiental del MINAM, señaló con fecha 20 de febrero del 2017 para el Portal Web Expresión, que la situación de la contaminación atmosférica en nuestro país que el principal problema es el parque automotor, no solo por la antigüedad de los vehículos, sino también por la calidad del combustible que se utiliza.¹¹²

Sin embargo, no solo el parque automotor es uno de los componentes que se suma a este tipo de contaminación, en vista de la inadecuada gestión y manejo de residuos sólidos, los pobladores optan por quemar los desperdicios generando enormes focos de contaminación ambiental.¹¹³

Así lo confirmaría el Plan de Gobierno podemos por el Progreso del Perú, del

¹¹¹ PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO DEL DISTRITO DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ 2012- 2021 [ubicado el 5.XI 2018]. Obtenido en http://www.munijlo.gob.pe/web/archives_load/Plan%20de%20Desarrollo%20Concertado%202012-2021.pdf

¹¹² HUARACA MAYTAN, Marcelino. *Los impactos ambientales generados por el parque automotor en el valle del Chumbao*, 2018 [ubicado el 19.VI 2006]. Obtenido en <http://www.diarioexpresion.pe/2017/02/20/los-impactos-ambientales-generados-por-el-parque-automotor-en-el-valle-del-chumbao/>

¹¹³ RPP. *Toneladas de basura acumuladas en Leonardo Ortiz por desperdicio de maquinaria*. 2018 [Ubicado el 19.VI 2006]. Obtenido en :<https://rpp.pe/peru/lambayeque/toneladas-de-basura-acumuladas-en-leonardo-ortiz-por-desperfecto-de-maquinaria-noticia-1108789>

distrito de JLO 2019-2022, señalando que el arrojo de basura en las calles, así como la acción del comercio o industrias cercanas al casco urbano y el smock provocado por los automóviles que se encuentran en mal estado, son factores que dañan el medio ambiente. La generación de agentes patógenos in situ propician el deterioro de la calidad del suelo y aire ocasionado la contratación ambiental del área, así como causando enfermedades infecciosas, alérgicas y otros problemas de salud.¹¹⁴

Ante lo expuesto, es necesario que la MDJLO efectúe acciones de monitoreo de gases de los vehículos de su distrito y para ello realizar las revisiones técnicas que son indispensables, como bien lo señala la Ley del Ambiente (2005), en su Artículo 117°, respecto al control de emisiones que se realiza a través de los Límites Máximos Permisibles y demás instrumentos de gestión ambiental establecidos por las autoridades competentes. Además, dichas acciones deben ser evaluadas en base a las Normas Técnicas Peruana para la Calidad (NTP) y Estándares de Calidad Ambiental (ECA).

Contaminación acústica

Así mismo, otra problemática que aqueja al distrito de JLO, es la contaminación sonora. ¿Pero qué se entiende por contaminación sonora?, la contaminación sonora es la presencia en el ambiente de niveles de ruido que implique molestia, genere riesgos, perjudique o afecte la salud y al bienestar humano ¹¹⁵. El ruido puede entenderse como un sonido molesto que puede producir efectos fisiológicos y psicológicos nocivos para una persona o grupo de personas. La causa principal de la contaminación acústica es la actividad humana; el transporte, la construcción de edificios y obras públicas, la industria, entre

¹¹⁴PLAN DE GOBIERNO PODEMOS POR EL PERÚ [Ubicado el 3.VI 2018]. Obtenido en :<https://declara.jne.gob.pe/ASSETS/PLANGOBIERNO/FILEPLANGOBIERNO/6582.pdf>

¹¹⁵ Decreto Supremo N° 085-2003-PCM, Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido

Artículo 3°, De las Definiciones

Para los efectos de la presente norma se considera:

(...)

c) Contaminación Sonora: Presencia en el ambiente exterior o en el interior de las edificaciones, de niveles de ruido que generen riesgos a la salud y al bienestar humano.

otras.¹¹⁶

Como bien lo señala el Plan de Desarrollo Concertado de JLO, el parque automotor es un causante de la contaminación atmosférica del distrito, sin embargo, la constante concurrencia del transporte pesado en las principales vías de JLO embarcado y desembarcado en el mercado Moshoqueque también es participe del ruido ambiental ya estos camiones emiten sonidos de frecuencias altas que llegan a los 120 db. En el caso de las mototaxis la generación de ruidos se percibe por la ubicación de los motores ya que estos están expuestos y no tienen recubierta, emitiendo así sus sonidos directamente al ambiente, cabe resaltar la cantidad de mototaxis que tienen incorporados dentro equipos de sonido o amplificadores que se encuentran funcionando a altos volúmenes que al mezclarse con el sonido de otras motos y el sonido de bocinas que son tocadas indiscriminadamente generan ruido en masa que aturde atentando así contra el bienestar que debe gozar un ciudadano.¹¹⁷

Contaminación del agua

Por último, tenemos la contaminación del agua, producto de las aguas residuales y las aguas servidas producidas por los colapsos reiterados de los alcantarillados de dicho distrito. Tenemos como antecedente que con fecha 17 de marzo del año 2017, en el Portal Web de Radio Programas del Perú Noticias, se describe lo siguiente: “Se agudiza situación en JLO por colapso de alcantarillado”, en la referida noticia se señala que se ha verificado hasta entonces 100 puntos críticos de acumulación de aguas servidas en dicho distrito, debido a que el 95% de las redes del sistema de alcantarillado han colapsado.

De la misma manera en el Portal Web del Diario *La Verdad*, con fecha 04 de abril del año 2017 se da cuenta que el Director de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL- Chiclayo), Darío Balcázar Quintana, reveló en total 2 mil 500

¹¹⁶ BERIIO BACA, William, *Evaluación de Impacto sonoro en la Ponticia Universidad Católica del Perú*, Tesis para Optar el Título de Ingeniero Civil, Lima, 2012, p. 13

¹¹⁷ NECIOSUP ALBURQUEQUE, Angel. *Plan Ambiental Municipal para disminuir la contaminación sonora en la zona del distrito de José Leonardo Ortiz*, Chiclayo, 2015, p. 39.

estudiantes afectados por los problemas de colapsos de desagües que se viene suscitando en el distrito de JLO. El director de UGEL, detalló que se trata del colegio Mariano Melgar, Cristo Rey y Colegio N° 007.

En atención a lo expuesto, es urgente que la MDJLO, como EFA, se comprometa en cumplir sus obligaciones y compromisos ambientales establecidas en su LOM y demás normas; en apoyo de la sociedad civil; ya que el compromiso verdadero de ser una sociedad distinta, parte primero de ser un ciudadano responsable, que conocer sus derechos y deberes, y por consiguiente debe ser consiente del papel importante que tiene en su poder de en ser un ente fiscalizador frente a hechos que atenten contra derechos fundamentales.

3.2 Instrumentos necesarios para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones ambientales.

Se ha estudiado en acápite anteriores que todo EFA por norma legal, están obligados a implementar instrumentos legales, operativos y técnicos necesarios para el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental. Por tanto, es de imperativo cumplimiento, como bien lo señala la Resolución Ministerial N° 247-2013- MINAM, que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, exhortando a los Gobiernos Locales el deber de cumplir con condiciones mínimas para ejercer la Fiscalización Ambiental.

Entre los instrumentos legales, operativos y técnicos necesarios para el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental tenemos: ROF, Plan Operativo Institucional, Reglamento de Supervisión Ambiental, Reglamento de Procedimiento de Atención de Denuncias Ambientales, el PLANEFA, correspondiente al año 2019, Norma que regula la contaminación sonora, Norma que regula la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales, Norma que regula la formalización de los segregadores de residuos sólidos.

Si bien es cierto el objetivo de este capítulo de la Investigación, es poder estudiar y desarrollar tanto la obligatoriedad de la implementación de un sistema de atención de denuncias ambientales, y poder establecer el posible procedimiento

que debería implementar la MDJLO en caso no lo tuviera; se ha creído conveniente a su vez analizar si la Municipalidad Distrital ha realizado la elaboración, aprobación, implementación y ejecución de los demás instrumentos legales operativos y técnicos necesarios para el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental.

En ese sentido, se ha tomado a bien, analizar el Informe de Supervisión realizados por el OEFA a la MDJLO del año en curso 2019, para poder verificar que instrumentos legales, operativos y técnicos han elaborado, siendo necesarios para el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental.

➤ **Informe de Supervisión 00064-2019-OEFA-LAM**

- **Funciones de Fiscalización:**

La finalidad de la elaboración de los informes de supervisión, realizados por el OEFA, como ente rector del SINEFA, es constatar, buscar, y verificar el cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental por parte de los funcionarios de las EFA, con el propósito que estas entidades ejerzan sus funciones de fiscalización ambiental de manera eficiente y eficaz.

¿Pero que debemos entender por fiscalización?, la fiscalización en material ambiental puede entenderse en dos sentidos, en sentido amplio que comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación u otras similares que se enmarcan dentro de las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción, así como de aplicación de incentivos, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, en otras la fiscalización ambiental en sentido amplio, puede verse como un macro proceso que tiene como fin asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales.¹¹⁸

La fiscalización en sentido amplio como bien lo establece el OEFA, comprende toda aquella acción que está encaminada a la evaluación, supervisión, fiscalización y sanción, así como de aplicación de incentivos, en este caso que las municipalidades locales, la finalidad de asegurar el cumplimiento de

¹¹⁸ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. Ubicado [20.IX.2019].Obtenido en: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=16717

obligaciones ambientales fiscalizables, a través de su órgano interno que tenga competencia de fiscalización en sentido amplio.

Sin embargo, cuando hablamos de *evaluación y la supervisión*, hacemos referencia a dos conceptos distintos, pero que están dentro de este macro proceso de fiscalización. En ese caso la función de evaluación consiste en la realización de acciones de monitoreo y vigilancia de la calidad del ambiente y del estado de conservación de los recursos naturales. La finalidad de la evaluación no es la verificación del desempeño ambiental de los administrados, sino la obtención de evidencias técnicas (a través del recojo de muestras) del estado de los componentes ambientales (v. gr. agua, aire, suelo, entre otros).

Así, por ejemplo, la municipalidad local, puede realizar acciones de evaluación de la calidad de los recursos hídricos (v. gr. ríos, cochas, entre otros) o atmosféricos (v. gr. aire y ruido), que estén comprendidos y enmarcados dentro de su jurisdicción. Asimismo, la municipalidad, puede evaluar los diversos factores determinantes de la calidad del ambiente, tales como los vertimientos, las emisiones, el deterioro paisajístico, entre otros, causados por persona natural o jurídica.

Si bien las acciones de evaluación de la calidad del ambiente no se orientan a verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de los administrados, estas pueden constituir un insumo que sirva de soporte a las acciones de supervisión que realizan las EFA, ello debido a que dichas acciones se desarrollan en las áreas de influencia de las actividades económicas objeto de supervisión y generan diagnósticos sobre el estado de sus diversos componentes ambientales.¹¹⁹

Por otro lado, cuando hacemos referencia a la acción de supervisión, es la

¹¹⁹ Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada mediante Ley N° 30011. Artículo 11°.- Funciones generales 11.1. El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en sentido estricto (...) conforme lo siguiente: a) Función evaluadora: comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.

función y la realización de acciones de verificación y seguimiento con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales que tienen a su cargo los administrados; es decir, a través de esta función, se verifica el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y se promueve la subsanación voluntaria, con la finalidad de proteger al ambiente.

Para supervisar a un administrado no es necesario que existan indicios de incumplimientos de la normativa ambiental o situaciones de emergencia ambiental. Existen varios factores que deben tener en cuenta las EFA para priorizar el ejercicio de las supervisiones, como, por ejemplo, la conflictividad social, las zonas críticas, los impactos potencialmente asociados a las diferentes actividades, entre otros.¹²⁰

Por otro lado, la fiscalización en sentido estricto se debe comprender como la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones; sujeta al inicio del procedimiento administrativo sancionador, así lo establece el artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 247-2013- MINAN, que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental. Dicho esto, analizaremos los resultados obtenidos por la OEFA a MDJLO, desarrollados Informe 00064-2019-OEFA-LAM

➤ **Resultados del Informe 00064-2019-OEFA-LAM**

- **Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

El PLANEFA, es el instrumento ideal a través del cual cada EFA planifica las acciones de fiscalización ambiental (evaluación y supervisión ambiental, así como el ejercicio de la potestad sancionadora) de su competencia a ser efectuadas en el año calendario siguiente. Así como el OEFA debe realizar su propio PLANEFA, la EFA debe también elaborar y aprobar su PLANEFA donde especifique sus actividades de manera programa para el siguiente año a realizar.

¹²⁰ Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada mediante Ley N° 30011. Artículo 11°.- Funciones generales 11.1. El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en sentido estricto (...) conforme lo siguiente: b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. (...).

Es necesario acotar las supervisiones que realiza el OEFA a las EFA se basan en supervisiones regulares como es el caso del informe 00064-2019-OEFA-LAM y especiales. Las supervisiones regulares son aquellas que han sido programadas en su PLANEFA del OEFA, a diferencia de la supervisión especial, que son las que realizan por una emergencia o denuncia ambiental o a pedido de otros organismos públicos, entre circunstancias que evidencien la necesidad de una supervisión. Ejemplo: Reporte de emergencia o pedido Fiscal.¹²¹

En la subsección 1.3.2 de la sección 3.2 del Capítulo I, se mencionó que el PLANEFA es elaborado y aprobado por la EFA el cual debe ser reportado al OEFA, el mismo tiene que estar subido al aplicativo web del OEFA, con todos sus respectivos vistos, firmas y anexos correspondientes. Sin embargo, en el Informe 00064-2019-OEFA-LAM, por un lado detalla que la MDJLO si cuenta con la aprobación del **PLANEFA 2019**, no obstante la EFA ha reportado en parte su PLANEFA 2019 al aplicativo web, respecto a la acreditación de la ejecución de las actividades indicadas durante la supervisión.

Por otro lado, la MDJLO si ha aprobado su **PLANEFA 2020** de fecha 29 de marzo del 2019, mediante Resolución de Alcaldía N° 154-2019-MDJLO/A, el cual fue elaborado por los lineamientos establecidos en las Resoluciones de Consejo Directivo 009-2019-OEFA /CD; de manera que la EFA si cumplió con lo establecido en Resolución de Consejo Directivo N° 009-2019-OEFA/CD, en su artículo 1°, respecto a la ampliación de aprobación de los PLANEFAs, a cargo EFA, correspondientes a los años 2019 y 2020, teniendo plazo hasta el 31 de marzo de 2019 siempre que se adecuen a los “Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental- Planefa”, aprobados mediante la Resolución de Consejo Directo N° 004- 2019-OEFA/CD.

Reglamento de Organización y Funciones

Para inicio del año 2019, la MDJLO, se encontraba en reorganización

¹²¹ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. *Guía de Supervisores Ambientales*. Ubicado [20.II.2019] Obtenido en: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=34532

administrativa, y venían elaborando diversos instrumentos de gestión entre ellos el ROF. Uno de los tantos cambios de la Organización de la MDJLO, fue establecer dentro de la estructura Orgánica Administrativa de la Municipalidad, la oficina de Gestión Integral de la Calidad Ambiental (más adelante, OGICA) la cual venía realizando funciones de fiscalización ambiental en sentido amplio, sin estar recogida y aprobada legalmente por una Ordenanza Municipal, siendo la oportuna para modificar y aprobar la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.¹²²

Cabe recalcar que los Gobiernos Locales, como parte del proceso de modernización, en el marco de La Ley N°27658- Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado-, como parte del Estado Peruano, así como las diferentes instituciones públicas que lo conforman, deben ser parte del proceso de modernización en todas sus instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos con la finalidad de mejorar la gestión pública y con la finalidad de lograr un Estado más democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, estableciendo principios, acciones, mecanismos y herramientas para llevar a cabo el mismo.

Por lo tanto, todos los documentos de gestión que son base para la función competencial y administrativa de los Gobiernos Locales debían estar alineados con la finalidad de mejorar la gestión pública, por ejemplo, el ROF, debe contar con todos los lineamientos para su elaboración y aprobación, de esta manera las entidades de la Administración Pública, estén organizadas de la mejor manera a fin de responder a las necesidades públicas, en beneficio de la ciudadanía.

En ese sentido el ROF de cada entidad debe elaborarlo en base a principios generales que permitirán la regulación de la estructura, organización y funcionamiento de la entidad, estos principios son servicio a la ciudadanía, eficacia, eficiencia, especialidad, jerarquía y legalidad, como bien lo establece el Decreto Supremo N° 054- 2018-PCM.

Ante lo expuesto, la MDJLO, deroga su ROF aprobado en el año 2011 y aprueba

¹²² Artículo 40º, Ley de Municipalidades- N° 27972

su ROF, mediante ordenanza municipal N° 011- 2019/MDJLO-A, la misma que consta de (9) capítulos, (5) títulos, ciento veinte y cinco (125) artículos, Título Quinto- que contiene las disposiciones Complementarias Transitorias y Finales (3) capítulos y el Organigrama de la Municipalidad.

Específicamente, la nueva estructura orgánica aprobada a mediados el 18 Julio del 2019, incorporaba a la OGICA, como parte de la Estructura Orgánica de la Municipalidad, siendo parte de la Gerencia de Gestión Ambiental, como unidad orgánica; además ya no se llamaría Oficina si no, sería la Sub Gerencia de Gestión de la Calidad Ambiental acompañada por Sub Gerencia de Gestión de Residuos Sólidos y la Sub Gerencia de Mantenimiento y Equipo Mecánico, siendo estas tres unidades orgánicas dependientes de la Gerencia de Gestión Ambiental.

Esta SGGCA (en adelante, SGGCA), sería la encargada de programar, coordinar, ejecutar, evaluar y monitorear los Planes de Gestión Ambiental Local, buscando la preservación del medio ambiente y las áreas verdes del distrito, en ese sentido, las funciones establecidas en el nuevo ROF, tendría funciones de fiscalización en sentido amplio, como por ejemplo acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que debe realizar la EFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.

Entre las funciones designadas en el nuevo ROF, tiene función de fiscalización en sentido amplio, se señala efectivamente que esta unidad orgánica, supervisa el cumplimiento de las obligaciones de los administrados en cumplimiento de la normatividad ambiental en actividades que competencia como Entidad de Fiscalización Ambiental, coordina la evaluación de los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA's) Estudios de Impacto Ambiental como: Estudios de Impacto Ambiental Detallado (EIA- D), estudios de Impacto Ambiental Semi detallados (EIA-D) y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), entre otros que sean de competencia municipal, además tiene como funciones registrar y mantener actualizado el cuaderno de denuncias ambientales y reportar ante la entidad competente de acuerdo con la normatividad vigente.

Plan Operativo Institucional

El Plan Operativo Institucional, es un instrumento de gestión que orienta la asignación de recursos para implementar la estrategia institucional, y contiene la programación de metas físicas y financiera de las actividades operativas de los órganos, unidades orgánicas y unidades ejecutoras de la entidad, a ser ejecutadas en un periodo anual, así lo establece la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 033-2017-CEPLAN/PCD.

El POI, está dirigido a las entidades que participan en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (más adelante, SINAPLAN)¹²³, de acuerdo a lo señalado en el Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1088, siendo que los Gobiernos Locales, como parte de los tres niveles de estado, forman parte de este sistema de planeamiento estratégico.

El Informe N°0009-2019-OEFA/DC, menciona que la MDJLO cuenta con un POI 2018, aprobado mediante Resolución de Alcaldía N° 005-2018- MDJLO, de fecha 08 de enero de 2018, en la que solamente se han considerado como actividades: i) la elaboración del PLANEFA, ii) emitir informes sobre las acciones realizadas en atención a las denuncias derivadas y registradas ante el SINADA.

Y que de la información recabada en el Informe 00064-2019OEFA-DC, por los supervisores de la OEFA no se presentó el POI de ese año, solamente la MDJLO el POI 2018.

Reglamento de Supervisión Ambiental

La importancia de su elaboración y aprobación del Reglamento de Supervisión Ambiental es que permite establecer disposiciones y criterios que regulen el ejercicio de la función supervisora en el marco del SINEFA y de otras normas. El Reglamento de Supervisión Ambiental permite regulada la forma de cómo se llevará a cabo la supervisión a los administrados, sean estos personas naturales o jurídicas que realicen o desarrollen una actividad económica bajo el ámbito de competencia de la EFA.

Aunado a ello, además va permitir garantizar que las funciones de supervisión y

¹²³ Artículo 6° de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD

fiscalización ambiental que realice la EFA, se desarrollen de manera homogénea, eficaz, eficiente, armónica, coordinada y coordinada, contribuyendo.

Ante lo expuesto, el Informe 00064-2019OEFA-DC, señala que ante la falta de la elaboración y aprobación de su Reglamento de Supervisión Ambiental la MDJLO realiza y elabora actas e supervisión ambiental a sus administrados y que estas actas de supervisión, no se formalizan en un informe en los que detallen las acciones realizadas, ni consideran los hallazgos detectados, ni comunica los resultados de las supervisiones realizadas a sus administrados.

Norma que regula la contaminación sonora

El Perú cuenta con un “Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido”, el cual que fija a nivel nacional los límites máximos permisibles en calidad ambiental para ruido, y establece los lineamientos generales para que entidades como las municipalidades locales, implementen instrumentos normativos que coadyuven a desarrollar sus respectivos planes de prevención y control de contaminación sonora en su jurisdicción, este reglamento fue aprobado Decreto Supremo N° 085-2003-PCM.

El Informe N°00064-2019-OEFA-DC, señala que la MDJLO no cuenta con la Norma de que regula la contaminación sonora, por lo que es necesario que la MDJLO implemente, en coordinación con las Municipalidades de Chiclayo, los planes de prevención y control de la contaminación sonora en su ámbito, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12° establecido en el Decreto Supremo N° 085-2003-PCM; de manera que se pueda prevenir y controlar la contaminación sonora en la jurisdicción.

Norma que regula la gestión y manejo de los residuos sólidos

El Informe de Supervisión N°00064-2019-OEFA/ODES-LAM, da a conocer que la MDJLO no cuenta con dicha norma; por lo tanto, debe aprobar una norma que regula la gestión y manejo de los residuos sólidos, estableciendo los procedimientos técnicos y administrativos que aseguren una gestión y manejo

adecuado de los residuos sólidos en el mencionado distrito. Garantizando como primera finalidad la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos en origen, frente a cualquier otra alternativa y, en segundo lugar, respecto de los residuos generados, se prefiere la recuperación y la valorización material y energética de los residuos, entre las cuales se cuenta la reutilización, reciclaje, compostaje, coprocesamiento, entre otras alternativas siempre que se garantice la protección de la salud y del medio ambiente.

Norma que regula la formalización de los segregadores de residuos sólidos

La MDJLO, si cuenta con la Norma que regula la formalización de los segregadores de residuos sólidos, la que fue aprobada por Ordenanza Municipal N° 009-2014-MDJLO, el Informe de supervisión 0006-2019-OEFA/ODES-LAM, menciona que la Municipalidad en mención cuenta con una “Asociación de Recicladores Leonardinos”, el cual cuenta solo con tres segregadores formalizados en dicha asociación, quienes realizan trabajos en el Programa de Segregación en la Fuente (PSF)

La importancia de contar con recicladores o segregadores inscritos en un programa formal dentro de la Municipalidad, es de suma importancia, no solo porque invita a las personas, operadoras a no ser parte de la informalidad si no, que, además permite reducir la cantidad y peligrosidad de los residuos sólidos dispuestos inadecuadamente, impulsando una cadena formal de reciclaje y generando un incremento de la conciencia ambiental en la ciudadanía.

Por tanto, es de vital importancia que la MDJLO, continúe promoviendo la segregación de residuos sólidos reciclables en la fuente y la incorporación recicladores formalizados al servicio de recolección de estos residuos, impulsando las condiciones propicias y necesarias para que estos residuos segregados sean destinados a actividades de valorización esto en cumplimiento de sus competencias establecidas en la normatividad vigente en materia ambiental.

Procedimiento de Atención de Denuncias Ambientales.

El Informe N°0009-2019-OEFA/DC menciona que la Municipalidad no cuenta con un procedimiento de atención de denuncias ambientales, que permita la atención, trámite y seguimiento de estas. En el párrafo anterior se mencionó que SGGCA tiene como función registrar en el libro de denuncias y mantenerlo actualizado, sin embargo, no son suficientes; por lado porque no basta con mencionar solamente que tiene función de registrar en el libro de denuncias y mantenerlo actualizado, y por el otro sería totalmente irregular e irresponsable por las autoridades de la MDJLO que solo se mantenga actualizado el libro de denuncias sin que se cuente con procedimiento que permita darles seguimiento a estas denuncias para finalmente establecer una sanción, como bien lo menciona El Informe N°0009-2019-OEFA/DC.

Por consiguiente, la municipalidad debe establecer un procedimiento de atención de denuncias ambientales, el cual debe establecerse en el TUPA u otro documento de gestión, los procedimientos para la atención de las denuncias y su forma de comunicación al público de acuerdo con los parámetros y criterios que dije el MINAN de la MDJLO.

En concordancia con el artículo 134° de la Ley N° 28611, LGA, según el cual las autoridades competentes en materia ambiental, como es la Municipalidad Local, dictan desarrollar y difundir mecanismos de denuncia frente a infracciones a la normativa ambiental, así como capacitar y facilitar el asesoramiento y promover la activa participación de las entidades dedicadas a la defensa del ambiente y la población organizada en la gestión ambiental, de esta forma toda persona podrá conocer el estado de las denuncias, además que la entidad, debe enviar anualmente un listado con las denuncias recibidas y soluciones alcanzadas, con la finalidad de hacer pública esta información a la población a través del SINIA.

De esta manera, la unidad orgánica de Sub Gerencia de Gestión de la Calidad Ambiental cumpliría el rol de Coordinador de la Atención Local de Denuncias Ambientales y por tanto sería el área con competencia para emitir opinión técnica en materia ambiental, atendiendo a sus competencias establecidas en materia de fiscalización en sentido amplio.

En el caso concreto, la MDJLO debe implementar tanto el Procedimiento de Atención de Denuncias, que permita fortalecer la función fiscalizadora la unidad orgánica con competencia fiscalizadora en sentido amplio como es la Sub Gerencia de Gestión de la Calidad Ambiental, de la mano establecer dicho procedimiento en el TUPA u otro documento de Gestión.

Con base a todo lo expuesto la EFA en cuestión debe implementar cada uno de los instrumentos legales, operativos y técnicos necesarios para el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental y así lograr una fiscalización ambiental eficaz que asegure la correcta actuación de todas las entidades públicas que desempeñan dichas funciones.¹²⁴

3.3.- Necesidad de Incorporación de un Sistema de atención Denuncias Ambientales:

A lo largo de la investigación se ha mencionado cuales son instrumentos legales, operativos y técnicos necesarios para el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental que necesita la MDJLO para fortalecer las funciones de fiscalización en sentido amplio. Como es el caso de la implementación de un procedimiento de atención de denuncias ambientales, de obligatorio cumplimiento por parte de la EFA, fortaleciendo las competencias establecidas a la unidad orgánica de la EFA, respecto a la evaluación y supervisión, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, competencias de la Sub Gerencia de Gestión de la Calidad Ambiental, y así tenga a bien el cumplimiento de sus obligaciones ambientales.

La incorporación de un sistema de atención de Denuncias en la MDJLO, justificado en un procedimiento legal, se fundamenta en la necesidad de que el ciudadano goce de la potestad de comunicar a la entidad competente el incumplimiento de cualquier norma ambiental, como consecuencia de un acto

¹²⁴ LANEGRA, Iván. "La Política Nacional del Ambiente: ¿fijando el rumbo? En Revista Coyuntura. Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, número 25, 2009, p.14.

que perjudique algún componente del medio ambiente, además de la afectación a sus derechos fundamentales de gozar de un ambiente sano y equilibrado, entre otros, así lo establece el Decreto Supremo N° 002 – 2009 MINAM Decreto Supremo que aprueba el Reglamento sobre transparencia acceso a la información Pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales, exhortando a la ciudadanía a denunciar ante las instancias correspondientes el incumplimiento de alguna norma ambiental, acompañado de los elementos probatorios del caso.

En ese sentido, el ciudadano en ejercicio de su derecho al presentar una denuncia respecto a hechos contrarios a la normativa ambiental vigente que sean efectuados por una persona natural o jurídica, lo hace con finalidad que la conducta infractora no persista, y si la EFA como parte de sus funciones, no cuenta con un procedimiento que permita recepcionar, tramitar y hacer seguimiento a las denuncias, la conducta lesiva quedará impune y en consecuencia el infractor será reincidente, no habrá sanción.

La necesidad del procedimiento de denuncias ambientales, establecerá cuales son las reglas que la unidad orgánica deberá seguir, para finalmente elaborar un informe técnico respecto a la evaluación y supervisión, control, monitoreo, seguimiento, verificación, competencias de la denuncia presentada, en otras palabras, definirá la metodología para tramitar las denuncias ambientales al interior del municipio, asegurando una tramitación efectiva.

A raíz, de la modificación de su ROF mediante ordenanza municipal N° 011-2019/MDJLO-A, la Gerencia de Gestión Ambiental, cuenta con tres unidades orgánicas: la Sub Gerencia de Gestión de la Calidad Ambiental, la Sub Gerencia de Gestión de Residuos Sólidos y la Sub Gerencia de Mantenimiento y Equipo Mecánico; siendo la primera Sub Gerencia con competencia en materia de fiscalización en sentido amplio.

En ese sentido, debería ser sería esta unidad orgánica, la que tendría a cargo el procedimiento de denuncias ambientales, registrando y manteniendo actualizado el cuaderno de denuncias ambientales, reportando ante la entidad competente

de acuerdo con la normatividad vigente; sin embargo para la atención, trámite y seguimiento de estas denuncias es necesario un procedimiento, que facilite el ejercicio de la vigilancia ciudadana, el desarrollo y difusión de los mecanismos de denuncia frente a infracciones a la normativa ambiental, por lo cual es necesario contar con un instrumento para el control y fiscalización en materia ambiental. Siendo necesario la implementación de un procedimiento que establezca las actividades, que en conjunto forman parte de las competencias y funciones de fiscalización ambiental, del área encargada como es la Sub Gerencia de la Calidad Ambiental, de la MDJLO, coadyuva al orden del que hacer de esta unidad orgánica.

Esto nos lleva entonces a recalcar, a la responsabilidad administrativa y funcional que tienen las autoridades de la MDJLO, recordemos que las municipalidades son instancias de la gestión pública, y por ende deben cumplir obligatoriamente sus funciones y competencias conferidas en su LOM; en la medida que cumplan sus obligaciones podrán contribuir en el desarrollo local, que depende de todo la organización, cada unidad orgánica que conforma la Municipalidad, deben respetar, garantizar, fomentar, implementar, y cumplir las especificaciones en los documentos de gestión logrando una gestión eficiente y eficaz.

Los documentos de gestión, en caso no estén debidamente actualizados, la gestión municipal será deficiente, ellos deben estar alineados, y articulados ajustándose al objetivo misionario de la Institución. Estos documentos de gestión permiten identificar a la Institución respecto a su organización, como está estructurado, y sus respectivas funciones que deben estar establecidas en los documentos de gestión, en pocas palabras es el corazón de la Institución.

El procedimiento de denuncias ambientales, a nivel de gestión municipal, forma parte del deseo actual de ser un estado moderno, que busca garantizar un desarrollo sostenible a nivel local, partiendo desde el aspecto de mejora de los resultado de administración funcional de la EFA, la cual contribuye a la gestión ambiental municipal, que permite dar sustentabilidad al desarrollo, mejora de vida, la conservación de recursos naturales y la no degradación permanente el medio ambiente.

En ese marco, las municipalidades para buscar el desarrollo local, ya sea de

ámbito social, económico, político y ambiental, deben fortalecer su gobernanza local, en materia ambiental, fortaleciendo las acciones y competencias con la finalidad de recuperar, mejorar, proteger el medio ambiente, de la mano de la sociedad civil, en tanto que ello es una responsabilidad compartida.

Dicho esto, la MDJLO debe capacitar al personal encargado de los módulos de atención al ciudadano sobre las competencias ambientales de la EFA materia en fiscalización ambiental, a fin de poder derivar correctamente las denuncias para su atención eficiente.

Además, se plantea, encargar a la Gerencia Municipal la incorporación y adecuación del Procedimiento de Denuncias Ambientales en el TUPA de la MDJLO, para el cumplimiento de lo dispuesto, así como también definir entre las funciones de la Sub Gerencia de la Calidad Ambiental, la recepción de las Denuncias Ambientales y cumplimiento de la presente ordenanza.

De implementarse el procedimiento de atención de denuncias ambientales, que se presentará más adelante, la MDJLO debe capacitar al personal encargado de los módulos de atención al ciudadano sobre las competencias ambientales de la EFA, a fin de poder derivar correctamente las denuncias para su atención eficiente.

3.4 Propuesta del Sistema de Denuncias Ambientales en la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

Teniendo en cuenta ello, se propone un procedimiento de atención de denuncias ambientales para , que podría aplicar la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz:

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto

El presente Reglamento regula el ejercicio del derecho a la presentación de denuncias ambientales ante la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, en su calidad de Entidad de Fiscalización Ambiental, de conformidad con lo establecido en el Artículo 116° del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444 -

Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS; Ley General del Ambiente, y Artículo 38ª del Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

El presente reglamento resulta aplicable a todas las personas naturales o jurídicas, de derecho público y privado, residentes y visitantes que presenten denuncias ambientales ante la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz.

Artículo 3.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, resulta pertinente establecer las siguientes definiciones:

- a) Componentes ambientales: Son aquellos componentes susceptibles de ser afectados y/o alterados, tales como: agua, suelo, aire, y ruido.
- b) Contaminación ambiental: Es la presencia de cualquier agente (sonoro, físico, químico o biológico) en lugares, formas y concentraciones tales que sean o puedan ser nocivos para el medio ambiente y/o la salud de las personas.
- c) Denuncia ambiental: Es la comunicación que efectúa un denunciante, respecto a los hechos que pueden constituir una posible infracción ambiental.
- d) Denuncia maliciosa: Es aquella denuncia formulada de mala fe, sobre la base de datos cuya falsedad o inexactitud es de conocimiento del denunciante.
- e) Denunciado: Es la persona natural o jurídica presuntamente responsable de los hechos que han sido objeto de la denuncia ambiental.
- f) Denunciante: Es la persona natural o jurídica que formula una denuncia ambiental.
- g) Medidas administrativas: Son mandatos de hacer o no hacer que tienen por finalidad la protección ambiental.
- h) Supervisión ambiental: Comprende las acciones de verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, establecidas en la normativa ambiental, por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas administrativas.

i) Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental: Ente Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y cuenta con función normativa y supervisora con las Entidades de Fiscalización Ambiental de ámbito nacional, regional o local conforme a la Ley N° 29325.

j) Georeferenciamiento: Es la ubicación espacial del punto geográfico del impacto de los hechos denunciados y sus correspondientes datos georreferenciados.

Artículo 4.- Interés difuso

Para presentar una denuncia ambiental, el denunciante no requiere sustentar la afectación concreta de sus derechos o interés legítimo de todos los afectados.

Artículo 5.- Servicio de información sobre denuncias ambientales

Es un servicio de alcance general que presta la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz para la atención de las denuncias ambientales, cuyo objetivo es orientar sobre el registro y el seguimiento del trámite respectivo.

Este servicio se brinda en forma presencial y virtual en todos los órganos del pliego de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz con competencia en fiscalización ambiental.

Artículo 6.- Tipos de Denuncias Ambientales

6.1 La denuncia ambiental pueden ser:

- a) Anónimas: Son aquellas donde no se proporciona información sobre datos de identificación.
- b) Con reserva de identidad.- Son aquellas en las cuales la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz garantiza, a pedido del denunciante, mantener en reserva su identidad.
- c) Sin reserva de identidad.- Son aquellas en las cuales el denunciante no solicita la reserva de su identidad.

6.2 La vulneración del derecho a la reserva de la identidad del denunciante por parte de cualquier funcionario o servidor de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, será puesta en conocimiento de la autoridad competente, a fin

de que se adopten las acciones necesarias para determinar la responsabilidad administrativa a que hubiere lugar.

Artículo 7°. - Atención de denuncias.

7.1 Las denuncias ambientales sobre hechos que forman parte del ámbito de fiscalización directa de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz orientan la actuación de sus órganos del pliego, los que podrán realizar acciones de fiscalización ambiental contempladas en la ley para investigar los hechos denunciados.

7.2. Las denuncias ambientales que recaen dentro del ámbito de competencia de otra Entidad de Fiscalización Ambiental (en adelante, EFA), serán derivadas a ésta, para que sean debidamente atendidas de acuerdo a sus procedimientos internos.

7.3. Las denuncias que se relacionen con la protección ambiental, pero que no generen acciones de fiscalización ambiental por parte de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, serán remitidas a la autoridad ambiental competente, para que proceda conforme a sus atribuciones.

7.4. Las denuncias derivadas por entidades públicas como la Fiscalías Especializada en Materia Ambiental u otras entidades respecto a hechos relacionados al medio ambiente, también serán atendidas por parte de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz conforme al presente reglamento.

Artículo 8.- Denuncias maliciosas

De conformidad con el Artículo 38° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N.º 002-2009-MINAM, si se evidencia que la denuncia ambiental se sustenta en hechos, datos falsos o inexactos que eran de conocimiento del denunciante la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, podrá interponer las acciones legales correspondientes con la finalidad de determinar la responsabilidad que hubiere lugar. La denuncia maliciosa genera que el denunciante asuma los costos originados por las acciones de fiscalización que se hubieran realizado.

TITULO II

DE LA FORMULACIÓN DE LA DENUNCIA AMBIENTAL

Artículo 9.- Medios para la formulación de denuncias ambientales

El denunciante podrá formular su denuncia ambiental en forma presencia, o través de otro medio que la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz implemente para tal efecto, sin perjuicio de realizarlo a través de los siguientes medios:

- a) Mesa de partes
- b) Página web
- c) Llamada telefónica

9.1 Para la presentación de una denuncia ambiental a través de los medios a) y b) mencionados en el numeral anterior, se pondrá a disposición de los denunciantes el Formulario de Registro de Denuncias Ambientales.

9.2 Para las denuncias presentadas por el medio c), se completará el Formulario de Registro de Denuncias Ambientales de manera oral, quedando esto de ser posible y aceptado por el denunciante en un registro de audio.

9.3 Cuando se tenga dudas sobre la denuncia, se podrá solicitar al denunciante la aclaración de ser el caso; así como la precisión de sus datos, a fin de garantizar que la denuncia contenga la información mínima necesaria para ser atendida y considerarla como una denuncia presentada.

Además, la denuncia formulada por escrito puede ser presentada en la sede principal de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, en los órganos del pliego, gerencias territoriales o dependencias descentralizadas.

Artículo 10.- De la orientación al denunciante

A solicitud del denunciante, la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, brindará asesoría para formular la denuncia ambiental. Para tal efecto, se orientará al denunciante a fin de absolver sus dudas y garantizar que la denuncia contenga la información mínima necesaria para ser atendida.

Artículo 11.- Obligación de derivar las denuncias

Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, recepcionada la denuncia ambiental deberá derivarla a los órganos con competencia en fiscalización ambiental en un plazo de cinco (05) días hábiles desde la fecha de recepción.

Artículo 12.- Requisitos para la formulación de denuncias

12.1. Para la presentación de una denuncia ambiental, se deberá consignar, como mínimo, la siguiente información:

- a) Nombres y apellidos del denunciante, así como su domicilio y número de documento nacional de identidad o carné de extranjería.
- b) Razón o denominación social, número de registro único de contribuyente y el domicilio, en caso el denunciante sea una persona jurídica.
- c) Datos del denunciado.
- d) Dirección física o electrónica a la cual se remitirán las comunicaciones.

12.2. Para las denuncias anónimas se obviará el literal a y b del numeral precedente.

12.3. De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 116º del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, para la atención de la denuncia ambiental se deberá contar con indicios razonables sobre la presunta comisión de una infracción administrativa ambiental, salvo en los casos de atención inmediata. Para tal efecto, se deberá proporcionar la siguiente información:

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

12.4. El denunciante podrá presentar los medios probatorios que considere como evidencias, para sustentar su denuncia ambiental, tales como: audios, videos, fotografías, fotocopias, planos, mapas, cuadros, dibujos, discos compactos, instrumentos de almacenamiento informático, y demás objetos que permitan verificar la comisión de una presunta infracción administrativa.

12.5. Cuando se trate de una denuncia presentada por varios ciudadanos de manera conjunta, se podrá nombrar un apoderado y consignar un domicilio único, caso contrario, se notificará al primer domicilio consignado.

12.6. El denunciante deberá declarar expresamente si solicita la reserva de su identidad en atención de su denuncia. A falta de esta indicación, se consignará la denuncia sin reserva de identidad.

12.7. El denunciante podrá informar si los hechos denunciados se encuentran en el Ministerio Público, Poder Judicial, TC, o en otras instituciones, en caso tenga conocimiento de ello.

TITULO III

PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN DE LA DENUNCIA

Artículo 13.- Etapas del procedimiento de atención de la denuncia

El procedimiento de atención de la denuncia tiene las etapas siguientes:

- a) Análisis preliminar
- b) Registro de la denuncia
- c) Atención de la denuncia

CAPÍTULO I

DEL ANÁLISIS PRELIMINAR

Artículo 14.- Del análisis preliminar

Luego de recibida la denuncia ambiental, Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz a través de sus órganos de línea con competencia en fiscalización ambiental, procederá a realizar un análisis preliminar de la denuncia en un plazo máximo de cinco (05) días hábil de recibida dicha comunicación.

Artículo 15.- De las denuncias anónimas, con reserva de la identidad y sin reserva de identidad del denunciante

15.1 Durante la etapa del análisis preliminar de las denuncias formuladas anónimas, con o sin reserva de la identidad del denunciante, se verificará lo siguiente:

- a) Si la denuncia se relaciona con la protección ambiental de los componentes ambientales (agua, suelo, aire y ruido).
- b) Si la denuncia anónima cuenta con indicios razonables sobre la presunta comisión de una infracción administrativa, de conformidad con lo establecido en el numeral 12.3 de la presente norma.
- c) Si la denuncia cumple con los requisitos mínimos para su atención según el artículo 12.1.

15.2 En caso el órgano de línea con competencia en fiscalización ambiental de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz verifique que no se cumplió con lo dispuesto en el literal b) y c) precedente, deberán requerir al denunciante (teniendo en cuenta el tipo de denunciante) la aclaración inmediata de su denuncia, concediéndole un plazo máximo de cinco (05) días hábiles. En el supuesto de que el denunciante no cumpliera con su aclaración se considerará como no rechazada la denuncia, lo cual deberá ser comunicado al denunciante por escrito, no impide que el denunciante pueda formular una nueva denuncia cumpliendo todos los requisitos previstos en el presente Reglamento.

15.3 En el supuesto de que el denunciante anónimo no cumpliera con lo dispuesto en el numeral 12.3, la denuncia se deberá archivar, en este caso, la decisión de tramitar o archivar la denuncia no será puesta en conocimiento del denunciante, en atención a su carácter anónimo.

CAPÍTULO II

DEL REGISTRO DE LA DENUNCIA

Artículo 16.- Registro de la denuncia

Si Luego de la evaluación de la denuncia se verifica que ésta debe ser atendida, el órgano de línea con competencias en fiscalización ambiental deberá

registrarla en una ficha de registro de denuncias ambientales, en un plazo de máximo de dos (02) días hábiles; para tal efecto, se anexará los documentos y los medios probatorios que hubieran sido presentados, sin perjuicio de proceder a registrarla en el libro de denuncias ambientales. Dicho registro deberá realizarse en formato físico y/o digital.

Artículo 17.- Código de la denuncia

7.1 Si la denuncia ambiental es realizada a través de la plataforma virtual de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz este asignará un código único de registro y comunicará automáticamente en forma virtual al denunciante, a través del email registrado en la denuncia. Este registro permitirá la identificación de la denuncia y de los actos posteriores que se emitan durante su tramitación.

17.2. Si la denuncia ambiental es realizada en forma presencial u otro medio implementado para tal efecto, ésta será registrada en el cuadernillo de registro de Denuncias Ambientales, la misma que asignará el código único de registro, y a través de él, se podrá hacer el seguimiento respectivo de la denuncia.

17.3. Al registrarse la denuncia en el libro de denuncias ambientales de los órganos de línea con competencia en fiscalización ambiental, se le otorgará un código para su identificación, diferente al número de expediente, a fin de su rápido reconocimiento y se comunicará al denunciante. Este registro también permitirá la identificación de la denuncia y de los actos posteriores que se emitan durante su tramitación.

17.2. En caso se presenten más de una denuncia ambiental sobre un mismo hecho, se deberán registrar dichas denuncias con el mismo código de caso asignado.

Artículo 18.- Georreferenciación de la denuncia

Una vez registrada la denuncia, los órganos de línea de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, con competencia en fiscalización ambiental procederán a ingresar los datos georreferenciados del lugar de ocurrencia de los hechos. Para tal efecto se analizará de forma conjunta todos los elementos proporcionados por el denunciante, así como otras fuentes de información que estén a su disposición, siempre y cuando amerite la verificación en campo.

CAPÍTULO III

DEL ANÁLISIS DE COMPETENCIAS Y LA DERIVACION DE LA DENUNCIA

Artículo 19.- Análisis de competencia

Dentro del día hábil siguiente de registrada la denuncia, se procederá a analizar el órgano competente, de acuerdo al siguiente detalle:

19.1. Si los hechos denunciados se encuentran bajo el ámbito de fiscalización de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz el órgano de línea competente con funciones de fiscalización ambiental procederá a su atención en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, informándole al denunciante las acciones realizadas.

19.2. Si los hechos denunciados se encuentran bajo el ámbito de fiscalización de otra EFA distinta a la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, se procederá a derivar la denuncia a la EFA correspondiente en un plazo máximo de tres (3) días hábiles, informándole al denunciante sobre dicha derivación y se procederá a su archivo correspondiente.

19.3. Si la denuncia fuera de competencia de la Municipalidad Distrital de José Leonard, se procederá a su atención en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, informándole al denunciante las acciones realizadas.

19.4. Si Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz desconoce la EFA competente para la atención de la denuncia, se procederá a derivarla al OEFA para que informe quien es la EFA competente y posteriormente derivarla.

19.5. Los órganos del pliego con competencias en fiscalización ambiental de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz deberán informar al denunciante en un plazo máximo de diez (10) días hábiles a partir de la recepción de la denuncia, si esta ha sido derivada a alguna autoridad ambiental competente. Esta disposición no resulta aplicable para las denuncias anónimas.

Artículo 20.- Requerimiento de información a otras unidades orgánicas

20.1. De ser necesario, los órganos de línea con competencia en fiscalización ambiental de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz podrán solicitar la

información que necesite a las diferentes unidades orgánicas de su Entidad, para la atención de la denuncia.

20.2. Las unidades orgánicas que sean requeridas de información deberán responder la petición en plazo máximo de tres (3) días hábiles.

DEL SEGUIMIENTO DE LAS DENUNCIAS AMBIENTALES

Artículo 23.- Del seguimiento de la denuncia sujeta a fiscalización ambiental

23.1 En un plazo máximo de cinco (05) días hábiles contado a partir de la derivación y/o recepción de la denuncia, los órganos de línea de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz evaluarán el hecho denunciado y, determinará si ha realizado alguna supervisión previa relacionada con este hecho o si se trata de una ocurrencia nueva que no hubiera sido investigada. Dependiendo de ello, realizará las siguientes acciones:

a) De verificarse la exacta congruencia del hecho denunciado (tiempo, lugar y modo) con una acción de supervisión realizada anteriormente, los órganos de línea con competencia en fiscalización ambiental deberán informar al denunciante en el plazo establecido en el numeral 19.2. sobre las acciones adoptadas vinculadas a los hechos denunciados.

23.2. En caso el órgano de línea con competencia en fiscalización ambiental de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, no haya realizado una acción de supervisión regular, deberá evaluar los hechos denunciados. 23.3. Por el contrario, si el órgano de línea con competencia en fiscalización ambiental del Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz ha realizado supervisión respecto de los hechos denunciados, los resultados de la supervisión deberán considerarse al momento de emitir pronunciamiento.

b) De comprobarse que se trata de un hecho nuevo, los órganos de línea con competencia en fiscalización ambiental de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz evaluarán la necesidad de realizar una supervisión especial teniendo en cuenta, entre otros criterios, la posible gravedad de la conducta y la programación de supervisiones existentes. En caso contrario, se comunicarán las razones que sustentan la no programación de la supervisión.

23.4. En ambos supuestos, el órgano de línea con competencia en fiscalización ambiental de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz deberá trasladar la información a la persona que haya formulado su denuncia con o sin reserva de su identidad, en el plazo máximo de treinta (30) días contado a partir de la recepción de la denuncia. Luego de remitir dicha comunicación, se deberá dar por atendida la denuncia y registrarla en el expediente/cuadernillo de denuncias ambientales

Artículo 24.- De la atención de la denuncia ambiental

Si los hechos denunciados se encuentran bajo el ámbito de fiscalización del la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz el órgano de línea competente con funciones de fiscalización ambiental procederá a su atención en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, informándole al denunciante las acciones realizadas, para cuyo efecto programará una supervisión ambiental a fin de corroborar los hechos denunciados, conforme a su reglamento de supervisión, fiscalización y sanción ambiental aprobado.

Artículo 25.- de la obligación de los órganos de línea

25.1. Cuando el órgano de línea con competencia en fiscalización ambiental de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz haya considerado pertinente programar una supervisión, deberá incorporar en el expediente de supervisión la denuncia que se hubiere formulado y que guarde relación con la zona de influencia de la actividad económica a supervisar.

25.2. La denuncia ambiental deberá ser elevada conjuntamente con el Informe de supervisión evacuado a la autoridad instructora del órgano de línea con competencia en fiscalización ambiental de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz la que ejerza sus funciones y deberá ser incluida en el expediente del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso.

25.3. Cuando se determine en la supervisión ambiental y/o procedimiento administrativo sancionador, la existencia de un delito ambiental, se podrán de conocimiento al Ministerio Público – Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental que corresponda.

Artículo 26°.- De la comunicación de la resolución final

El órgano de línea con competencia en fiscalización ambiental de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, de ser el caso, deberá poner en conocimiento del denunciante la Resolución final emitida en el procedimiento administrativo sancionador —iniciado en mérito a la denuncia— en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contado a partir de la notificación de dicha Resolución. Esta disposición no resulta aplicable para las denuncias anónimas.

Artículo 27.- Del estado de las denuncias

Las denuncias pueden encontrarse en los estados siguientes:

a) Atendido.- Mediante informe técnico, el órgano de línea con competencias en fiscalización ambiental de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz podrá determinar que la denuncia se encuentra “atendida” en los siguientes casos:

- Cuando se verificó el cese de la afectación ambiental.
- Luego de la implementación de medidas administrativas.
- Luego de trasladarse la denuncia a otra EFA para su atención, de ser el caso.
- Cuando se cuente con la resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador y/o la resolución de sanción según corresponda.
- Otras situaciones particulares, debidamente fundamentadas.

b) En seguimiento.- El estado “en seguimiento” se mantendrá hasta lograr el cese de la afectación ambiental y/o la implementación de una medida administrativa y/o la obtención de la resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador de corresponder.

Artículo 28.- Del archivo de las denuncias

28.1. El expediente de las denuncias se mantendrá en el archivo de los órganos de línea con competencias en fiscalización ambiental de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz por un periodo de tres (03) años; culminado este plazo deberá ser remitido al archivo central del Gobierno Regional de Lambayeque,

conservándose los datos que se consideren relevantes, a fin de que pueda ser desarchivado en acaso esto resulte necesario.

28.2. De conformidad con establecido en el Numeral 43.1 del Artículo 43º de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales deberá remitir anualmente al Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA un listado en el que se detalle las denuncias recibidas y los resultados obtenidos, con la finalidad de que a través del mencionado Sistema se difunda dicha información a la ciudadanía.

Artículo 29.- Del seguimiento de la denuncia remitida a otra EFA

El órgano de línea con competencia en fiscalización ambiental de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz el seguimiento de la atención de la denuncia que ha sido remitida a otra EFA distinta, la información que se obtenga será comunicada al denunciante en un plazo máximo de tres (3) días hábiles contado a partir de la recepción de la información.

Artículo 30.- De la obligación de informar al denunciante

30.1. Toda información relativa a la atención de las denuncias ambientales por parte de los órganos competentes, deberá ser puesta en conocimiento del denunciante, en la medida en que no se incurra en las excepciones de acceso a la información pública previstas en los Artículos 15, 15-A, 15-B, 16 y 17 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N.º 043-2003-PCM.

30.2. Dicha comunicación deberá ser efectuada en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles contado a partir de la recepción de la información. Esta disposición no resulta aplicable para las denuncias anónimas.

Artículo 31.- Del deber de informar al Sistema Nacional de Información Ambiental

Luego de haber atendido la denuncia, Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz, en su calidad de EFA de nivel local, tiene la obligación de informar anualmente al Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA, sobre sus actuados, remitiendo un listado en el que se detalle las denuncias recibidas y los

resultados obtenidos, con la finalidad de que a través del mencionado Sistema se difunda dicha información a la ciudadanía.

CONCLUSIONES

- I. El ciudadano tiene un papel importante, siendo un agente de cambio social para la buena gobernanza, su actuar activo en los asuntos públicos como en el ámbito político, cultural y socio ambiental, contribuye al buen gobierno, basado en los pilares de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones; así como en la formulación e implementación de políticas pública en materia ambiental.
- II. La denuncia ambiental es un mecanismo de participación ciudadana; por un lado debe ser ejercido por el ciudadano como un derecho para gozar de un ambiente sano y equilibrado frente a algún hecho contrario a la normatividad que puede menoscabar el medio ambiente, y por otro lado, el ciudadano de ejercerlo, en virtud a su rol de ente vigilante y fiscalizador, ejerciendo con plenitud el derecho de participación en asuntos ambientales
- III. Los Entes de Fiscalización Ambiental, como son las Municipalidades ambientales, deben cumplir sus compromisos y obligaciones ambientales establecidas en su normatividad vigente, además deben hacer partícipe al ciudadano, incluyéndolo en la toma de decisiones, en la formulación o implementación de normas que involucren sus intereses, fomentando mesas de concertación, basadas en un diálogo horizontal entre los representantes de la Entidad, y la sociedad Civil, con la finalidad de alcanzar la justicia social, reduciendo la brecha de desigualdad y fortalecer la gobernanza.
- IV. Las Municipalidades Locales, tienen la obligación de elaborar, aprobar y ejecutar sus planes, estrategias, normas, instrumentos legales, técnicos y operativos, los que deben estar alineados y acorde a los planes, estrategias, normas, instrumentos legales, técnicos y operativos tanto del *Gobierno* Regional, como los lineamientos que establece el Gobierno nacional, respecto a la Política Nacional del Ambiente.

- V.** La Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz debe implementar el Procedimientos de atención de Denuncias Ambientales, como mecanismo de Participación ciudadana, además debe capacitar al personal encargado de los módulos de atención al ciudadano sobre las competencias ambientales de la EFA, a fin de poder derivar correctamente las denuncias para su atención eficiente, finalmente debe incorporar en su TUPA u otro Instrumento de Gestión este procedimiento.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- 1) TORRES ROMANI, Hernán. *“El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Perú. Los mecanismos de participación ciudadana implementados”*, Huelva, Universidad Nacional de Andalucía, 2016.
- 2) RAMÍREZ, Felipe. *“Acceso a la Información Ambiental”*. Revista Chilena de Derecho. Vol. 38. N° 2, Santiago de Chile, agosto 2011, p. 311-339.
- 3) PLAN ANUAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL 2017 DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSE LEONARDO ORTIZ.
- 4) ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *“Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la toma de decisiones sobre Desarrollo Sostenible”*, Washington D.C, 2001
- 5) NORZAGARAY, ENERSTO, *“Participación Ciudadana y Democrática, Cuadernos para el Dialogo”*, Primera Edición, Perú.
- 6) MUÑOZ SOTO, Rafael. *“Municipalidades: Manual de Organización y Funciones”*. Normas legales, Trujillo, 1993.
- 7) MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE CHILE. *“Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual”*, Santiago de Chile, 200
- 8) MERINO, Mauricio. *“Muchas políticas y un solo derecho”*, citado por LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, 2006.
- 9) MACHO, Miguez. *“Nuevas tendencias en la tutela de los usuarios en los servicios públicos en Italia”*, Cedecs, Barcelona, 1997.
- 10) LUIS SANTA, María; MALLAP RIVERA, Jonny; *“Legislación Comentada”*, Editora Normas Legales SAC, 2004, Lima.
- 11) LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *“Derechos Fundamentales subjetivos y colectivos al medio ambiente. Revista de Administración Pública, Revista N° 95, 1997.*
- 12) LANEGRA, Iván. *“La Política Nacional del Ambiente: ¿fijando el rumbo?”* En Revista Coyuntura. Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, número 25, 2009.

- 13) La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Declaración de Principios para la Gestión Sostenible de los Bosques se firmaron por más de 178 países en La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil entre el 3 y 14 de junio de 1992.
- 14) GARCIA, Ricardo. *“La transparencia en el Sector Público. En: AA.VV, El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público, hacia un nuevo Derecho Administrativo”*, Madrid, INAP, 2011.
- 15) GAMERO, Julio; CABRERA, Zoila; CORTÈS, Juan Carlos y otros. *“Vigilancia Social: Teoría y práctica en el Perú. Investigaciones breves”*, Primera Editorial: Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima, 2005.
- 16) Gaceta Jurídica S.A. (2006) La Constitución en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0905-2001-AA, Fundamento Jurídico 5.
- 17) Fuente: INEI-Censo Nacionales 1981 - 1993-2007.
- 18) DIAZ, Juan Carlos. *“Los Principios Constitucionales”*. *Actualidad Jurídica*, TOMO 258, Mayo 2015.
- 19) COHEILA, Roberto Claros. *“Rendición de cuentas Municipales y Regionales Propuestas para mejorar la Gestión Municipal guías de autoría para el control gubernamental”*, Lima, Pacifico Editores, 2009.
- 20) CEPLAN. Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD
- 21) CEPAL, *“Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, octubre 2013.
- 22) CEPAL, *“Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, octubre 2013.
- 23) CASTRO, Karin. *“Acceso a la Información Pública: Apuntes sobre su desarrollo en el Perú a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Cuaderno de Trabajo N° 6 del Departamento Académico*

- de Derecho. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Setiembre, 2008.
- 24) CALLE, Isabel y otros, “¿Cómo podemos realizar una denuncia ambiental?”, Lima, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2016.
- 25) CALDERÓN, César. “¿Por qué un Gobierno Abierto? En: El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”, Colección de Documentos de Proyectos, CEPAL., Chile, 2012.
- 26) BASTERRA, Marcela; LOPEZ, Alfonsín; ROMERO PEREZ, Jorge; IGLESIAS, Gema; PAJARES, Emilio; y otros. *El Derecho de Acceso a la Información Pública en Iberoamérica*. PRIMERA EDICION Editorial ADRUS. SRL, 2009.
- 27) BASADRE, Jorge. Cit. Por CASTIGLIONI GHILINO, Julio Cesar, *El Municipio*; Tomo I, Grijley, Lima, 1998.
- 28) ALTHAUS, Jaime. “Las Municipales y Gobiernos Regionales”, Acosta, Diario, INICAM, Lima, 1988.
- 29) AGUILAR CARDOSO, Luis. “Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano- Difusión de la carta Democrática Interamericana”, Editorial: Comisión Andina de Juristas. Lima, 2006.

TESIS

- 30) VICUÑA, Albertina. *Los Problemas de la Fiscalización Ambiental Directa de OEFA en las Actividades Minera para la Protección de los Recursos Hídricos del Perú*, Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencias Políticas y Gestión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2015.
- 31) VARGAS TELLO, Oscar. “*Municipalidad de Callao*”, Tesis para optar el título de Arquitectura. Lima. UPC, 2005.
- 32) NIEMEYER GRAWE, James. *Desarrollo de la Participación Ciudadana en los Procesos de Control Social de la Gestión Municipal en el Distrito de Comas*, Tesis para Optar el T Grado de Magister el Titulo, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.

- 33) NECIOSUP ALBURQUEQUE, Angel. *Plan Ambiental Municipal para disminuir la contaminación sonora en la zona del distrito de José Leonardo Ortiz*, Tesis para Optar el Título de Ingeniero Ambiental Chiclayo, 2015.
- 34) FERNARI SAM, Libia. *Incorporación de Prácticas de rendición de cuentas en las comunidades marenass: El caso de las Comunidades de la Provincia de Andahuaylas- Apurímac, 1997-2005*. Tesis para optar el grado de Magíster, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012.
- 35) DULANTO TELLO, Andrés. *Asignación de competencia en materia de residuos sólidos de ámbito municipal y sus impactos en el ambiente*, Tesis para optar el título de abogado, Lima, PUCP., 2013.
- 36) CCORI TRUJILLO, Efraín. *La Tutela penal del Derecho al Acceso a la Información pública y las Modificaciones Legislativas que requiere para mejorar su eficacia*. Tesis para optar el título de profesional de Abogado, Universidad Nacional del Altiplano. Puno, 2016.
- 37) CARRANZA, Nilton. *La comunicación para el desarrollo como elemento dinamizador de los procesos de Participación Ciudadana en la Provincia del Santa*, Tesis para Optar el Título de Licenciado en Comunicación Social, Universidad Nacional del Santa, Nuevo Chimbote, 2016.
- 38) BRAVO DÁVILA, Jesús. *Efectividad de las Herramientas de Gestión para mejorar el servicio al usuario en el área de la Sube Gerencia de Obras Públicas y Convenios de la Municipalidad Provincial de Chiclayo*, Tesis para Optar el Título Profesional de Licenciado en Administración Pública, Universidad Señor de Sipán, Pimentel, 2016.
- 39) BERIIO BACA, William, *Evaluación de Impacto sonoro en la Ponticia Universidad Católica del Perú*, Tesis para Optar el Título de Ingeniero Civil, Lima, 2012.
- 40) ALEGRE, Lorena. *El Rol de la comunicación en los procesos de participación ciudadana a nivel local*, Tesis para Optar el Título de Licenciada en Comunicación para el Desarrollo, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.
- 41) ALATA CANAL, Rosario. *El Derecho Ambiental en el Sistema Democrático Peruano*, Tesis para Optar el Título de Doctora, España, Universidad del País Vasco, 2017.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

- 42) ZAK, Pablo. *El principio de transparencia en la administración pública*. [Ubicado el 4. XI 2017]. Obtenido en <http://www.zak-icg.com/admin/material/archdestacado2.pdf>
- 43) VELAZQUEZ MUÑOZ, Carlos. *Participación ambiental. mecanismos establecidos por los estados español y colombiano para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales*. [Ubicado el 15.X 2017]. Obtenido en : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102007>
- 44) Valdivieso, Mitchell. *Toma de decisiones públicas y participación ciudadana- la participación ciudadana en el Pera y los principales mecanismos para ejercerla* [ubicado el 12.X 2018]. Obtenido en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revges_1736.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf)
- 45) SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL, *Guía / Manual: Guía para el buen gobierno municipal en materia de Gestión Ambiental MINAM* [ubicado el 12.IV.2016]. Obtenido en: <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/guia-buen-gobierno-municipal-materia-gestion-ambiental>
- 46) RPP. *Toneladas de basura acumuladas en Leonardo Ortiz por desperdicio de maquinaria*. 2018 [Ubicado el 19.VI 2006]. Obtenido en : <https://rpp.pe/peru/lambayeque/toneladas-de-basura-acumuladas-en-leonardo-ortiz-por-desperfecto-de-maquinaria-noticia-1108789>
- 47) ROMERO, Gabriela. *Los mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental*. [Ubicado el 04. XI 2019] Obtenido en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/19864/19905>
- 48) ROJAS CASTRO, Vanesa. *Participación ciudadana en materia ambiental*. [Ubicado el 15.XI 2018]. Obtenido en <http://www.ingenieroambiental.com/4014/materia1.pdf>

- 49) RENNY SIMATOVIC, María. *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. [ubicado el 22 IX 2018]. Obtenido en : <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/CD28.pdf>
- 50) PLAN DE GOBIERNO PODEMOS POR EL PERÚ [Ubicado el 3.VI 2018]. Obtenido en : <https://declara.jne.gob.pe/ASSETS/PLANGOBIERNO/FILEPLANGOBIE/RNO/6582.pdf>
- 51) PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO DEL DISTRITO DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ 2012- 2021 [ubicado el 5.XI 2018]. Obtenido en
- 52) PARTE III JOSE LEONARDO ORTIZ, *Una Ventana a Chiclayo*. [Ubicado en 16. II. 2019] Obtenido en: <https://docplayer.es/15208162-Una-ventana-a-chiclayo.html>
- 53) PARTE III JOSE LEONARDO ORTIZ, *Una Ventana a Chiclayo*. [Ubicado en 16. II. 2019] Obtenido en: <https://docplayer.es/15208162-Una-ventana-a-chiclayo.html>
- 54) ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. *El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos*.. [Ubicado el 3.XI 2019]. Obtenido en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>
- 55) Organización de los Estados Americano, *Carta Democrática Interamericana*. [ubicado el 12.X 2017]. Obtenido en http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- 56) ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y AGRICULTURA. [Ubicado el 13. IX 2019]. Obtenido en: <http://www.fao.org/south-south-gateway/database/detail/es/c/370014/>
- 57) ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y AGRICULTURA. [Ubicado el 13. IX 2019]. Obtenido en: <http://www.fao.org/south-south-gateway/database/detail/es/c/370014/>

- 58) ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. Ubicado [20.IX.2019]. Obtenido en: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=16717
- 59) ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. [Ubicado el 23. IX 2019]. Obtenido en: <https://www.oefa.gob.pe/sinada>
- 60) ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. *Guía de Supervisores Ambientales*. Ubicado [20.II.2019] Obtenido en: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=34532
- 61) ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL, *Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental- PLANEFA*. [Ubicado el 11 IX 2019]. Obtenido en: <https://www.oefa.gob.pe/planefa>
- 62) ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL, *Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental- PLANEFA*. [Ubicado el 11 IX 2019]. Obtenido en: <https://www.oefa.gob.pe/planefa>
- 63) ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL, *¿Qué hacemos?*. [Ubicado el 06. IX 2019]. Obtenido en: <https://www.gob.pe/870-organismo-de-evaluacion-y-fiscalizacion-ambiental-que-hacemos>
- 64) MUÑOZ, Leonardo. *Leonardo Ortiz ad portas de la campaña electoral* [ubicado el 5.XI 2018]. Obtenido en <https://larepublica.pe/sociedad/1254083-critica-situacion-jose-leonardo-ortiz-ad-portas-campana-electoral>
- 65) MUÑOZ, Leonardo. *Leonardo Ortiz ad portas de la campaña electoral* [ubicado el 5.XI 2018]. Obtenido en <https://larepublica.pe/sociedad/1254083-critica-situacion-jose-leonardo-ortiz-ad-portas-campana-electoral>
- 66) MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO. [ubicado el 5.XI 2018]. Obtenido en https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/506164_Geografia.pdf
- 67) MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO CENTRO DE GESTIÓN AMBIENTAL. *Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental 2019*. [Ubicado en 2. II.2019] Obtenido en:

- https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/20f8e3_PLAN%20ANUAL%20EVALUACION%20Y%20FISCALIZACION%20AMBIENTAL.PDF
- 68) MORÁN TORRES, Enoc. *El derecho ambiental y la participación ciudadana: hacia un vital punto de encuentro en México y el mundo*. [Ubicado el 16 XI 2017]. Obtenido en http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16856/AD_2015_19_art_4.pdf?sequence=1
- 69) MIÑANO, Yolanda. *La Importancia del aporte por regulación del Oefa para la Discalización ambiental eficiente y el Desarrollo Sostenible* [Ubicado el 11. IX 2019]. Obtenido en: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10217>
- 70) MENDEZ LÓPEZ, A.J., PÉREZ COSÍN, J.V, UCEDA I MAZA, F. *La importancia de la participación social en el proceso de integración social de las diversas culturas*. [Ubicado el 23 IX 2017]. Obtenido en http://www.trabajosocialmalaga.org/archivos/revista_dts/52_14.pdf
- 71) Manual de participación ciudadana en proyectos de infraestructura. [Ubicado el 5.XI 2017]. Obtenido en http://www.normativaconstruccion.cl/documentos_sitio/participacion1.pdf
- 72) LARRAÑAGA, Pablo. “*La Política Pública del Principio de Transparencia. Panorama para una agenda pendiente*”. [Ubicado el 09 v 2019]. Obtenido en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2540/10.pdf>
- 73) *La Fiscalización Ambiental en el Perú. Reflexiones sobre las Funciones y Atribuciones del OEFA*. [Ubicado el 05. X 2016] Obtenido en: <http://www.youblisher.com/p/884110-La-fiscalizacion-ambiental-en-el-Peru/>
- 74) HUARACA MAYTAN, Marcelino. *Los impactos ambientales generados por el parque automotor en el valle del Chumbao*, 2018 [ubicado el 19.VI 2006]. Obtenido en <http://www.diarioexpresion.pe/2017/02/20/los-impactos-ambientales-generados-por-el-parque-automotor-en-el-valle-del-chumbao/>
http://www.munijlo.gob.pe/web/archives_load/Plan%20de%20Desarrollo%20Concertado%202012-2021.pdf

- 75) *Guía práctica para la implementación de la participación ciudadana en los gobiernos locales de Andalucía: estrategias para la acción*. [Ubicado el 23 IX 2017]. Obtenido en http://www.famp.es/racs/observatorio/GLOSARIO/GUIA_participacion_ciudadana.pdf
- 76) GRANADOS MADUJANO, Milagros. *Promoción de la participación ciudadana en la fiscalización ambiental*. Milagros Granados Ambiental. [Ubicado el 5. XI 2017]. Obtenido en https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=9591
- 77) El estado democrático, sus principios, sus amenazas, sus modelos [Ubicado el 23 IX 2018] Obtenido en http://www.um.es/sabio/docs-cmsweb/aulademayores/el_estado_democratico_sus_principios_amenazas_y_modelos.pdf
- 78) DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES-DIVISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE [Ubicado el 05. XI 2019] Obtenido en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter27.htm>
- 79) DEMOCRACIA Y PARTICIPACION CIUDADANA. [Ubicado el 14.X 2017]. Obtenido en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029956.pdf>
- 80) DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. “*La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú*”. [Ubicado el 22 XI 2017]. Obtenido en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/11.pdf>
- 81) CORREO. *Ríos de basura invaden las calles de José Leonardo Ortiz* [ubicado el 5.XI 2018]. Obtenido en <https://diariocorreo.pe/edicion/lambayeque/rios-de-basura-invaden-las-calles-de-jose-leonardo-ortiz-794940/>
- 82) CORREO. *Ríos de basura invaden las calles de José Leonardo Ortiz* [ubicado el 5.XI 2018]. Obtenido en

- <https://diariocorreo.pe/edicion/lambayeque/rios-de-basura-invaden-las-calles-de-jose-leonardo-ortiz-794940/>
- 83) COLO PEREZ, Elna. *Organización y coordinación en la Administración* [Ubicado el 23 IX 2017]. Obtenido en <https://www.gestiopolis.com/organizacion-y-coordinacion-en-la-administracion/>
- 84) BAUTISTA, Luz. *El derecho de acceso a la información pública ambiental*. [Ubicado el 3.XI 2017]. Obtenido en https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=9535
- 85) BAUTISTA, Luz. *El derecho de acceso a la información pública ambiental*. [Ubicado el 3.XI 2017]. Obtenido en https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=9535
- 86) ACTA DE CREACIÓN DEL DISTRITO DE JOSÉ LEONARDO LEONARDO ORTIZ. [ubicado el 12.IV.2016]. Obtenido en: https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/11401/PLAN_11401_2014_Norma_de_Creaci%C3%B3n_de_la_Entidad.pdf
- 87) MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO CENTRO DE GESTIÓN AMBIENTAL. *Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental 2019*. [Ubicado en 2. II.2019] Obtenido en: https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/20f8e3_PLAN%20ANUAL%20EVALUACION%20Y%20FISCALIZACION%20AMBIENTAL.PDF

ARTICULO DE REVISTA

- 88) ROJAS, DIANA y ARAUJO, Ana. *Desarrollo de una herramienta de vigilancia ambiental ciudadana basada en macroinvertebrados bentónicos en la Cuenca del Jequetepeque (Cajamarca, Perú)*, Revista Scielo Perú. N° 2, Julio 2017.
- 89) RAMÍREZ, Felipe. “Acceso a la Información Ambiental”. Revista Chilena de Derecho. Vol. 38. N° 2, Santiago de Chile, agosto 2011.
- 90) LANEGRA, Iván. “La Política Nacional del Ambiente: ¿fijando el rumbo? En Revista Coyuntura. Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad

Católica del Perú, número 25, 2009.

- 91) ALUJAS, Álvaro. *“Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”*, Revista Enfoques, Diciembre 2011.

NORMAS JURÍDICAS

- 92) Segunda Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1013- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
- 93) Ley Orgánica de Municipalidades -Ley N°27972.
- 94) Ley Marco sobre Cambio Climático- Ley N° 30754.
- 95) Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado- Ley N° 27658.
- 96) Ley General del Ambiente. N° 28611.
- 97) Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental- Ley N° 30011
- 98) Ley del Procedimiento Administrativo General- Ley N°27444.
- 99) Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano Ley N° 26300.
- 100) Ley Bases de la Descentralización -N°27783
- 101) Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM
- 102) Decreto Supremo N°008-2009-PCM. Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- 103) Decreto Supremo N°002-2009-MINAM. Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.
- 104) Decreto Supremo N° 085-2003-PCM, Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido
- 105) Decreto Supremo N.° 009-2009-MINAM, Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público.

JURISPRUDENCIA

- 106) Tribunal Constitucional, Sentencia del 3 de setiembre de 2010, recaída en el Expediente N° 05777-2008-PHD/TC, fundamento jurídico 4.
- 107) Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00565-2010-PHD/TC, f. j. 6.
- 108) Corte Constitucional de Colombia, Sentencia N° C-180/94 del 14 de abril de 1994, recaída en el Expediente N° P.E. – 005.
- 109) Caso Elías Lucana, Exp. 06070-2009-PHD/TC, f.