

La fiscalización ambiental: el rol del OEFA y la atención de denuncias ambientales en el ámbito local

Environmental oversight: the role of OEFA and the handling of environmental complaints at the local level

Mariluz Cruz Mamani^{1,*}

¹ Universidad Nacional del Altiplano Puno, Perú. Perú, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9545-5419>, Correo: mariluz.cruz@unap.edu.pe

Resumen

La investigación de la función de Fiscalización Ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), permitió verificar las obligaciones ambientales de los gobiernos locales, durante los años 2020 a 2023, relacionada con el cumplimiento de sus obligaciones en materia ambiental, así como la protección, conservación y prevención de daños al medio ambiente. Con el problema identificado se verificó que las EFA, cuentan con un procedimiento para la atención de las denuncias ambientales garantizando el derecho de participación amparando el acceso a la justicia ambiental. El objetivo fue determinar si la atención a las denuncias ambientales se da en sujeción a la legislación y principios ambientales. La metodología aplicada en la presente investigación fue el enfoque cualitativo, con diseño de la teoría fundamentada, así como la técnica e instrumento de análisis documental; se revisaron siete (07) expedientes administrativos de denuncias ambientales ingresadas a la Municipalidad Provincial de Puno durante el periodo 2020 al 2023, para verificar si fueron atendidas. Del total de los expedientes analizados, solo el 60 % obtuvieron respuesta y fuera del plazo, obteniéndose como resultado que, las denuncias ambientales recibidas para su atención por las EFAs de nivel local no son atendidas conforme a la legislación ambiental. Finalmente se concluye que, es necesario la implementación de un sistema único de atención de denuncias ambientales que permita a los ciudadanos el acceso a la justicia ambiental.

Palabras clave: Denuncia ambiental, entidad, fiscalización, obligaciones ambientales, trámite.

Abstract

The investigation of the Environmental Oversight function in charge of the Environmental Assessment and Oversight Agency (OEFA), to the Environmental Oversight Entities (EFA), allowed to verify the environmental obligations of local governments, during the years 2020 to 2023, related to compliance with their obligations in environmental matters, as well as the protection, conservation and prevention of damage to the environment. With the identified problem, it was verified that the EFA have a procedure for addressing environmental complaints, guaranteeing the right to participation, protecting access to environmental justice. The objective was to determine whether attention to environmental complaints is given in compliance with environmental legislation and principles. The methodology applied in the present investigation was the qualitative approach, with a grounded theory design, as well as the technique and instrument of documentary analysis; seven (07) administrative files of environmental complaints entered into the Provincial Municipality of Puno during the period 2020 to 2023 were reviewed, to verify if they were attended to. Of the total number of files analysed, only 60% received a response and this was done outside the deadline, resulting in the fact that environmental complaints received for attention by local EFAs are not dealt with in accordance with environmental legislation. Finally, it is concluded that it is necessary to implement a single system for dealing with environmental complaints that allows citizens access to environmental justice.

Keywords: Environmental complaint, entity, supervision, environmental obligations, procedure.

Recibido: 17/01/2025

Aceptado: 25/09/2025

Publicado: 30/12/2025

*Autor para correspondencia: mariluz.cruz@unap.edu.pe

Cómo citar: Cruz Mamani, M. (2025). La fiscalización ambiental: el rol del OEFA y la atención de denuncias ambientales en el ámbito local. *Revista De Investigaciones*, 14(4), 157-168. <https://doi.org/10.26788/ri.v14i4.6644>

Introducción

La Constitución Política Del Perú (1993), ha establecido que: el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado se basa en dos aspectos: el primero, se refiere al derecho a disfrutar de un ambiente en el que sus elementos de desarrollan en interrelacionan de manera natural y armónica; el segundo, impone obligaciones al Estado y a los ciudadanos el deber de conservar y prevenir, debiendo ambas partes mantener las condiciones adecuadas para su disfrute, dado que: “La protección del medio ambiente sano y adecuado no sólo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino y de manera especialmente relevante, la prevención para que ello suceda” (Wieland Fernandini, 2017).

De otro lado, tenemos que la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (2005), que establece que las entidades estatales respecto de la participación ciudadana, deben promover la capacitación y asesoramiento por parte de las entidades públicas dedicadas y facultadas para proteger el medio ambiente; en ese entender: “El OEFA debe asegurar que las EFA cumplan con la dimensión positiva del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, lo que implica garantizar que las empresas desarrollen sus actividades sin poner en riesgo la naturaleza o la salud de las personas” Grandez Barrón y Costa Vindrola (2019).

También, es importante destacar que el Perú forma parte del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el Protocolo de San Salvador, el cual reconoce el derecho a un ambiente sano.

El trabajo de investigación busca, abordar la potestad fiscalizadora en materia ambiental que realiza el Estado a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) a las municipalidades provinciales o distritales en calidad de entidades de fiscalización ambiental de nivel local, en mérito a denuncias ambientales formuladas por la ciudadanía.

San Martín Villaverde (2015), define al Derecho Ambiental como: “El conjunto de normas que

regulan la conducta humana, que pueden influir de manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar dentro del sistema de los organismos vivos y el medio ambiente, a través de la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”. Coincidimos con Brañez Ballesteros (2006), en vista de que el Derecho Ambiental, está destinado a regular conductas y actitudes de los seres humanos frente al ambiente.

Lorenzetti y Lorenzetti (2021), señala que el paradigma ambiental se caracteriza porque busca acercar el funcionamiento de los sistemas social, económico y ambiental. Por esta razón interesan los datos insertos dentro de los principios de funcionamiento de la naturaleza.

Wieland Fernandini (2017), conceptúa al derecho ambiental, como la disciplina que busca regular el espacio donde los seres vivos interactúan. Los componentes ambientales se clasifican en tres grupos: Ambiente natural, que considera el aire, el agua, el suelo, la flora y fauna y las interrelaciones entre estos; el ambiente o entorno construido con la intervención del hombre, que comprende las ciudades y obras de infraestructura; y el ambiente social, que considera la ordenación social, política y cultural.

La concepción del derecho ambiental ha ido cambiando con el tiempo, identificándose tres etapas. La primera, busca proteger la naturaleza indirectamente, con el objeto de defender la propiedad privada y la salud de las personas. La segunda, reconoce al medio ambiente como un bien jurídico que requiere ser protegido, independientemente de su relación con la salud de las personas o la propiedad. Por último, la etapa de sostenibilidad, que es un concepto más amplio e integrador del derecho ambiental y se orienta al desarrollo sostenible (de Trazegnies et al., 1997).

Becerra Urbina (2015), señala que: el Derecho Ambiental es una de las ramas más específicas, debido a que se encarga de regular el control del medio ambiente, con la finalidad de conservar y preservar la naturaleza y la salud de las personas; es así que nos encontramos ante una legislación en materia ambiental con un carácter multisectorial

y con un importante componente técnico, integrándose tanto en las ramas jurídicas como en las científicas, estableciendo un punto de conexión entre ellas, buscando la solución más precisa para los casos de afectación ambiental en función a la realidad ambiental presente.

De otro lado, el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 102/1995 (26 de junio de 1995), ha señalado:

“El ambiente no puede deducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y de su fase física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismo, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno”.

El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental SINEFA, regulado por la Ley N° 29325, Ley Del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2020), es el sistema administrativo del Estado, cuya finalidad es asegurar el desempeño positivo en los compromisos y deberes ambientales, debiendo contar con la certificación ambiental autorizada por la entidad y funcionario con competencia, para lograr el desarrollo del comercio, prestación de servicios, manejo de los residuos sólidos municipales, entre otras, esto por parte de las personas naturales y jurídicas, entre éstas últimas se ubican las Entidades de Fiscalización Ambiental EFA de nivel local. Además, supervisa y garantiza que las acciones de evaluación, supervisión, fiscalización y potestad sancionadora se desarrollen de manera imparcial, rápida y eficiente por parte de los órganos competentes (Santillán Tafur y Llanos García, 2020).

El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se conforma por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental como ente rector del MINAM y las EFA de ámbito nacional, regional y local; de otra parte, el OEFA, tiene competencias para la aprobación de normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco de este sistema y de supervisión a las entidades de fiscalización ambiental (Santillán Tafur y Llanos García, 2020).

La fiscalización ambiental puede definirse como un macroproceso que incluye la evaluación de la calidad ambiental, la supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados y el ejercicio de la potestad sancionadora. En dicho sentido, toda referencia que se realice en la presente publicación a la fiscalización ambiental se entenderá como macroproceso (Santillán Tafur y Llanos García, 2020).

Es preciso señalar que una Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) es la dependencia estatal de nivel nacional, regional o local que tienen a su cargo funciones específicas para cumplir alguna o todas las funciones de fiscalización ambiental (evaluación, supervisión y fiscalización) a sus administrados que se encuentran bajo sus competencias (Grandez Barrón & Costa Vindrola, 2019); las funciones pueden ser desarrolladas por las unidades orgánicas de la EFA, conforme a las atribuciones conferidas en las normas de carácter general, normas ambientales y específicas, así como a los mandatos dictados por el ente rector del SINEFA, quien se tiene independencia funcional (Grandez Barrón & Costa Vindrola, 2019).

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA es una entidad de fiscalización ambiental de nivel nacional, que cumple funciones de fiscalización ambiental, a los administrados y ciudadanos que desarrollen determinadas actividades tanto en los sectores energía y minas, actividades productivas, infraestructura y servicios (Santillán Tafur & Llanos García, 2020).

El Organismo de Evaluación Ambiental y Fiscalización del Ambiente, ha sido creado por la Segunda Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1013, como ente técnico público de forma especializada con personería jurídica interna, adscrito al Ministerio del Ambiente (Aldana Durán, 2017).

Aldana Durán (2017), señala que, como órgano supremo del SINEFA, el OEFA supervisa, regula y evalúa la eficacia de las entidades públicas (EFA) que funcionan a nivel federal, estatal y local. Además, cumple con una función normativa al emitir directrices sobre cómo estas organizaciones deben cumplir con sus funciones fiscalizadoras

en materia ambiental; por su parte las entidades de fiscalización ambiental son consideradas organismos estatales de nivel nacional, regional o local, que se ocupan de realizar acciones de fiscalización ambiental, funciones que pueden ser ejecutadas por una o más dependencias orgánicas; a ello se suma que, de conforme con las normas reglamentarias, la entidad de fiscalización ambiental puede considerar a toda entidad que cuente con funciones de fiscalización.

Conforme lo señala Cárdenas Cabrera (2022), la función supervisora a las entidades de fiscalización ambiental, comprende la función de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de las entidades con dicha competencia. Tal como se ha señalado anteriormente, en tanto el Régimen Común de Fiscalización Ambiental ha cumplido con establecer las obligaciones a cargo de las EFA, ahora se podrá medir el ejercicio adecuado de las funciones de fiscalización ambiental a su cargo (Aldana Durán, 2017).

A través de la Resolución 247-2013-MINAM (2013) se aprobó el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, instrumento normativo que señala con claridad a quienes se considera EFA; específicamente en el artículo 2° establece que: son de nivel Nacional, Regional y Local, considerándose a toda entidad pública de nivel nacional, regional o local que tiene asignada alguna o todas las funciones de fiscalización ambiental en sentido amplio.

La entidad de fiscalización ambiental se somete a dos presupuestos; en principio es contar con facultades expresas para ejercer funciones de fiscalización en materia ambiental y ejecutando sus competencias independientemente a las funciones que tienen el OEFA, dado que, sus funciones tienen que estar reguladas expresamente en sus documentos de Gestión - Reglamento de Organización y Funciones - ROF, Manual de Organización y Funciones - MOF, entre otros. El segundo presupuesto, se refiere a que las EFA son una autoridad autónoma, independiente al OEFA, pues no guarda relación de subordinación con el ente rector de la fiscalización ambiental (OEFA, 2014). Por ello, resulta compatible que las Entidades de Fiscalización Ambiental, como parte

del SINEFA, deban cumplir con las disposiciones que dicte el OEFA en ejercicio de la rectoría de la fiscalización ambiental.

Conforme a la legislación ambiental, tanto el Gobierno Nacional y los Gobiernos Subnacionales, cumplen funciones de fiscalización ambiental a través de sus unidades orgánicas o áreas especializadas que hagan sus veces, conforme a su organigrama; en el caso de las municipalidades provinciales y distritales, son las entidades encargadas de la recepción de las denuncias ambientales formuladas por los ciudadanos, esto en aplicación del artículo 118° de la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (2023), norma que regula que los ciudadanos vecinos de su jurisdicción tienen derecho a presentar denuncias en vía administrativa por escrito sobre infracciones a la naturaleza, ya sea de manera individual o colectivamente, ante lo cual la autoridad administrativa municipal, debe emitir respuesta en la misma forma y en el plazo de treinta (30) días hábiles, bajo responsabilidad funcional del servidor responsable del trámite y atención de la denuncia, que puede recaer también en el titular de la entidad o un regidor.

Según lo establecido por la normas que regulan los lineamientos de las denuncias ambientales, para que éstas sean tramitadas adecuadamente, deben ser materia de una evaluación preliminar y verificar si se relacionan con el cuidado del medio ambiente y si cuentan con las pruebas razonables sobre la presunta comisión de una infracción administrativa, estando facultado la autoridad a pedir aclaraciones de la denuncia en caso de duda o a falta de medio probatorio; luego de ello, debe emitirse repuesta para el denunciante con toda la información recabada y actuaciones realizadas para la atención y tramitación conforme a los procedimientos correspondientes según la norma aplicada, para que posteriormente se remita al Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales informando sobre las actuaciones realizadas por parte de los órganos competentes (Federación Ben Magec-Ecologistas en Acción, 2020).

Las obligaciones ambientales en el ámbito local, las EFA son los responsables de cumplir a cabalidad la normatividad ambiental respecto de la protección y conservación del medio ambiente,

el ejercicio de las funciones de fiscalización para la verificación de la ejecución de las obligaciones ambientales establecidas en normativas, para las personas naturales y jurídicas que realizan actividades comerciales son parte de las funciones de las Municipalidades provinciales y distritales conforme lo regula la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y otros (Grandez Barrón y Costa Vindrola, 2019).

El entorno natural es un sistema delicado y frágil, donde diversos factores tanto naturales como humanos, desempeñan un papel crucial. La contaminación ambiental surge de una combinación de agentes naturales y acciones humanas, siendo estas últimas la principal causa de la degradación del medio ambiente debido a nuestras actividades cotidianas (de Trazegnies et al., 1997).

Según lo establecido en la Constitución Política del Estado, los ciudadanos tienen el derecho de involucrarse en los temas públicos (Becerra Urbina, 2015). De manera similar, el Reglamento de Transparencia y Acceso a la información Pública establece que una forma de participación ciudadana en la fiscalización ambiental es a través de la presentación de denuncias (Zabarburu Chávez, 2015).

Según Torres Portilla (2014), el acceso oportuno y adecuado de la información pública ambiental por parte de las entidades públicas con competencia en materia ambiental es un medio que coadyuva para la realización del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, sus restricciones son las excepciones expresamente reguladas en el marco normativo. Por ello, es indispensable que las entidades con competencia ambiental cuenten con un registro que clasifique la información pública ambiental que no puede ser otorgada por tener carácter de secreta, reservada o confidencial, así como el período durante el cual mantendrá ese carácter.

A decir de Polo Mejia y Siesquen More (2016), actualmente el derecho de acceso a la información ambiental se ha constituido en una herramienta fundamental para proteger el medio ambiente ya que a través de su correcta difusión y ejercicio

podremos contar con una sociedad informada respecto a todas las actividades que vienen realizando todas las instituciones públicas en ejercicio de sus funciones. De esta forma podríamos decir que el acceso a la información ambiental no solo está constituido como un derecho constitucional, sino también como el deber de las autoridades de contribuir a una rendición de cuentas transparentes ya a la vez funciona como un mecanismo de las actuaciones estatales.

Los gobiernos locales deben implementar un sistema de participación ciudadana que habilite a los habitantes a informar a la autoridad, sobre cualquier actividad que viole las leyes ambientales. Por tanto, es esencial establecer un procedimiento para gestionar las denuncias ambientales que corresponden a las autoridades de fiscalización ambiental de nivel local. Este procedimiento permitirá a dichas entidades recibir, procesar y dar seguimiento a las denuncias ambientales presentadas por los ciudadanos.

Actualmente, las quejas relacionadas con el medio ambiente son reportadas al ente rector de la Fiscalización Ambiental OEFA mediante el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA) (Santillán Tafur & Llanos García, 2020). Este servicio se encarga de examinar los problemas y situaciones de impacto ambiental reportados por la ciudadanía por medio del sistema de justicia ambiental.

Sin embargo, a pesar de que el OEFA realiza investigaciones tanto por iniciativa propia como por solicitud de los ciudadanos, no hay una entidad encargada de evaluar las implicaciones y acciones resultantes de las denuncias formuladas (Concepción Tiza, 2021). Esta ausencia de rastreo de los procedimientos de denuncias ambientales, así como el avance de las decisiones finales del ente pertinente, puede llevar a la dependencia de sus posiciones infundadas que nos llevan a conclusiones erróneas sobre el impacto real de las denuncias.

En la investigación se examinó el efecto de las quejas o denuncias sobre la afectación del medio ambiente, en el manejo de las denuncias ambientales por el OEFA entre 2020 y 2023, con el propósito de evaluar cuán efectivas y eficientes

son estas entidades en el cumplimiento de sus responsabilidades legales.

En relación con el contenido formal requerido para una denuncia ambiental, la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444 establece el derecho de los ciudadanos a presentar denuncias (Rengifo et al., 2017). Según esta ley, cualquier administrado tiene la facultad de informar a la autoridad competente sobre hechos que conozca y que contravengan el ordenamiento, sin necesidad de demostrar que se ha visto afectado algún derecho o interés legítimo. Además, se especifica que el acto de denunciar no convierte al denunciante en parte del procedimiento administrativo que podría derivarse de la denuncia.

De los procedimientos establecidos para las denuncias ambientales, se tiene que el OEFA es la encargada de recibir las denuncias ambientales formuladas por los pobladores, pudiendo optar por las diversas formas (escrita, telefónica, correo electrónico, página web, etc.) (Huanay Ecos, 2019).

La acción inmediata y las respuestas se determinan a medida que se procesa la información mediante análisis y evaluaciones, y a través de la fiscalización cuando las infracciones son claras y perjudican el medio ambiente. Los administrados toman las medidas pertinentes conforme a la competencia de la entidad de fiscalización ambiental (De La Puente Brunke et al., n.d.).

Si la denuncia recibida, luego de su calificación se determina que, no es de competencia del OEFA, ésta es trasladada a la responsabilidad de la EFA competente, quien está obligada a tramitar las denuncias y aplicar los procedimientos necesarios conforme a su reglamento de atención de denuncias ambientales, cuyas acciones son supervisadas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que en caso identifique algún incumplimiento puede aplicar sanciones o dictar medidas administrativas (Huanay Ecos, 2019).

Los daños ambientales son recurrentes en el territorio peruano, por ello, las entidades competentes deben diseñar y plantear propuestas que ayuden al cuidado y conservación del medio ambiente; dado que la conciencia ambiental no es asumida con responsabilidad, prueba de ello es el

incremento de la cantidad de denuncias ambientales que recepciona el OEFA así como las EFAS de ámbito local, las cuales merecen ser atendidas según la complejidad de la situación (Federación Ben Magec-Ecologistas en Acción, 2020).

De este modo, es responsabilidad de los órganos de los tres niveles de gobierno nacional, regional y local promover la participación ciudadana en temas ambientales. En el contexto de esta investigación, se destaca especialmente la obligación de los Gobiernos Locales, como las Municipalidades Locales, de incentivar la participación de la sociedad civil organizada en asuntos ambientales.

En ese sentido, los Gobiernos Locales cumplen un rol importante tanto en la protección de la naturaleza como de la gestión ambiental que se realiza dentro de una jurisdicción. En ese extremo el artículo 73° de su Ley Orgánica, señala que: tienen la obligación de formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en material ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales, así como apoyar a las Comisión Ambiental Municipal - CAM dentro de su jurisdicción.

Los Gobiernos Locales, al formar parte de la Gestión Ambiental dentro de su jurisdicción y de la Política Nacional Ambiental, tienen la obligación de aprobar, ejecutar y monitorear los planes que apoyen a las CAM en su área, proporcionándoles el apoyo necesario. Por tanto, es crucial que los Gobiernos Locales involucren, apoyen y fomenten la participación de toda la población en la toma de decisiones. Por esta razón, las autoridades deben prestar especial atención a las denuncias ambientales presentadas por la ciudadanía.

Con el objetivo de encontrar soluciones a los diversos problemas que puedan surgir en su jurisdicción, las municipalidades locales deben fomentar la participación de los vecinos en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión. Los ciudadanos pueden ejercer su derecho a participar en la municipalidad a través de varios mecanismos, como iniciativas para la creación de normas municipales, denuncias de infracciones, solicitudes de información, y participación en

Juntas Vecinales, las CAM, asociaciones vecinales, organizaciones comunales sociales y otras entidades similares que tengan influencia en temas ambientales u otras competencias municipales (Portocarrero Mondragon, 2019).

El Estado, a través de sus Gobiernos Locales, tiene una gran responsabilidad de promover la participación ciudadana. Esto implica implementar mecanismos que aumenten tanto la cantidad como la calidad de las oportunidades para que los ciudadanos participen en asuntos de interés general. Por lo tanto, el Estado, mediante las Municipalidades Locales, debe fomentar y promover la implicación de la sociedad civil en temas ambientales, justificando su participación en el diseño de los mecanismos que la autoridad competente debe implementar (Portocarrero Mondragon, 2019).

Las entidades públicas, especialmente aquellas encargadas de la fiscalización ambiental deben incluir en sus Reglamentos de Organización y Funciones, así como en sus TUPA y otros documentos de gestión, los procedimientos para recibir y gestionar denuncias, junto con las formas de comunicación al público. Estos procedimientos deben ajustarse a los estándares y directrices establecidos por el MINAM y son responsabilidad directa de la máxima autoridad de cada entidad (de Trazegnies et al., 1997).

Finalmente debo señalar que, el objetivo del trabajo de investigación es: determinar si la atención a las denuncias ambientales se da en sujeción a la legislación y principios ambientales, así como: i) Identificar y analizar el instrumento normativo para la atención de las denuncias ambientales. ii) Analizar si las denuncias ambientales son atendidas oportunamente o causan afectación al derecho de participación ciudadana. iii) Analizar si resulta necesario regular un único trámite de atención de denuncias para las Entidades de Fiscalización Ambiental de nivel local.

Métodos

Ámbito o lugar de estudio

La investigación se realizó en la ciudad de Puno, distrito, provincia y departamento de Puno, a través

del análisis de denuncias ambientales presentadas por los ciudadanos ante la Municipalidad Provincial de Puno en su condición de Entidad de Fiscalización Ambiental, específicamente ante la Gerencia de Gestión Ambiental.

Para acceder al campo de investigación se solicitó la revisión de expedientes administrativos ante la Gerencia de Gestión Ambiental de la Municipalidad Provincial de Puno, así como al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, para que me proporcione información vinculada a las denuncias formuladas por los ciudadanos durante el periodo 2020 - 2023.

De la información obtenida, se advirtió que en el periodo 2020 al 2023, se registraron 59 denuncias ambientales en contra de la Municipalidad Provincial de Puno, de las cuales algunas fueron formuladas ante el OEFA (15 %) y otras ante la Municipalidad de Puno (85 %); denuncias a las que se les ha dado trámite por mera formalidad, es decir sin pronunciamiento de fondo. Para la presente investigación se tomó como muestra siete (07) expedientes, los cuales han sido evaluados respecto del cumplimiento del procedimiento y atención oportuna, cuyos resultados se pueden advertir más adelante (Tabla 2).

El presente estudio ha sido de naturaleza cualitativa y también se clasifica como una investigación de contenido. Este enfoque se ha adoptado debido a que se ha llevado a cabo un proceso de indagación sobre posibles soluciones a los problemas investigados, basado en el análisis de fundamentos teóricos (Pasquel Bustillos, 2023). Este análisis me permitió examinar teorías, conceptos y características desarrolladas en torno al tema de investigación relacionado con las denuncias ambientales.

Descripción de métodos

La investigación adopta un enfoque cualitativo, con diseño de la teoría fundamentada, así como, la técnica e instrumento de análisis documental; se revisaron siete (07) expedientes administrativos de denuncias ambientales ingresadas a la Municipalidad Provincial de Puno durante el periodo 2020 al 2023, para verificar si fueron atendidas.

Los medios de análisis o estudio para la presente investigación están constituidos por las denuncias ambientales presentadas durante los años 2020 a 2023 ante la Gerencia de Gestión Ambiental de la Municipalidad Provincial de Puno, de los cuales se ha advertido que el procedimiento aplicado no es el idóneo y no se encuentra conforme a las reglas generales establecidas en la normatividad correspondiente.

La investigación aplicó la técnica del análisis de contenido, la misma que se basa en el análisis de las denuncias ambientales formulados ante las entidades de fiscalización ambiental de nivel local, específicamente ante la Municipalidad Provincial del Puno, para cual se ha tomado como muestra el equivalente al 11 % de las denuncias ambientales registradas durante los años 2020 y 2023, que constituyen siete (07) denuncias.

Igualmente se utilizó la técnica de análisis documental (Aranzamendi Ninacondor, 2009), habiéndose realizado el análisis de documentos fuentes de diversa naturaleza (normas legales en materia ambiental, doctrina y expedientes administrativos de denuncias formuladas ante la MPP) relacionados con las denuncias ambientales.

En la ejecución de la investigación se efectuó un rastreo o indagación de documentos fuentes de información legislativa, y normativa, priorizando el marco jurídico nacional de la fiscalización ambiental, aunque también se hizo referencia a aquellos relevantes de carácter internacional, Dicho proceso permitió identificar y clasificar documentos de naturaleza legislativa

y jurisdiccional, vinculados a la fiscalización ambiental, la atención de denuncias ambientales y el procedimiento administrativo aplicable a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) de nivel local. Posteriormente se clasificó dichos documentos, tanto de naturaleza legislativa como jurisdiccional; para seleccionar los documentos pertinentes (Pasquel Bustillos, 2023), para el análisis de la incidencia del derecho de participación ciudadana y acceso a la justicia ambiental. En tal sentido se determinó que los principales instrumentos normativos analizados fueron la Constitución Política del Estado, Ley General de Ambiente, Reglas de Atención de Denuncias Ambientales del OEFA y Reglamento de Atención de Denuncias Ambientales de la Municipalidad Provincial de Puno.

Resultados y discusión

Con la investigación se ha verificado que, para la formulación de las denuncias ambientales es de aplicación la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2022-OEFA/CD , que aprobó el Reglamento para la Atención de Denuncias Ambientales, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental OEFA, norma que regula, los tipos de denuncias ambientales, medios para presentar denuncias ambientales, requisitos y demás aspectos para una adecuada atención de denuncias ambientales y la Ordenanza Municipal N° 019-2019-CMPP de fecha 08 de agosto de 2019, que aprueba el Reglamento de Atención de Denuncias Ambientales de la Municipalidad Provincial de Puno, (Tabla 1).

Tabla 1
Instrumentos normativos aplicables a las denuncias ambientales (Elaboración: M.C.M.)

Constitución Política del Estado	Aplicable a nivel nacional
Ley General del Ambiente 28611	Regula los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida.
Resolución de Consejo Directivo N° 026-2022-OEFA/CD	Regula las Denuncias Ambientales registradas ante el OEFA.
Ordenanza Municipal N° 019-2019-CMPP	Regula las Denuncias Ambiental ante la Municipalidad Provincial de Puno.

Nota: Normas legales

Cualquier ciudadano en uso de su derecho de participación ciudadana y como mecanismo de participación, puede presentar una denuncia ambiental, que guarde relación con casos de emisión de gases, humos, ruidos, vertimientos, disposición de residuos sólidos, entre otros.

Las denuncias ambientales se presentan a consecuencia de la vulneración y la violación del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado; éstas a su vez se relacionan con el inadecuado manejo de los residuos sólidos en las poblaciones (de Trazegnies et al., 1997).

De lo evidenciado en el proceso de análisis y recopilación de información, se tiene 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 (López Ramón, 1997).

Según Portocarrero Mondragon (2019), 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.

De la revisión de los expedientes administrativos e informes emitidos por el OEFA, se tiene que durante los años 2020 al 2023, la EFA Municipalidad Provincial de Puno, ha recibido 59 denuncias ambientales, las mismas que fueron formuladas ante el OEFA (15 %) y ante la Municipalidad de Puno (85 %), cuyo objeto de denuncia se relaciona con:

Emisión de ruido y partículas en el aire, residuos solidos, emisión de material particulado, aguas residuales, ruidos del parque automotor, disposición final de residuos solidos, manejo de residuos sólidos, residuos sólidos de material de la construcción, botadero Municipal, manejo de Lixiviados, afectación a componentes ambientales (suelo, aire, flora, fauna), manejo de Residuos Hospitalarios.,

Ahora bien, la atención de las denuncias recibidas en el periodo en referencia (Tabla 2):

Tabla 2
Denuncias ambientales periodo 2020-2023 -MPP

N°	Código	Fecha de denuncia	Objeto de denuncia	Respuesta en el plazo	Estado
1	UDPU-001-2020	02/12/2020	Residuos Sólidos	No	Archivado sin respuesta
2	SC-0199-2020	03/10/2020	Tratamiento de Aguas Residuales	No	Archivado sin respuesta
3	SC-0616-2022	08/03/2022	Emisión de Ruido	Si	Archivo
4	SC-0770-2022	24/03/2022	Residuos Sólidos –Puntos Críticos	Si	Archivo
5	SC-1401-2022	11/05/2022	Emisión de ruidos –Locales de Eventos	No	Sin información
6	SC-1704-2022	07/06/2022	Residuos Sólidos –Quema	Si	Archivo
7	SC-0235-2023	28/12/2022	Emisión de ruidos –Contaminación de aire	No	Archivado sin respuesta

Nota: Adaptado a los Expedientes administrativos MPP

De las denuncias formuladas ante la Municipalidad Provincial de Puno, 60 % fueron atendidas fuera del plazo establecido por el Reglamento de Atención de Denuncias Ambientales de la entidad, además han excedido el plazo máximo de treinta (30) días estipulado por la Ley del Procedimiento Administrativo General (Foy Valencia, 2015), afectando de esta manera del derecho de participación ciudadana.

Según Portocarrero Mondragon (2019), 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.

Las demoras en la atención de las denuncias ambientales generan frustración, desconfianza institucional y un sentimiento de indefensión entre los ciudadanos que acuden al sistema para proteger bienes ambientales y derechos fundamentales. Las comunidades afectadas como: las que en otras regiones han visto activarse intervenciones defensoriales y de OEFA, experimentan consecuencias materiales y simbólicas derivadas de la lentitud de los procesos, que no solo prolongan los daños ambientales, sino que también afectan derechos conexos como la salud, el acceso al agua y la integridad cultural.

Por su parte, el OEFA ha señalado que, si bien el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA) constituye un avance significativo para canalizar la participación ciudadana, la efectividad del sistema depende de la capacidad de respuesta de las Entidades de Fiscalización Ambiental de nivel local, las cuales enfrentan limitaciones técnicas, administrativas y presupuestales. Esta situación se ve reflejada en el presente estudio, donde la mayoría de los expedientes analizados culminaron en archivos sin pronunciamiento de fondo o con respuestas

extemporáneas, lo que debilita la finalidad preventiva y correctiva de la fiscalización ambiental.

Conclusiones

Respecto a la atención de las denuncias ambientales, se puede concluir que no son atendidas, conforme a lo estipulado en la normatividad vigente, así como los principios ambientales como el de prevención, precautorio, responsabilidad ambiental, responsivo y derecho de participación ciudadana. Se ha identificado respuestas deficientes, que revelan la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión y control, así como de promover una mayor transparencia en la gestión de denuncias ambientales. Para la atención de denuncias ambientales, es imperativo que las entidades trabajen en la mejora de los procesos y eliminación de las barreras que impiden una respuesta adecuada y equitativa.

El análisis de los instrumentos normativos para la atención de denuncias ambientales revela que, se debe implementar acciones inmediatas como capacitaciones, recursos, digitalización, transparencia, y coordinación interinstitucional, para la mejora de la gestión de denuncias.

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental OEFA, como ente rector de la Fiscalización Ambiental y la Municipalidad Provincial de Puno deben implementar procedimientos adecuados.

La falta de atención de las denuncias ambientales afecta negativamente el derecho de participación ciudadana. Para mejorar esta situación, es necesario incrementar los recursos y personal, simplificar los procedimientos, y aumentar la transparencia y la comunicación con los ciudadanos. Estas acciones no solo mejorarán la eficacia de la atención de denuncias, sino que también fomentarán una mayor participación ciudadana en la protección del medio ambiente. Resulta necesario implementar un reglamento uniforme para la atención de denuncias ambientales aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental de Nivel Local. En la actualidad, muchas de estas entidades carecen de dicho instrumento normativo y, en los casos donde existe, su aplicación es deficiente. Por lo tanto, es crucial que el Organismo de Evaluación

y Fiscalización Ambiental (OEFA) desarrolle y promueva criterios unificados que garanticen la implementación efectiva de este reglamento, asegurando una respuesta coherente y adecuada a las denuncias ambientales formuladas ante las entidades de fiscalización ambiental.

Agradecimientos

Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental OEFA y Municipalidad Provincial de Puno, por brindarme la información respectiva, entidades que han coadyubado en la realización de la presente investigación.

Referencias

- Aldana Durán, M. I. (2017). La Fiscalización Ambiental en el Perú: Orígenes, Estado Actual y Perspectivas Futuras. *Derecho y Sociedad*, 41. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12783>
- Aranzamendi Ninacondor, L. (2009). *Guía Metodológica de Investigación Jurídica: Del proyecto de tesis* (Adrus S.R.L., Vol. 1).
- Becerra Urbina, R. E. (2015). *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental: Análisis y comentario de la Ley General del Ambiente*. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/db9d2f8046bf6913b7f7bf2686bf1ef4/i%c3%93n%2bal%2bestudio%2bde%2bderecho%2bam%2biental.f?mod=ajperes&cacheid=db9d2f8046bf6913b7f7bf2686bf1ef4>
- Brañez Ballesteros, R. (2006). "Introducción al Derecho Ambiental". *Derecho del Medio Ambiente - Selección de Lecturas*, 111.
- Cárdenas Cabrera, E. E. (2022). *La Regulación de la Potestad Supervisora de las Entidades de Fiscalización Ambiental a cargo del OEFA: Avances y Desafíos a Nivel de los Gobiernos Regionales* [Tesis de Segunda Especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/24543>
- Concepción Tiza, M. A. (2021). *Sistema de gestión y clasificación automática de denuncias ambientales mediante aprendizaje de máquina* [Tesis de Licenciatura, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)]. <https://doi.org/10.19083/tesis/656797>
- Constitución Política del Perú. (1993). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1993-constitucion-politica-del-peru>
- De La Puente Brunke, L., David, V., & Tacuri, V. (n.d.). *Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente*. Retrieved February 27, 2025, from <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/15172>
- de Trazegnies, F., Foy, P., Figallo Eduardo Nieto, G., Bullard Yashmin Fonseca Carlos Andaluz, A., Donayre, M., Morales Walter Valdez, J., Bramont-Arias Carmen García C Juan Morales, L. T., Iturregui, P., Vera, G., & León, P. (1997). *Derecho y Ambiente: Aproximaciones y estimativas*. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/181550>
- Federación Ben Magec-Ecologistas en Acción. (2020). *Guía Práctica para la Denuncia Ambiental y Delitos Ecológicos: La denuncia ambiental como herramienta para la participación ciudadana*. <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2020/08/guia-practica-denuncia-ambiental-y-delitos-ecologicos.pdf>
- Foy Valencia, P. (2015). Sobre el Derecho Administrativo Ambiental Peruano. *Círculo de Derecho Administrativo*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7810808.pdf>
- Grandez Barrón, P., & Costa Vindrola, G. (2019). La Fiscalización Ambiental en el Perú: Situación actual y retos para su efectividad. *Círculo de Derecho Administrativo*, 298–319. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22176>
- Huanay Ecos, C. P. (2019). *Optimización del Proceso de Atención de Denuncias Ambientales en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental* [Tesis de Licenciatura, Universidad San Ignacio de Loyola]. <https://hdl.handle.net/20.500.14005/10093>

- Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. (2003). <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/27972-ley-organica-de-municipalidades>
- Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente. (2005). <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/28611-ley-general-del-ambiente>
- Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2008). <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/29325-ley-del-sistema-nacional-de-evaluacion-y-fiscalizacion-ambiental>
- López Ramón, F. (1997). Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente. *Revista Española de Derecho Administrativo*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=261078>
- Lorenzetti, R. L., & Lorenzetti, P. (2021). *Derecho ambiental*. https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/6962/mod_resource/content/1/Teor%C3%ADa%20del%20Derecho%20Ambiental%20-%20Lorenzetti%2C%20Ricardo%20Luis.pdf
- OEFA. (2014). *La Fiscalización Ambiental en el Perú: Reflexiones sobre las funciones y atribuciones del Oefa*. <https://hdl.handle.net/20.500.12788/66>
- Pasquel Bustillos, V. A. (2023). *Bases Teóricas y Metodológicas para elaborar un Informe Final o Tesis de Derecho: Primera*.
- Polo Mejia, D. R., & Siesquen More, J. A. (2016). *Difusión del acceso a la información ambiental como un derecho para una participación ciudadana eficaz en el distrito de Chiclayo*.
- Portocarrero Mondragon, K. (2019). *Implementación del Procedimiento de Denuncias Ambientales en la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz como Mecanismo de Participación Ciudadana* [Tesis de Licenciatura, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo]. <http://hdl.handle.net/20.500.12423/2301>
- Rengifo, R., Castillo, D., Billy, I., & Chong, J. (2017). *Guía para denuncias ambientales*.
- Resolución Ministerial N.º 247-2013-MINAM. (2013, 27 de agosto). Ministerio del Ambiente. <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/247-2013-minam>
- San Martín Villaverde, D. (2015). *El Daño Ambiental: Un estudio de la institución del Derecho Ambiental y el impacto de la sociedad*.
- Santillán Tafur, R. J., & Llanos García, J. R. (2020). *El nuevo ABC de la fiscalización ambiental*. <http://www.gob.pe/institucion/oefa/informes-publicaciones/1660127-el-nuevo-abc-de-la-fiscalizacion-ambiental>
- Tribunal Constitucional del Perú. (1995). Sentencia N.º 102-1995. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1995/00102-1995-AA.html>
- Torres Portilla, R. del P. (2014). El Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental y el Rol que Desempeñan las Entidades Públicas con Competencia en Materia Ambiental. *Derecho & Sociedad*, 42, 241–250.
- Wieland Fernandini, P. (2017). *Introducción al Derecho Ambiental*. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170679>
- Zabarburu Chávez, Sharon. (2015). *El derecho de acceso a la información ambiental*. SPDA, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

