

La fiscalización del OEFA – denuncias ambientales ante las entidades de fiscalización de nivel local

Environmental Oversight by OEFA – Environmental Complaints before Local-Level Oversight Agencies

Autor: Mariluz Cruz Mamani

DOI: <https://doi.org/10.19053/uptc.16923936.v23.n46.2025.20649>

Para citar

Cruz Mamani, M. (2025). La fiscalización del OEFA - denuncias ambientales ante las entidades de fiscalización de nivel local. *Derecho y Realidad*, 23 (46), 151-166



LA FISCALIZACIÓN DEL OEFA - DENUNCIAS AMBIENTALES ANTE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN DE NIVEL LOCAL*

Environmental Oversight by OEFA – Environmental Complaints before Local-Level Oversight Agencies

A fiscalização do OEFA – denúncias ambientais junto aos órgãos de fiscalização em nível local

Mariluz Cruz Mamani

Doctoris Scientiae en Derecho (Doctor en Derecho)
Universidad Nacional del Altiplano Puno - Perú
Código ORCID: 0000-0001-9545-5419
mariluz.cruz@unap.edu.pe

Recepción: Octubre 15 de 2025

Aceptación: Noviembre 20 de 2025

RESUMEN

La investigación sobre la función de fiscalización ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), dirigida a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), permitió verificar las obligaciones ambientales de los gobiernos locales durante los años 2020 a 2023, en relación con el cumplimiento de sus responsabilidades en materia ambiental y la protección, conservación y prevención

de daños al medio ambiente. A partir del problema identificado, se constató que las EFA cuentan con un procedimiento para la atención de denuncias ambientales, lo que garantiza el derecho a la participación y respalda el acceso a la justicia ambiental. El objetivo fue determinar si la atención de las denuncias ambientales se realiza conforme a la legislación y a los principios ambientales.

* Artículo de reflexión

La metodología aplicada fue de enfoque cualitativo, con diseño de teoría fundamentada, y empleó la técnica e instrumento del análisis documental. Se revisaron siete expedientes administrativos de denuncias ambientales ingresadas a la Municipalidad Provincial de Puno entre 2020 y 2023, a fin de verificar si fueron atendidos. Del total de expedientes analizados, solo el 60 % recibió respuesta, y fuera del plazo establecido. Como resultado, se evidenció que las denuncias ambientales recibidas por las EFA de nivel local no son atendidas de acuerdo con la legislación ambiental. Finalmente, se concluye que es necesaria la implementación de un sistema único de atención de denuncias ambientales que permita a la ciudadanía acceder efectivamente a la justicia ambiental.

PALABRAS CLAVE

Denuncia ambiental; Entidad; EFA; Fiscalización; Obligaciones ambientales; OEFA; Trámite.

ABSTRACT

The investigation of the environmental oversight function carried out by the Environmental Assessment and Oversight Agency (OEFA), directed toward the Environmental Oversight Entities (EFA), made it possible to verify the environmental obligations of local governments during the years 2020 to 2023. This included their compliance with environmental responsibilities, as well as the protection, conservation, and prevention of environmental damage. Based on the identified problem, it was confirmed that EFAs have a procedure for addressing environmental complaints, thereby guaranteeing the right to participation and supporting access to environmental justice. The objective was to determine whether the handling of environmental complaints complies with environmental legislation and principles.

The methodology applied was a qualitative approach with a grounded theory design, using documentary analysis as the primary technique and instrument.

Seven administrative files of environmental complaints submitted to the Provincial Municipality of Puno between 2020 and 2023 were reviewed to verify whether they had been addressed. Of the total number of files analyzed, only 60% received a response, and these were issued after the established deadline. The results show that environmental complaints handled by local EFAs are not addressed in accordance with environmental legislation. Finally, it is concluded that the implementation of a unified system for handling environmental complaints is necessary to ensure citizens' effective access to environmental justice.

KEYWORDS

Environmental complaint; entity; EFA; oversight; environmental obligations; OEFA; administrative procedure.

RESUMO

A investigação sobre a função de fiscalização ambiental, a cargo do Organismo de Avaliação e Fiscalização Ambiental (OEFA) e dirigida às Entidades de Fiscalização Ambiental (EFA), permitiu verificar as obrigações ambientais dos governos locais durante os anos de 2020 a 2023, relacionadas ao cumprimento de suas responsabilidades ambientais, bem como à proteção, conservação e prevenção de danos ao meio ambiente. A partir do problema identificado, constatou-se que as EFAs possuem um procedimento para o atendimento de denúncias ambientais, garantindo o direito à participação e assegurando o acesso à justiça ambiental. O objetivo foi determinar se o atendimento às denúncias ambientais ocorre em conformidade com a legislação e os princípios ambientais.

A metodologia aplicada foi de abordagem qualitativa, com desenho de teoria fundamentada, utilizando-se a técnica e o instrumento da análise documental. Foram revisados sete processos administrativos de denúncias ambientais apresentados à Prefeitura Provincial de Puno entre 2020 e 2023, a fim de verificar se haviam sido atendidos. Do total de processos analisados,

apenas 60% receberam resposta, e fora do prazo estabelecido. Os resultados evidenciam que as denúncias ambientais recebidas pelas EFAs de nível local não são tratadas de acordo com a legislação ambiental. Conclui-se, por fim, que é necessária a implementação de um sistema único de atendimento de denúncias ambientais que permita aos cidadãos acessar efetivamente a justiça ambiental.

PALAVRAS-CHAVE

Denúncia ambiental; entidade; EFA; fiscalização; obrigações ambientais; OEFA; trâmite.

INTRODUCTION

El presente 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.

La Constitución Política del Perú (1993) establece que el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado se sustenta en dos aspectos. El primero se refiere al derecho a disfrutar de un entorno cuyos elementos se desarrollen e interrelacionen de manera natural y armónica. El segundo impone tanto al Estado como a los ciudadanos el deber de conservar y prevenir, de modo que ambas partes mantengan las condiciones adecuadas para su disfrute. En este sentido, “la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a los daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención para que ello no suceda” (Wieland Fernandini, 2017).

Por otro lado, la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente (2005), dispone que las entidades estatales, en relación con la participación ciudadana, deben promover la capacitación y el asesoramiento por parte de las instituciones públicas encargadas

y facultadas para la protección del medio ambiente. En esa línea, “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 ni la salud de las personas” (Grandez Barrón & Costa Vindrola, 2019, p. 311).

Asimismo, es importante destacar que el Perú forma parte del Protocolo Adicional a 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.

San Martín Villaverde (2015, p. 55) define el derecho ambiental como “el conjunto de normas que regulan la conducta humana y 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), quien sostiene que el derecho ambiental está destinado a regular las conductas y actitudes de los seres humanos frente al entorno natural.

Por su parte, Lorenzetti & Lorenzetti (2021) señalan que el paradigma ambiental se caracteriza por buscar la articulación entre los sistemas social, económico y ambiental. Por esta razón, resultan relevantes los datos vinculados con los principios de funcionamiento de la naturaleza.

A su vez, Wieland Fernandini (2017) conceptualiza el derecho ambiental como la disciplina que busca regular el espacio donde los seres vivos interactúan. Para el autor los componentes ambientales se clasifican en tres grupos:

- a) Ambiente natural, que comprende el aire, el agua, el suelo, la flora, la fauna y las interrelaciones entre estos;

- b) Ambiente o entorno construido por la intervención humana, que incluye las ciudades y las obras de infraestructura; y
- c) Ambiente social, que abarca la organización social, política y cultural.

La concepción del derecho ambiental ha evolucionado a lo largo del tiempo y suele identificarse en tres etapas. La primera se orienta a proteger la naturaleza de manera indirecta, con el fin de salvaguardar la propiedad privada y la salud humana. La segunda reconoce al medio ambiente como un bien jurídico que merece protección por sí mismo, más allá de su incidencia en la salud o en la propiedad. Finalmente, la tercera etapa, asociada al concepto de sostenibilidad, incorpora una visión más amplia del derecho ambiental, orientada al desarrollo sostenible (De Trazegnies et al., 1997).

De otro lado, Becerra Urbina (2015) sostiene que el derecho ambiental es una de las ramas más específicas del Derecho, pues regula la gestión y el control del medio ambiente con el propósito de conservar y preservar tanto la naturaleza como la salud de las personas. En este sentido, se trata de una legislación ambiental de carácter multisectorial y con un notable componente técnico, que articula dimensiones jurídicas y científicas. Esto permite establecer un punto de conexión entre ambas y buscar soluciones más precisas frente a los casos de afectación ambiental, atendiendo a las particularidades de cada situación.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia N.º 102/1995 (26 de junio de 1995), ha señalado que el ambiente no puede reducirse a la simple suma o yuxtaposición de los recursos naturales ni a su dimensión física. Más bien, constituye el entramado complejo de relaciones entre todos esos elementos que, si bien poseen existencia propia y anterior, adquieren un significado trascendente a partir de su interconexión, más allá del valor individual de cada uno.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), regulado por la Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación

y Fiscalización Ambiental (2020), es el sistema administrativo del Estado orientado a asegurar el cumplimiento efectivo de los compromisos y deberes ambientales. Para ello, las personas naturales y jurídicas deben contar con la certificación ambiental otorgada por la entidad y el funcionario competente, con el fin de garantizar el desarrollo adecuado de actividades comerciales, la prestación de servicios y el manejo de residuos sólidos municipales, entre otros aspectos. En este proceso participan las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) de nivel local. Asimismo, el SINEFA supervisa y garantiza que las acciones de evaluación, supervisión, fiscalización y potestad sancionadora se realicen de manera imparcial, rápida y eficiente por parte de los órganos competentes (Santillán Tafur & Llanos García, 2020).

El SINEFA está conformado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), ente rector adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM), y por las EFA de ámbito nacional, regional y local. A su vez, el OEFA tiene competencia para aprobar normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco de este sistema, así como para supervisar a las entidades de fiscalización ambiental.

En este contexto, una EFA es una dependencia estatal de nivel nacional, regional o local que tiene a su cargo funciones específicas para cumplir alguna o todas las funciones de fiscalización ambiental (evaluación, supervisión y fiscalización) respecto de los administrados bajo su competencia. Estas funciones pueden ser desarrolladas por las unidades orgánicas de la EFA, conforme a las atribuciones conferidas en las normas generales, ambientales y específicas, así como a los mandatos dictados por el ente rector del SINEFA, que goza de independencia funcional.

Por su parte, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es una entidad de fiscalización ambiental de nivel nacional que cumple funciones de fiscalización respecto de los administrados y ciudadanos que desarrollan actividades en

los sectores de energía y minas, actividades productivas, infraestructura y servicios. Este organismo fue creado por la Segunda Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N.º 1013 como un ente técnico público especializado, con personería jurídica propia, adscrito al Ministerio del Ambiente (Aldana Durán, 2017).

A su vez, 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 nacional, regional y local. Además, cumple una función normativa al emitir directrices sobre cómo estas organizaciones deben ejercer sus funciones fiscalizadoras en materia ambiental. De igual forma, las entidades de fiscalización ambiental son organismos estatales encargados de realizar acciones de fiscalización ambiental, las cuales pueden ser ejecutadas por una o más dependencias orgánicas. Conforme a la normativa, una entidad puede ser considerada EFA siempre que cuente con funciones expresas de fiscalización.

En relación con ello, Cárdenas Cabrera (2022) explica que la función supervisora sobre las entidades de fiscalización ambiental comprende acciones de seguimiento y verificación del desempeño de sus funciones. Como se ha señalado, el Régimen Común de Fiscalización Ambiental ha establecido las obligaciones que deben cumplir las EFA, lo que permite evaluar el ejercicio adecuado de sus funciones (Aldana Durán, 2017).

Asimismo, mediante la Resolución 247-2013-MINAM (2013) se aprobó el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, instrumento normativo que define qué entidades son consideradas EFA. Su artículo 2 establece que pueden ser de nivel nacional, regional o local, y que se considera EFA a toda entidad pública que tenga asignada alguna o todas las funciones de fiscalización ambiental en sentido amplio.

Por otro lado, las entidades de fiscalización ambiental se rigen por dos presupuestos. El primero consiste en contar con facultades expresas para ejercer

funciones de fiscalización en materia ambiental, conforme a lo establecido en sus documentos de gestión (Reglamento de Organización y Funciones – ROF, Manual de Organización y Funciones – MOF, entre otros). El segundo señala que las EFA son autoridades autónomas e independientes del OEFA, ya que no mantienen una relación de subordinación con el ente rector (OEFA, 2014). No obstante, como parte del SINEFA, deben cumplir con las disposiciones emitidas por el OEFA en ejercicio de su función rectora.

De acuerdo con la legislación ambiental, tanto el Gobierno Nacional como los Gobiernos Subnacionales cumplen funciones de fiscalización ambiental a través de sus unidades orgánicas o áreas especializadas, según su organigrama institucional. En el caso de las municipalidades provinciales y distritales, estas son responsables de recibir las denuncias ambientales formuladas por los ciudadanos, en aplicación del artículo 118 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (2023). Dicha norma reconoce el derecho de los vecinos de una jurisdicción a presentar denuncias administrativas por escrito sobre infracciones contra la naturaleza, de manera individual o colectiva. La autoridad municipal debe emitir respuesta por escrito en un plazo de treinta días hábiles, bajo responsabilidad funcional del servidor encargado de la atención de la denuncia, pudiendo esta responsabilidad recaer también en el titular de la entidad o en un regidor.

Según las normas que regulan los lineamientos de las denuncias ambientales, para que estas sean tramitadas adecuadamente deben someterse a una evaluación preliminar que verifique si guardan relación con la protección del medio ambiente y si cuentan con pruebas razonables sobre la presunta comisión de una infracción administrativa. La autoridad puede solicitar aclaraciones o pruebas adicionales en caso de duda. Luego de ello, debe emitir una respuesta al denunciante con toda la información y actuaciones realizadas durante la tramitación, conforme a los procedimientos correspondientes.

Finalmente, el expediente debe remitirse al Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales, informando sobre las actuaciones efectuadas por los órganos competentes (Federación Ben Magec-Ecologistas en Acción, 2020).

Por otro lado, en el ámbito local, las EFA son responsables de cumplir cabalmente la normativa ambiental relacionada con la protección y conservación del medio ambiente, así como de ejercer las funciones de fiscalización necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas para las personas naturales y jurídicas que realizan actividades comerciales. Estas funciones corresponden a las municipalidades provinciales y distritales, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y otras normas conexas (Grandez Barrón & Costa Vindrola, 2019).

En este marco, el entorno natural constituye un sistema delicado y frágil, en el que diversos factores, tanto naturales como humanos, desempeñan un papel crucial. La contaminación ambiental surge de la interacción entre ambos tipos de factores, siendo las actividades humanas la causa principal de la degradación del medio ambiente debido a prácticas cotidianas (De Trazegnies et al., 1997).

Asimismo, según lo establecido en la Constitución Política del Estado, los ciudadanos tienen el derecho de involucrarse en los asuntos públicos (Becerra Urbina, 2015). De manera similar, el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública indica que una de las formas de participación ciudadana en la fiscalización ambiental es la presentación de denuncias (Zabarburu Chávez, 2015).

De igual modo, Torres Portilla (2014) señala que el acceso oportuno y adecuado a la información pública ambiental por parte de las entidades competentes constituye un medio que coadyuva al ejercicio del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado. Las restricciones a dicho acceso

se limitan a las excepciones expresamente reguladas en el marco normativo. Por ello, es indispensable que las entidades ambientales cuenten con un registro que clasifique la información que no puede ser divulgada por tener carácter secreto, reservado o confidencial, así como el período durante el cual mantendrá dicha condición.

Por su parte, Polo Mejía y Siesquén More (2016) sostienen que el derecho de acceso a la información ambiental se ha consolidado como una herramienta fundamental para la protección del medio ambiente. Mediante su adecuada difusión y ejercicio, se genera una sociedad informada respecto de las actividades que desarrollan las instituciones públicas en el marco de sus competencias. Así, el acceso a la información ambiental no solo constituye un derecho constitucional, sino también un deber de las autoridades de promover la transparencia y un mecanismo de control ciudadano sobre la actuación estatal.

En consecuencia, los gobiernos locales deben implementar sistemas de participación ciudadana que permitan a los habitantes informar a la autoridad sobre cualquier actividad que vulnere la normativa ambiental. Resulta, por tanto, esencial establecer un procedimiento para gestionar las denuncias ambientales a cargo de las entidades de fiscalización ambiental de nivel local. Este procedimiento permite recibir, procesar y dar seguimiento a las denuncias presentadas por la ciudadanía.

En la actualidad, las quejas relacionadas con el medio ambiente se reportan al ente rector de la fiscalización ambiental, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), mediante el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA) (Santillán Tafur y Llanos García, 2020). Este servicio examina los problemas y situaciones de impacto ambiental reportados por la ciudadanía y actúa como un canal dentro del sistema de justicia ambiental.

Sin embargo, a pesar de que el OEFA realiza investigaciones tanto de oficio

como a solicitud de los ciudadanos, no existe una entidad encargada de evaluar las implicancias y acciones resultantes de las denuncias formuladas (Concepción Tiza, 2021). Esta falta de seguimiento de los procedimientos y de las decisiones finales puede generar interpretaciones erróneas sobre el impacto real de las denuncias ambientales.

En este estudio se analizó el efecto de las quejas o denuncias sobre la afectación del medio ambiente, considerando la gestión de denuncias ambientales por parte del OEFA entre 2020 y 2023, con el propósito de evaluar la eficacia y eficiencia de 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.º 27444, reconoce el derecho de los ciudadanos a presentar denuncias (Rengifo et al., 2017). Según esta ley, cualquier administrado puede informar a la autoridad competente sobre hechos que contravengan el ordenamiento jurídico, sin necesidad de demostrar afectación a un derecho o interés legítimo. Además, se precisa que el acto de denunciar no convierte al denunciante en parte del procedimiento administrativo que pudiera derivarse.

Por otra parte, conforme a los procedimientos establecidos, el OEFA es la entidad encargada de recibir las denuncias ambientales formuladas por los ciudadanos, las cuales pueden presentarse por diversos medios (escritos, llamadas telefónicas, correo electrónico, página web, entre otros) (Huanay Ecos, 2019).

Una vez recibida la denuncia, las acciones inmediatas y las respuestas se determinan tras el procesamiento de la información, mediante análisis, evaluaciones y, de ser necesario, acciones de fiscalización cuando las infracciones son evidentes y afectan el medio ambiente. Los administrados deben adoptar las medidas correspondientes de acuerdo con la competencia de la entidad de

fiscalización ambiental (De la Puente Brunke et al., s. f.).

Si, luego de su calificación, se determina que una denuncia no es de competencia del OEFA, esta se remite a la EFA correspondiente, la cual está obligada a tramitarla y aplicar los procedimientos pertinentes conforme a su reglamento de atención de denuncias ambientales. Las acciones de la EFA son supervisadas por el OEFA, que puede imponer sanciones o dictar medidas administrativas en caso de incumplimiento (Huanay Ecos, 2019).

Asimismo, los daños ambientales son recurrentes en el territorio peruano; por ello, las entidades competentes deben diseñar y ejecutar propuestas que contribuyan al cuidado y conservación del medio ambiente. La falta de conciencia ambiental se evidencia en el incremento de denuncias ambientales recibidas tanto por el OEFA como por las EFA de ámbito local, las cuales deben ser atendidas conforme a la complejidad de cada caso (Federación Ben Magec-Ecologistas en Acción, 2020).

En esa línea, es responsabilidad de los órganos de los tres niveles de gobierno —nacional, regional y local— promover la participación ciudadana en temas ambientales. En el marco de esta investigación, se destaca especialmente la obligación de los gobiernos locales, como las municipalidades, de incentivar la participación de la sociedad civil organizada en asuntos ambientales.

Igualmente, los gobiernos locales cumplen un rol fundamental tanto en la protección de la naturaleza como en la gestión ambiental dentro de su jurisdicción. El artículo 73 de su ley orgánica establece que deben 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 Comisiones Ambientales Municipales (CAM) dentro de su jurisdicción.

Al formar parte de la gestión ambiental y de la Política Nacional Ambiental, los gobiernos locales tienen la obligación de aprobar, ejecutar y monitorear los planes destinados a apoyar a las CAM en su ámbito, proporcionándoles el acompañamiento necesario. Por tanto, es fundamental que los gobiernos locales involucren, respalden y fomenten la participación de toda la población en la toma de decisiones. En consecuencia, las autoridades deben prestar especial atención a las denuncias ambientales presentadas por la ciudadanía.

En esta línea, con el propósito de encontrar soluciones a los diversos problemas que puedan surgir en su jurisdicción, las municipalidades locales deben promover 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 de participación municipal mediante diversos mecanismos, tales como iniciativas normativas, denuncias de infracciones, solicitudes de información y participación en juntas vecinales, CAM, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales y otras entidades afines con influencia en temas ambientales o de competencia municipal (Portocarrero Mondragón, 2019).

Asimismo, el Estado, a través de sus gobiernos locales, tiene una amplia responsabilidad en la promoción de la participación ciudadana. Ello implica implementar mecanismos que incrementen tanto la cantidad como la calidad de las oportunidades para que los ciudadanos intervengan en asuntos de interés general. Por ello, corresponde a las municipalidades 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 Mondragón, 2019).

Por otro lado, las entidades públicas, especialmente aquellas encargadas de la fiscalización ambiental, deben incluir

en sus Reglamentos de Organización y Funciones (ROF), en sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) y en otros documentos de gestión, los procedimientos para la recepción y tramitación de denuncias, así como los canales de comunicación con el público. Tales procedimientos deben ajustarse a los estándares y directrices establecidos por el Ministerio del Ambiente (MINAM) y se encuentran bajo la responsabilidad directa de la máxima autoridad de cada entidad (De Trazegnies et al., 1997).

En conformidad con lo anterior, el objetivo de la presente investigación es determinar si la atención a las denuncias ambientales se realiza conforme a la legislación y a los principios ambientales, así como: i) identificar y analizar el instrumento normativo aplicable para la atención de las denuncias ambientales; ii) analizar si las denuncias ambientales son atendidas oportunamente o si generan afectación al derecho de participación ciudadana; y iii) evaluar la necesidad de regular un procedimiento único 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 del mismo nombre, a través del análisis de denuncias ambientales presentadas por los ciudadanos ante la Municipalidad Provincial de Puno, en su condición de EFA, específicamente ante la Gerencia de Gestión Ambiental.

Para acceder al campo de investigación se solicitó la revisión de expedientes administrativos a la Gerencia de Gestión Ambiental de la Municipalidad Provincial de Puno, así como al OEFA, a fin de obtener información relacionada con las denuncias formuladas por los ciudadanos durante el periodo 2020–2023.

El presente estudio es de naturaleza cualitativa y se clasifica como una investigación de contenido. Este enfoque se adoptó porque se desarrolló un proceso de indagación sobre posibles soluciones a los problemas investigados, basado en el análisis de fundamentos teóricos (Pasquel Bustillos, 2023). Dicho análisis permitió examinar teorías, conceptos y características vinculadas con el tema de investigación relacionado con las denuncias ambientales.

DESCRIPCIÓN DE MÉTODOS

La investigación adopta un enfoque cualitativo, con un diseño basado en la teoría fundamentada, y utiliza la técnica e instrumento del análisis documental. Para ello, se revisaron siete expedientes administrativos de denuncias ambientales ingresadas a la Municipalidad Provincial de Puno durante el periodo 2020–2023, con el propósito de verificar si fueron atendidas adecuadamente.

Los medios de análisis empleados en la investigación estuvieron constituidos por las denuncias ambientales presentadas durante los años 2020 a 2023 ante la Gerencia de Gestión Ambiental de la Municipalidad Provincial de Puno. A partir de su revisión, se advirtió que el procedimiento aplicado no era el idóneo ni se encontraba plenamente conforme a las reglas generales establecidas en la normativa correspondiente.

En esta investigación se aplicó la técnica del análisis de contenido, basada en el examen de las denuncias ambientales formuladas ante las entidades de fiscalización ambiental de nivel local, específicamente ante la Municipalidad Provincial de Puno. Para ello, se tomó como muestra el equivalente al 10 % de las denuncias ambientales registradas entre los años 2020 y 2023, lo que corresponde a siete (07) denuncias.

Asimismo, se utilizó la técnica de análisis documental (Aranzamendi Ninacondor,

2009), mediante la revisión de fuentes documentales de diversa naturaleza, tales como normas legales en materia ambiental, doctrina y expedientes administrativos de denuncias presentadas ante la Municipalidad Provincial de Puno (MPP).

Durante la ejecución de la investigación se realizó un rastreo y análisis de documentos legislativos —principalmente del derecho nacional—, aunque también se incluyeron referencias relevantes de carácter internacional. Posteriormente, los documentos fueron clasificados según su naturaleza legislativa o jurisdiccional, y luego se seleccionaron aquellos pertinentes para el análisis (Pasquel Bustillos, 2023).

En ese sentido, los documentos legislativos examinados fueron la Constitución Política del Perú, la Ley General del Ambiente, las Reglas de Atención de Denuncias Ambientales del OEFA, y el Reglamento de Atención de Denuncias Ambientales de la Municipalidad Provincial de Puno.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La investigación permitió verificar que, para la formulación y atención de las denuncias ambientales, resultan aplicables la Resolución de Consejo Directivo N.º 026-2022-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento para la Atención de Denuncias Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), y la Ordenanza Municipal N.º 019-2019-CMPP, de fecha 8 de agosto de 2019, que aprueba el Reglamento de Atención de Denuncias Ambientales de la Municipalidad Provincial de Puno.

Estas normas regulan los tipos de denuncias ambientales, los medios para su presentación, los requisitos formales y los procedimientos necesarios para su adecuada atención, tal como se detalla en la siguiente tabla.

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

Dimensión	Constitución Política del Estado	Aplicable a nivel nacional
Instrumento	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. Elaboración propia con base en las normas legales referenciadas.

Cualquier ciudadano, en ejercicio de su derecho a la participación ciudadana, puede presentar una denuncia ambiental como mecanismo de participación. Estas denuncias guardan relación con casos de emisión de gases, humos, ruidos, vertimientos, disposición inadecuada de residuos sólidos, entre otros.

Las denuncias ambientales surgen como consecuencia de la vulneración del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado. A su vez, están vinculadas al manejo inadecuado de los residuos sólidos en las poblaciones (de Trazegnies et al., 1997).

Del análisis y recopilación de la información se desprende que la participación ciudadana en los asuntos ambientales constituye una fuente técnica de protección ambiental. En este sentido, Fernando López señala que el reconocimiento a los individuos de actuaciones subjetivas activas para la protección del medio ambiente, junto con los deberes y obligaciones correlativos, contribuye a consolidar el significado de la función pública de protección ambiental como elemento esencial del Estado, que pasaría a ofrecer el paradigma del nuevo Estado ecológico (López Ramón, 1997).

Según Portocarrero Mondragón (2019), el procedimiento de denuncias ambientales, en el ámbito de la gestión municipal, forma parte del propósito de construir un Estado moderno que busca garantizar un desarrollo sostenible a nivel local. Este proceso se orienta a mejorar los resultados de la administración funcional de la Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA), lo cual contribuye a la gestión ambiental municipal, a la sustentabilidad del desarrollo, a la mejora de la calidad de vida, a la conservación de los recursos naturales y a evitar la degradación permanente del medio ambiente.

De la revisión de los expedientes administrativos e informes emitidos por el OEFA, se observa que durante los años 2020 a 2023 la EFA de la Municipalidad Provincial de Puno recepcionó 59 denuncias ambientales. De ellas, el 15 % fueron presentadas ante el OEFA y el 85 % ante la Municipalidad de Puno. Los objetos de denuncia se relacionan con:

- Emisión de ruido y partículas en el aire
- Residuos sólidos
- Emisión de material particulado
- Aguas residuales
- Ruidos del parque automotor
- Disposición final de residuos sólidos

- Manejo de residuos sólidos
 - Residuos de materiales de construcción
 - Botadero municipal
 - Manejo de lixiviados
 - Afectación a componentes ambientales (suelo, aire, flora, fauna)
 - Manejo de residuos hospitalarios
- La atención de las denuncias recepcionadas en el periodo señalado se resume en la siguiente tabla:

Tabla 2. Denuncias ambientales periodo 2020-2023 -MPP (Elaboración M.C.M.) Denuncias ambientales periodo 2020-2023

Nº	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. Expedientes administrativos MPP

De las denuncias formuladas ante la Municipalidad Provincial de Puno, el 60 % fueron atendidas fuera del plazo establecido por el Reglamento de Atención de Denuncias Ambientales de la entidad. Además, se excedió el plazo máximo de treinta (30) días estipulado por la Ley del Procedimiento Administrativo General (Foy Valencia, 2015), lo que afecta el derecho de participación ciudadana.

La tabla anterior registra la información correspondiente a los expedientes administrativos tomados como muestra. En particular, el expediente SC-0770-2022, relacionado con una denuncia ambiental por

inadecuada disposición de residuos sólidos, si bien recibió respuesta dentro del plazo legal de diez días hábiles, dicha respuesta no ha sido contundente. La problemática persiste y no se ha logrado una solución integral, lo cual afecta negativamente la percepción ciudadana respecto de la atención a las denuncias ambientales. Esta situación se agrava considerando que la afectación a las personas y al entorno natural continúa, pese a que la autoridad administrativa conoce su responsabilidad y debe cumplir la normatividad vigente para garantizar una atención oportuna y adecuada. Lo señalado puede observarse en la siguiente imagen:

Figura 1. Reporte de la Denuncia con código SC-0770-2022



Fuente: <https://sistemas.oefa.gob.pe/consulta-inaps/publico/buscadorSinada#>

Según Portocarrero Mondragón (2019), los Entes de Fiscalización Ambiental, como las municipalidades ambientales, deben cumplir con los compromisos y obligaciones establecidos en su normativa vigente. Asimismo, deben incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la formulación o implementación de normas que involucren sus intereses. Para ello, es necesario fomentar mesas de concertación basadas en un diálogo horizontal entre los representantes de la entidad y la sociedad civil, con el fin de alcanzar la justicia social, reducir las brechas de desigualdad y fortalecer la gobernanza ambiental.

CONCLUSIONES

1. En relación con la atención de las denuncias ambientales, se concluye que estas no son atendidas con la diligencia establecida en la normatividad vigente ni en concordancia con los principios ambientales de prevención, precaución, responsabilidad, capacidad de respuesta y participación ciudadana. Se identificaron respuestas deficientes que evidencian la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión y control, así como de promover una mayor transparencia en la gestión de las denuncias.

Para mejorar la atención, es indispensable que las entidades optimicen sus procesos y eliminen las barreras que impiden una respuesta oportuna y equitativa.

2. El análisis de los instrumentos normativos para la atención de denuncias ambientales revela la necesidad de implementar acciones inmediatas como la capacitación del personal del área de gestión ambiental, la asignación de recursos suficientes, la digitalización de los procedimientos, el fortalecimiento de la transparencia y la coordinación interinstitucional. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como ente rector de la fiscalización ambiental, y la Municipalidad Provincial de Puno deben establecer coordinadamente procedimientos adecuados y eficaces para atender las denuncias ambientales formuladas por los ciudadanos en casos de afectación ambiental.

3. La falta de atención oportuna a las denuncias ambientales afecta negativamente el derecho de participación ciudadana. Para revertir esta situación, es necesario aumentar los recursos y el personal disponible, simplificar los procedimientos administrativos y fortalecer la transparencia

y la comunicación con la ciudadanía. Estas acciones no solo mejorarán la eficacia en la atención de denuncias, sino que también promoverán una mayor participación ciudadana en la protección del medio ambiente.

4. Si bien la Municipalidad Provincial de Puno, tiene aprobado la Ordenanza Municipal N.º 019-2019-CMPP, de fecha 8 de agosto de 2019 – Reglamento de Atención de Denuncias Ambientales, es necesario implementar un reglamento uniforme para la atención de denuncias ambientales aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental de nivel local (municipalidades provinciales y distritales). Actualmente, muchas de estas entidades carecen de dicho instrumento normativo o, en los casos en que existe, su aplicación es deficiente. Por ello, resulta fundamental que el OEFA

desarrolle y promueva criterios unificados que garanticen la aplicación efectiva de este reglamento, asegurando una respuesta coherente, transparente y adecuada a las denuncias ambientales presentadas ante las entidades competentes.

AGRADECIMIENTOS

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

CONFLICTO DE INTERÉS

No existe conflicto de interés por la autora. (MCM).

REFERENCIAS

- » Aldana Durán, M. I. (2017). La fiscalización ambiental en el Perú: Orígenes, estado actual y perspectivas futuras. *Derecho y Sociedad*, (41), 67-88. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12783>
- » Aranzamendi Ninacondor, L. (2009). *Guía metodológica de investigación jurídica: Del proyecto de tesis* (Vol. 1). Adrus.
- » Becerra Urbina, R. E. (2015). *Introducción al estudio del derecho ambiental: Análisis y comentario de la Ley General del Ambiente*. Universidad Nacional de San Agustín. <http://bibliotecavirtual.unsa.edu.pe:8009/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=743766>
- » Brañez Ballesteros, R. (2006). Introducción al derecho ambiental. En *Derecho del medio ambiente: Selección de lecturas* (pp. 111-145). [Editorial no especificada].
- » 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]. Repositorio Institucional PUCP. <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]. Repositorio Institucional UPC. <https://doi.org/10.19083/tesis/656797>
- » Constitución Política del Perú. (1993). Congreso Constituyente Democrático.
- » De la Puente Brunke, L., David, V., & Tacuri, V. (s.f.). Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente. [Manuscrito no publicado].

- » De Trazegnies, F., Foy, P., Figallo, E., Bullard, C., Fonseca, Y., Andaluz, A., Donayre, M., Morales, J., Bramont-Arias, C., García, C., Iturregui, P., Vera, G., & León, P. (1997). *Derecho y ambiente: Aproximaciones y estimativas*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <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/150017/la-denuncia-ambiental-como-herramienta-democratica-para-la-participacion-ciudadana/>
- » Foy Valencia, P. (2015). Sobre el derecho administrativo ambiental peruano. *Círculo de Derecho Administrativo*, (15), 49-70. <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*, (19), 277-296. <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]. Repositorio Institucional USIL. <https://hdl.handle.net/20.500.14005/10093>
- » Ley N.º 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. 27 de mayo de 2003. Congreso de la República del Perú.
- » Ley N.º 28611. Ley General del Ambiente. 15 de octubre de 2005. Congreso de la República del Perú.
- » Ley N.º 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. 5 de marzo de 2009. Congreso de la República del Perú.
- » López Ramón, F. (1997). Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (95), 347-364. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=261078>
- » Lorenzetti, R. L., & Lorenzetti, P. (2021). *Derecho ambiental*. Rubinzal-Culzoni.
- » Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (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* (Vol. 1). [Editorial no especificada].
- » Polo Mejía, D. R., & Siesquén More, J. A. (2016). *Difusión del acceso a la información ambiental como un derecho para una participación ciudadana eficaz en el distrito de Chiclayo* [Tesis de licenciatura, Universidad Señor de Sipán]. Repositorio Institucional USS.
- » Portocarrero Mondragón, 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]. Repositorio Institucional USAT. <http://hdl.handle.net/20.500.12423/2301>
- » Rengifo, R., Castillo, D., Billy, I., & Chong, J. (2017). *Guía para denuncias ambientales*. [Institución no especificada].

- » Resolución Ministerial N.º 247-2013-MINAM. Por la cual se aprueba la directiva para la concordancia entre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Inversión Pública. 30 de julio de 2013. Ministerio del Ambiente.
- » San Martín Villaverde, D. (2015). *El daño ambiental: Un estudio de la institución del derecho ambiental y el impacto de la sociedad*. Grijley
- » Santillán Tafur, R. J., & Llanos García, J. R. (2020). *El nuevo ABC de la fiscalización ambiental*. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. <http://www.gob.pe/institucion/oeфа/informes-publicaciones/1660127-el-nuevo-abc-de-la-fiscalizacion-ambiental>
- » Tribunal Constitucional del Perú. (1995). Sentencia N.º 102/1995.
- » 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. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12783>
- » Wieland Fernandini, P. (2017). *Introducción al derecho ambiental*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170679>
- » Zabarburu Chávez, S. (2015). *El derecho de acceso a la información ambiental*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.