

ENTRE EL ESTADO Y LA ACTIVIDAD PRIVADA: LA DENUNCIA (AMBIENTAL) ADMINISTRATIVA

Autor:

Roy Fernando Cárdenas Velarde



ENTRE EL ESTADO Y LA ACTIVIDAD PRIVADA: LA DENUNCIA (AMBIENTAL) ADMINISTRATIVA

Between the State and Private Activity: The (Environmental) Administrative Complaint

Mg. Roy Fernando Cárdenas Velarde¹

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. Denuncia en la normativa.
- III. Denuncias ambientales administrativas.
- IV. Denuncias maliciosas.
- V. Alcance del reglamento de denuncias ambientales del OEFA.
- VI. Conclusiones.

Resumen

Las entidades públicas con competencias ambientales realizan supervisiones ambientales con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los administrados que se encuentran bajo su competencia; algunas de estas acciones se despliegan a partir de la comunicación que realiza la ciudadanía dando cuenta del presunto incumplimiento de las obligaciones, eso que se conoce como denuncias ambientales y que el autor desarrolla en el presente artículo, dando cuenta que dichas acciones son propias de las entidades del nivel nacional, así como regional y local.

Palabras clave

Denuncia administrativa / Denuncias ambientales / Supervisión ambiental / Entidades públicas

Abstract

Public entities with environmental powers carry out environmental inspections in order to verify compliance with environmental obligations by the private entities under their jurisdiction. Some of these actions are deployed based on communications made by citizens reporting alleged non-compliance with obligations. This is known as

¹ Abogado especializado en derecho ambiental y gestión pública, con maestría en Derecho Constitucional por la Universidad de San Martín de Porres. Actualmente, vocal titular del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales del Ministerio del Ambiente. Ha realizado estudios de especialización en derecho ambiental en la American University Washington College of Law y en derechos humanos en la Europäische Akademie Otzenhausen. Se ha desarrollado profesionalmente en el Fondo Nacional del Ambiente (Fonam) y la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el Programa Nacional de Saneamiento Urbano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Cuenta con distintas publicaciones en revistas jurídicas nacionales y ha participado como ponente en distintos cursos y diplomados. Correo de contacto: rcardenasvelarde@gmail.com

environmental complaints, which the author develops in this article, noting that these actions are specific to entities at the national, regional, and local levels.

Keywords

Administrative complaint / Environmental complaints / Environmental inspection / Public entities

I. INTRODUCCIÓN

En el Perú contamos con distintas entidades públicas que tienen atribuidas funciones de fiscalización ambiental, dentro de las cuales encontramos la función de supervisión, la cual es materializada por medio de las supervisiones ambientales, las mismas que son desarrolladas con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los administrados que se encuentran bajo su competencia.

Ahora bien, las supervisiones ambientales, como otras actuaciones administrativas, son desarrolladas de oficio, pero pueden encontrar su sustento en una programación anual, el pedido de alguna autoridad, o por una denuncia ambiental, entre otros. De esta forma, la ciudadanía puede dar cuenta del presunto incumplimiento de las obligaciones, eso es lo que se conoce como denuncias ambientales.

En el presente artículo, el autor busca desarrollar, primero, lo relacionado a la denuncia administrativa y, seguidamente, lo relacionado a las denuncias ambientales, identificando las partes, los tipos de denuncias, entre otros aspectos, que dan cuenta que la denuncia ambiental se encuentra entre el Estado y la actividad privada, como bien lo señala el título. Así pues, empecemos con dicho análisis.

II. DENUNCIA EN LA NORMATIVA

Cuando se habla del Derecho Administrativo, y en particular sobre el procedimiento administrativo, siempre nos detenemos a identificar a las partes dentro del procedimiento. Así pues, se tiene de un lado a la autoridad administrativa, que puede ser unipersonal o colegiada, y del otro lado se tiene al administrado, pudiendo ser esta una persona natural o jurídica, de derecho privado o público, y que comparece en el procedimiento de manera directa, o a través de apoderados y/o representantes.

Ahora bien, existen algunas figuras que pueden causar confusión cuando se habla de las partes dentro del procedimiento administrativo. Uno de ellos puede ser el tan conocido "Tercero administrado", pero lamentamos desilusionar al lector indicando que este artículo no girará en torno a dicho actor, sino a otro que muchas veces ha causado confusión respecto a su intervención y participación, o no, dentro del procedimiento administrativo; nos referimos al "Denunciante".

Debemos empezar indicando que el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), desarrolló las distintas manifestaciones que se pueden presentar como parte del Derecho de Petición, tratados desde el Artículo 117° en adelante. Ahora bien, la figura de la denuncia administrativa se encuentra establecida en el artículo previo; por lo que, ello nos da luces que se trataría de una manifestación del Derecho de Petición.

El TUO de la LPAG, desarrolla la denuncia administrativa en los siguientes términos:

Artículo 116.- Derecho a formular denuncias

116.1 Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera

contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

116.2 La comunicación debe exponer claramente la relación de los hechos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan su constatación, la indicación de sus presuntos autores, partícipes y damnificados, el aporte de la evidencia o su descripción para que la administración proceda a su ubicación, así como cualquier otro elemento que permita su comprobación.

116.3 Su presentación obliga a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización. El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviese individualizado.

116.4 La entidad receptora de la denuncia puede otorgar medidas de protección al denunciante, garantizando su seguridad y evitando se le afecte de algún modo.

Al respecto, Christian Guzmán Napurí señala que la denuncia es uno de los tantos mecanismos existentes de colaboración entre los administrados y la Administración Pública, a través de los cuales el administrado coadyuva a la consecución de los fines públicos. Agrega el autor que la denuncia por sí misma no puede impulsar un procedimiento, toda vez que si bien es un mecanismo de activación del procedimiento a pedido de parte, no opera en defensa de intereses directos del administrado, ni constituye propiamente ejercicio de su derecho de petición².

Con relación a lo anterior, respecto al impulso de un procedimiento, es importante hacer dos aportes a lo señalado por Christian Guzmán Napurí en su obra:

- La primera de ellas, a partir de una denuncia administrativa puede que la Administración Pública despliegue acciones para la realización de alguna actuación administrativa. Así pues, como veremos más adelante, a partir de las distintas modificaciones dadas a la entonces Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, en su vigente Texto Único Ordenado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, se ha establecido la Actuación Administrativa de Fiscalización, la misma que puede que sea activada como resultado de la presentación de una denuncia administrativa.
- La segunda de ellas, la presentación de una denuncia administrativa no siempre iniciará la ejecución de una actuación administrativa, así pues, puede que la Administración Pública haya realizado actuaciones al momento de que se registre la denuncia; por lo que, no correspondería realizar nuevas actuaciones. O, de otro lado, puede que la Administración Pública no realice acciones toda vez que no cuenta con la suficiente información, o advierte que se trate de una denuncia maliciosa. Es por ello, por lo que en el Numeral 116.3 del Artículo 116 del TUO de la LPAG se establece que la presentación obliga la realización de oficio de la respectiva fiscalización, claro está luego de comprobar su verosimilitud.

Por otro lado, en relación con el interés del denunciante, es preciso indicar que la normativa no exige al denunciante el acreditar interés legítimo respecto al presunto

² Christian Guzmán Napurí. Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo. (Lima: Ediciones Caballero Bustamante, 2011), 522-523.

incumplimiento normativo que estaría poniendo en conocimiento a la Administración Pública.

Así pues, el Numeral 116.1 del Artículo 116° del TUO de la LPAG precisa que el denunciante presenta su denuncia “sin necesidad de sustentar la afectación inmediata”. A manera de complementar lo señalado, pongamos el siguiente ejemplo:

Juan vive en el distrito “A”, y todos los días para trasladarse a su trabajo, que queda en el distrito “D”, debe recorrer los distritos de “B” y “C”.

Juan se ha percatado que en una de las calles en el distrito “C”, que él considera es una zona residencial, existe una casa que genera gran bulla debido a la música estruendosa que colocan, así como personas que entran y salen, algunas de ellas en evidente estado de alcohol.

Juan, que no vive ni trabaja en el distrito “C”, decide presentar una denuncia por medio del Portal Web de la Municipalidad Distrital “C”, informando lo que ha advertido y adjunto videos y fotografías a su denuncia.

Como se puede observar en el ejemplo, Juan no tienen ningún tipo de interés respecto de las actividades de comercio que se podrían estar realizando en la calle del distrito “C”, ya que él no reside ni trabaja en la jurisdicción de dicho distrito; no obstante, su preocupación por el incumplimiento de normas municipales, y de seguridad, así como la afectación a la tranquilidad de los vecinos de dicho distrito, lo llevan a presentar la denuncia, respecto de la cual no tiene ningún tipo de interés, sino con el sólo ánimo de poner en conocimiento de la Administración Pública dichos hechos, que podrían constituir el incumplimiento de la normativa municipal.

Lo señalado en el párrafo anterior, permite al autor complementar lo señalado por Christian Guzmán Napurí, en lo que respecta a la denuncia como un mecanismo de colaboración con la Administración Pública. En el ejemplo señalado, el interés de Juan era que la Municipalidad Distrital “C” tome conocimiento de algún presunto incumplimiento de la normativa, esto es, colaboró poniendo en aviso. Y es justamente porque se considera como un mecanismo de colaboración, que la Administración Pública no podría condicionar la presentación de una denuncia al pago de una tasa.

Es claro que, si hay alguien que colabora poniendo en aviso de un presunto incumplimiento de la normativa, no se le va a establecer el pago de una tasa para la presentación de su denuncia. Es por ello por lo que la Administración Pública no podría contemplar en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), procedimiento alguno relacionado a la presentación de denuncias, atribuyéndole el pago de una tasa.

Ahora bien, con el presente artículo pretendemos dar un alcance general de cómo la denuncia administrativa puede ser el puente que conecte a la Administración Pública con particulares que desarrollan algún tipo de actividad económica, y que estarían incumpliendo alguna normativa en materia ambiental, lo que a continuación comenzaremos a denominar, Denuncia Ambiental Administrativa.

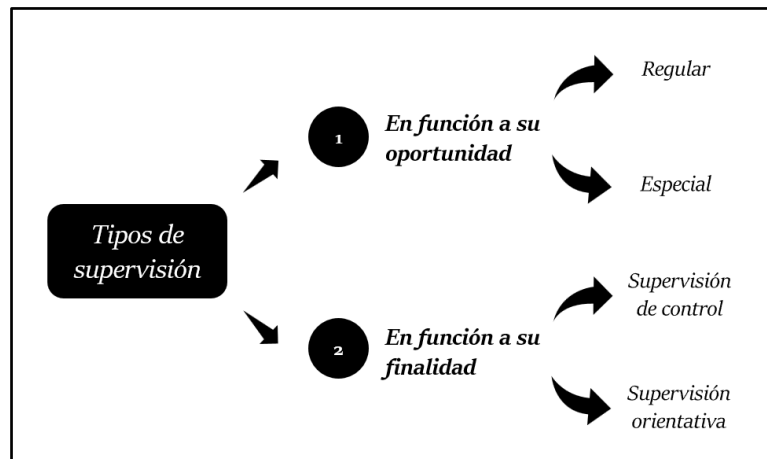
III. DENUNCIAS AMBIENTALES ADMINISTRATIVAS

La supervisión ambiental es entendida como aquella actuación administrativa, por medio de la cual una Entidad de Fiscalización Ambiental (en adelante, **EFA**)³ busca

³ Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación de Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00019-2025-OEFA/CD
Artículo 5.- Definiciones

verificar que el desarrollador de alguna actividad económica cumpla con sus obligaciones ambientales, las cuales se pueden encontrar en la normativa ambiental, los instrumentos de gestión ambiental aprobados al administrado, entre otros. Si queremos enmarcar ello en el TUP de la LPAG, nos estamos refiriendo a lo que se denomina la Actividad Administrativa Fiscalizadora.

Ahora bien, de acuerdo con el Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación de Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00019-2025-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA**), tenemos dos tipos de supervisión ambiental, las que se aprecian en el siguiente cuadro:



Elaboración propia

Fuente: Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA

Ahora bien, para el presente artículo corresponde abordar el tema de las supervisiones especiales, las cuales son desarrolladas en el Artículo 12° del Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA, en los siguientes términos:

Artículo 12.- Tipos de supervisión

12.1 La supervisión se clasifica en función a su oportunidad:

- a) Regular: Supervisión que se realiza de manera periódica y planificada.
- b) Especial: Aquella que requiere atención prioritaria de acuerdo con los criterios establecidos por el OEFA y bajo las siguientes circunstancias:
 - (i) Emergencia ambiental,
 - (ii) Denuncia ambiental,
 - (iii) Solicitudes de intervención formuladas por organismos públicos,
 - (iv) Verificación del cumplimiento de las medidas administrativas ordenadas por el OEFA, y,
 - (v) Otras circunstancias que evidencien la necesidad de efectuar una supervisión.

(Subrayado agregado)

Para efectos del presente Reglamento, se aplican las siguientes definiciones:

(...)

q) **Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA):** Entidad pública de ámbito nacional, regional o local que tiene atribuida alguna o todas las funciones de fiscalización ambiental, en sentido amplio, la cual es ejercida por una o más unidades orgánicas. Por disposición legal, se considera EFA aquel órgano de línea de la entidad que se encuentre facultado para realizar funciones de fiscalización ambiental.

(...)

Como se puede advertir, una de las circunstancias en virtud de la cual el OEFA realiza una supervisión ambiental de tipo especial, es la existencia de una denuncia ambiental. Ahora bien, así como el TUO de la LPAG establece el deber de la Administración Pública de practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada la verosimilitud de una denuncia administrativa, en el Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA se ha establecido el desarrollo de diligencias preliminares, en la cual se buscará, entre otros, verificar la continuidad de un hecho denunciado⁴.

Además de ello, en el Artículo 16° del Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA⁵, se han establecido las acciones que comprende la etapa de planificación de la supervisión ambiental, dentro de las que encontramos el analizar las denuncias ambientales vinculadas a la unidad fiscalizable⁶.

Entonces, hasta este punto, podemos afirmar que la denuncia ambiental puede gatillar el que el OEFA supervise las actividades de un administrado, a fin de verificar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales, lo que posteriormente, producto de advertir que ello sea así, se podría traducir en un procedimiento administrativo sancionador.

Pero, ello no solo se puede dar entre el OEFA y sus administrados, sino también entre otras EFA y sus respectivos administrados, ya que en el Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA, se establece:

El presente Reglamento puede servir de modelo para que las EFA reglamenten su función de supervisión, en el marco de lo establecido en el artículo 9 de la Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.

Entonces, las EFA pueden utilizar el Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA como modelo para el diseño de sus propios reglamentos. Ello al margen de que la figura de supervisiones ambientales especiales como resultado de la existencia de una denuncia ambiental se encontraba también establecido en su anterior reglamento de

⁴ Cfr. Literal c) del Artículo 16° del Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación de Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00019-2025-OEFA/CD.

⁵ Cfr. Literal m) del Artículo 5° del Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación de Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00019-2025-OEFA/CD.

⁶ Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación de Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00019-2025-OEFA/CD

Artículo 5.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se aplican las siguientes definiciones:

(...)

kk) **Unidad fiscalizable:** Espacio físico donde el administrado desarrolla obras, acciones o actividades relacionadas entre sí, que conforman su actividad económica o función sujeta a supervisión de la Autoridad de Supervisión.

(...)

supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD⁷, y que también podía ser utilizada por las EFA como modelo⁸.

Pero, entonces, salta la pregunta ¿qué se entiende por denuncia ambiental? Para responderla, debemos remitirnos al Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2022-OEFA/CD, del 24 de diciembre del 2022 (en adelante, **Reglamento de denuncias ambientales del OEFA**), en el cual se define a la Denuncia Ambiental en los siguientes términos:

Artículo 3.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se establecen las siguientes definiciones:

(...)

c) **Denuncia ambiental:** Comunicación efectuada por un denunciante referida al presunto incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable bajo el ámbito de competencia de una Entidad de Fiscalización Ambiental.

(...)

En ese sentido, se tiene por denuncia ambiental como aquella comunicación que realiza un denunciante respecto al presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables por parte de un administrado. Antes de continuar, debemos regresar al Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA para poder conocer qué se entiende por obligaciones ambientales fiscalizables. Esta es definida en los siguientes términos:

Artículo 5.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se aplican las siguientes definiciones:

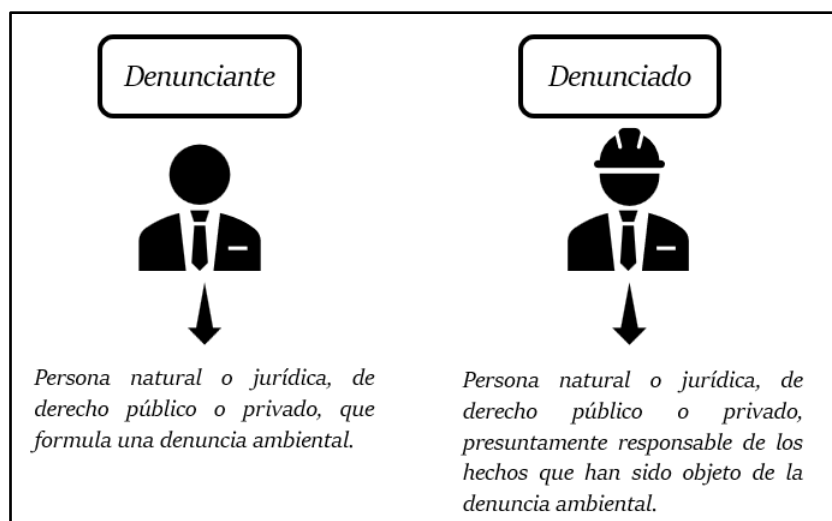
(...)

bb) **Obligaciones fiscalizables:** Obligaciones establecidas en la normativa, los instrumentos de gestión ambiental, las disposiciones y mandatos emitidos por la autoridad competente, entre otras fuentes de obligaciones. En la supervisión a las EFA la obligación fiscalizable es el cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental a su cargo.

Entonces, habiendo definido qué es una denuncia ambiental, y qué se debe entender por obligaciones ambientales fiscalizables, podemos señalar como involucrados al denunciante y denunciado, los que desarrollamos a continuación:

⁷ Cfr. Literal b) del Artículo 11° del Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD.

⁸ Cfr. Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD.

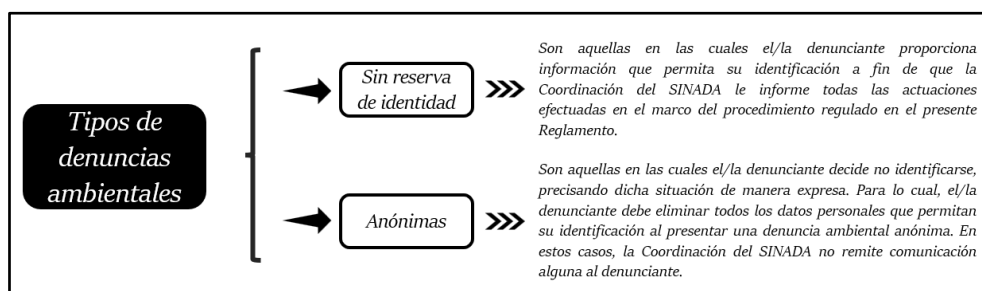


Elaboración propia

Fuente: Reglamento de denuncias ambientales del OEFA

Como se mencionó líneas arriba, las denuncias pueden estar referidas a personales naturales o jurídicas, de derecho privado y también de derecho público, esto cuando una entidad pública actúa como privado. Por ejemplo, aquella municipalidad que requiere desarrollar un proyecto de inversión y requiere pedir autorización del uso de agua a la Autoridad Nacional del Agua (ANA), si la municipalidad realiza la captación de agua en un punto distinto al autorizado, esto podría constituir una infracción administrativa y ser puesta en conocimiento de la ANA por medio de una denuncia ambiental.

Ahora, el Reglamento de denuncias ambientales del OEFA ha establecido que se tienen dos tipos de denuncias ambientales, las cuales se desarrollan en su Artículo 4° y se puede advertir a continuación:



Elaboración propia

Fuente: Reglamento de denuncias ambientales del OEFA

Desde el punto de vista de la atención, ambos tipos de denuncias tienen ventajas y desventajas. Pero para desarrollar ello, veamos el siguiente ejemplo:

María es una estudiante universitaria que trabaja durante las mañanas y asiste a sus clases por la tarde, por lo que el único horario en el que tiene para estudios y elaborar los trabajos universitarios es en la noche. Lamentablemente, María, quien vive en el distrito "F", no puede estudiar ni avanzar sus trabajos universitarios debido a que en su vecindario un vecino realiza fiestas clandestinas, ofreciendo bebidas alcohólicas, además de la bulla que genera la música.

Cansada de esa situación decide ingresar al Portal Web de la Municipalidad Distrital "F", y registra su denuncia ambiental de manera anónima, colocando lo siguiente:

"A dos puertas de mi casa, un vecino organiza todos los viernes y sábados fiestas, poniendo música a alto volumen hasta altas horas de la noche.

En el ejemplo que se ha planteado, lo más probable es que el funcionario se formula la siguiente pregunta "¿Y dónde vive esta persona?", y al ser una denuncia anónima, y no tener a quién pedir más información, lo más probable es que la denuncia sea archivada y la pobre María siga sin poder estudiar ni dormir.

En ese sentido, el que una denuncia sea formulada sin reserva de identidad, le permite al funcionario que atiende la denuncia, el poder pedir algún tipo de aclaración o información relevante que resulte necesaria para la atención de la denuncia. Del mismo modo, le permitirá al denunciante el poder conocer sobre las acciones que pudiera realizar o programar la Administración Pública.

Cabe precisar que existe el deber de informar al denunciante sobre las acciones que se realizarán en relación con la denuncia presentada, sin que ello lo convierta en un sujeto del procedimiento. Esto es, en caso se inicie un procedimiento administrativo sancionador a un determinado administrado, ello no significa que el denunciante pueda acceder al expediente o deba ser notificado de los actos que se emitan en la tramitación de este.

El Reglamento de denuncias ambientales del OEFA establece algunos requisitos que deben observarse al momento de la presentación, entre las cuales se tienen:

Artículo 8.- Requisitos para la presentación de la denuncia ambiental

(...)

e) Descripción de los hechos que presuntamente pudieran constituir el incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable, indicando fecha, lugar y circunstancias de tales hechos.

f) Los medios probatorios que generen indicios de la ocurrencia de los hechos descritos, por ejemplo, fotografías, videos, documentos, planos, mapas, dibujos, audios, etc, en caso se cuente con dicha información.

g) Nombres y apellidos de los/as denunciados/as, o información que permita su identificación y la actividad que estaría generando la presunta contaminación ambiental, en caso se cuente con dicha información.

(...)

Dichos requisitos no han sido establecidos de manera arbitraria o desproporcional por parte del OEFA, sino que se condice con lo señalado en el TUO de la LPAG, el cual precisa que:

Artículo 116.- Derecho a formular denuncias

(...)

116.2 La comunicación debe exponer claramente la relación de los hechos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan su constatación, la indicación de sus presuntos autores, partícipes y damnificados, el aporte de la evidencia o su descripción para que la administración proceda a su ubicación,

así como cualquier otro elemento que permita su comprobación.
(...).

Así pues, distinto hubiera sido el caso en el que María hubiera presentado su denuncia ambiental en los siguientes términos:

En el Jr. Chancas N° 145, dentro distrito "F", provincia y departamento de Lima, el Sr. José Antonio La Madrid Portocarrero realiza todos los viernes y sábado fiestas clandestinas en el horario de 10:00 pm a 4:00 am., poniendo música a alto volumen, lo que no permite a los vecinos vivir tranquilamente, a pesar de ser una zona residencial en donde no está permitido actividades de dicho giro.
Adjunto a la presente denuncia videos y fotografías del última viernes y sábado, 22 y 23 de agosto respectivamente.

En aquel caso, el funcionario hubiera tenido información relevante y oportuna, que le permita desarrollar las actuaciones administrativas respectivas, al margen de si se trata de una denuncia sin reserva de identidad o anónima. Ahora bien, en el anterior Reglamento del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 015-2014-OEFA/CD, del 08 de abril del 2014, se establecía una categoría adicional, esta es la denuncia ambiental con reserva de identidad del denunciante, en la cual el OEFA garantizaba, a pedido del denunciante, mantener reserva de su identidad:

Artículo 12°.- Requisitos para la formulación de denuncias

(...)

12.6 El denunciante deberá declarar expresamente si solicita la reserva de su identidad en la atención de su denuncia. A falta de esta indicación, se entenderá que renuncia al ejercicio de este derecho.

Pero ¿cómo era posible ello? En aquellos casos, al recibir la denuncia, la entidad brindada un código al denunciante, con el cual se tramitaba la denuncia, sin necesidad de difundir los datos del denunciante. Ello se condice con lo establecido en el TUO de la LPAG, el cual precisa que:

Artículo 116.- Derecho a formular denuncias

(...)

116.4 La entidad receptora de la denuncia puede otorgar medidas de protección al denunciante, garantizando su seguridad y evitando se le afecte de algún modo.

Al respecto, cabe precisar que dicho tipo de denuncia respondía a lo establecido en el TUO de la LPAG, el cual precisa que:

Artículo 116.- Derecho a formular denuncias

(...)

116.4 La entidad receptora de la denuncia puede otorgar medidas de protección al denunciante, garantizando su seguridad y evitando se le afecte de algún modo.

En ese sentido, tanto las denuncias con reserva como las que se presentan sin reserva de identidad, responden al marco normativo vigente. En todo caso, si se quiere debatir sobre los riesgos que podría traer algún tipo de denuncia, quizás se debería prestar atención a las denuncias anónimas, ya que la posibilidad de presentar denuncias sin

tener que ser identificados, podría ser utilizado por los ciudadanos para presentar denuncias maliciosas, las cuales precisaremos a continuación.

IV. DENUNCIAS MALICIOSAS

El Reglamento de denuncias ambientales del OEFA define a las denuncias ambientales en los siguientes términos:

Artículo 3.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se establecen las siguientes definiciones:

(...)

d) **Denuncia maliciosa:** Aquella denuncia formulada de mala fe, sobre hechos o datos falsos o inexactos de conocimiento del propio denunciante.

(...)

Como se observa, el que se haya regulado dichas denuncias, es porque su empleo no es un caso aislado dentro de la Administración Pública, sino que ha generado tal preocupación que se han establecido las acciones a realizar en caso de advertir ello. Así pues, el Reglamento de denuncias ambientales del OEFA establece lo siguiente:

Artículo 5.- Denuncia maliciosa

5.1. En caso se evidencie que la denuncia es maliciosa, el OEFA y/o la EFA competente, puede interponer las acciones legales que correspondan.

5.2. En el caso que la denuncia maliciosa esté relacionada con la competencia del OEFA, el órgano de Línea respectivo debe poner en conocimiento de ello a la Procuraduría Pública del OEFA.

Como se puede observar, los órganos de línea que adviertan la presentación de denuncias maliciosas relacionadas a la competencia del OEFA, deben informar a la Procuraduría Pública, ello con el fin de activar las acciones judiciales que correspondan. Imagínense el caso que la presentación de una denuncia maliciosa haya ocasionado la compra de algún tipo de reactivo o equipo para la realización de evaluaciones ambientales.

V. ALCANCE DEL REGLAMENTO DE DENUNCIAS AMBIENTALES DEL OEFA

Al igual que en el caso del Reglamento de Supervisión Ambiental del OEFA, en la norma de aprobación del Reglamento de denuncias ambientales del OEFA se establece lo siguiente:

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- El presente Reglamento puede servir de modelo para que las Entidades de Fiscalización Ambiental regulen sus procedimientos referidos a la atención de denuncias ambientales, según corresponda, en el marco de lo establecido en el Artículo 9° del Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.

En ese sentido, las EFA pueden utilizar dicho reglamento como modelo, pudiendo advertir en el marco del presente artículo que ello ha venido sucediendo, así pues, se tienen los siguientes casos:

- Ordenanza Municipal N° 004-2024-MDS-A, del 24 de junio del 2024, mediante la cual la Municipalidad Distrital de Sallique, en la provincia de Jaén, departamento de Cajamarca, aprueba su "Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante la Municipalidad Distrital del Sallique".
- Ordenanza Municipal N° 702/MDC, del 29 de agosto del 2024, mediante la cual la Municipalidad Distrital de Comas, en la provincia y departamento de Lima, aprueba su "Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante la Municipalidad Distrital de Comas".
- Ordenanza Municipal N° 11-2024-MDCH, del 22 de agosto del 2025, mediante la cual la Municipalidad Distrital del Chigata, en la provincia y departamento de Arequipa, aprueba su "Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante la Municipalidad Distrital de Chiguata".

Así pues, se advierte en las tres ordenanzas municipales señaladas, que en la parte considerativa se hace alusión al Reglamento de denuncias ambientales del OEFA, señalándose inclusive, en su texto, los dos tipos de denuncias ambientales, sin reserva de identidad y anónimas, no regulando las denuncias con reserva de identidad, que se encontraban establecidas en el anterior Reglamento, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 015-2014-OEFA/CD.

En ese sentido, podemos advertir que las EFA pueden disponer supervisiones ambientales especiales -actuación administrativa- en el marco de denuncias ambientales presentadas ante dichas entidades. Esto es, un ciudadano pone en conocimiento de alguna EFA el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables por parte de un administrado bajo la competencia de determinada EFA.

Puede ser el caso que producto de la supervisión ambiental especial dicha EFA disponga el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, el cual como se mencionó líneas arriba, tendrá como partes a la EFA, en su condición de autoridad administrativa, y al administrado, no pudiendo considerarse al denunciante como parte dentro del procedimiento, no pudiendo acceder al expediente o exigir ser notificado de los actos emitidos en el marco de dicho procedimiento, toda vez que como se mencionó -al margen que pueda o no ser afectado- es un colaborador de la administración pública.

VI. CONCLUSIONES

1. En el Perú, se considera EFA a aquellas entidades públicas que tienen atribuidas alguna función de fiscalización ambiental, dentro de las cuales podemos encontrar la función de supervisión, la cual es materializada por medio de las supervisiones ambientales, las mismas que son desarrolladas con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los administrados que se encuentran bajo su competencia.
2. Las supervisiones ambientales, al igual que otras actuaciones administrativas, son desarrolladas de oficio por parte de las EFA, y pueden encontrar su sustento, entre otros, en una programación anual, el pedido de alguna autoridad, o por una denuncia ambiental, por medio del cual la ciudadanía da cuenta del presunto incumplimiento de las obligaciones; eso que se conoce como denuncias ambientales.
3. En relación con las denuncias ambientales, se puede entender a la comunicación que realiza un ciudadano a alguna EFA, informando del presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables por parte de un administrado bajo la competencia de determinada EFA.

4. Las denuncias ambientales pueden ser sin reserva de identidad o anónimas; ambas presentan sus ventajas y desventajas, tanto para el ciudadano que formula la denuncia como para la EFA responsable de su atención. No obstante, lo establecido en el Reglamento de denuncias ambientales del OEFA se condice con lo reglado en el TUO de la LPAG.
5. Si bien, puede darse el caso que producto de la supervisión ambiental especial, la EFA disponga el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, teniendo como partes a la EFA en su condición de autoridad administrativa y al administrado, no se podrá considerar al denunciante como parte dentro del procedimiento pues es un colaborador de la administración pública al margen de que pueda ser o no el afectado.
6. A la fecha advierte cómo el Reglamento de denuncias ambientales del OEFA viene siendo utilizado como modelo por parte de otras EFA al momento de elaborar y aprobar sus propios reglamentos. Por ello, resulta imperioso conocer sus alcances, reglas de juego, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Christian Guzmán Napurí. Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo (2011). Ediciones Caballero Bustamante. Lima – Perú.
- Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación de Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00019-2025-OEFA/CD
- Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación de Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD, y sus modificatorias.
- Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2022-OEFA/CD
- Reglas para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 015-2014-OEFA/CD
- Ordenanza Municipal N° 004-2024-MDS-A, del 24 de junio del 2024, mediante el cual la Municipalidad Distrital de Sallique, en la provincia de Jaén, departamento de Cajamarca, aprueba su “Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante la Municipalidad Distrital del Sallique”.
- Ordenanza Municipal N° 702/MDC, del 29 de agosto del 2024, mediante el cual la Municipalidad Distrital de Comas, en la provincia y departamento de Lima, aprueba su “Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante la Municipalidad Distrital de Comas”
- Ordenanza Municipal N° 11-2024-MDCH, del 22 de agosto del 2025, mediante el cual la Municipalidad Distrital del Chigata, en la provincia y departamento de Arequipa, aprueba su “Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante la Municipalidad Distrital de Chiguata