

REGLAMENTO PARA LA ATENCIÓN DE DENUNCIAS AMBIENTALES PRESENTADAS ANTE EL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL -OEFA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.1 Introducción

Mediante la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**) se otorga al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹ (en adelante, **OEFA**) la calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**), el cual tiene, entre otras, la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los titulares de actividades fiscalizables, en su calidad de administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente².

De acuerdo al Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11 de la Ley del SINEFA, el OEFA, en el marco de su rectoría, tiene la función normativa, la cual comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA³.

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 015-2014-OEFA/CD se aprueban las Reglas para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, **Reglas 2014**) a fin de regular el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la presentación de denuncias ambientales ante el OEFA.

Considerando las problemáticas que son expuestas en el apartado I.2 del presente documento resulta necesario aprobar un nuevo Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante la entidad, en aras de contar con disposiciones que faciliten la presentación y el seguimiento de denuncias ambientales; posibiliten estandarizar y sistematizar la información sobre denuncias ambientales; y optimicen el procedimiento para la atención las denuncias a través del Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (en adelante, **SINADA**) bajo un enfoque actualizado, y de esa forma garantizar que dicha atención sea oportuna y efectiva.

I.2 Problema público en materia de fiscalización ambiental objeto de regulación

De manera general, las Reglas 2014 fueron aprobadas en el marco de la estructura orgánica establecida en el Reglamento de Organización y Funciones (en adelante, **ROF**) del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM; no obstante, mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM se aprueba un nuevo ROF, con lo cual las Reglas 2014 ya no

¹ Organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización ambiental; creado mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

² **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.-**
Artículo 3°.- Finalidad

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas. El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente (...)

³ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
Artículo 11.- Funciones generales

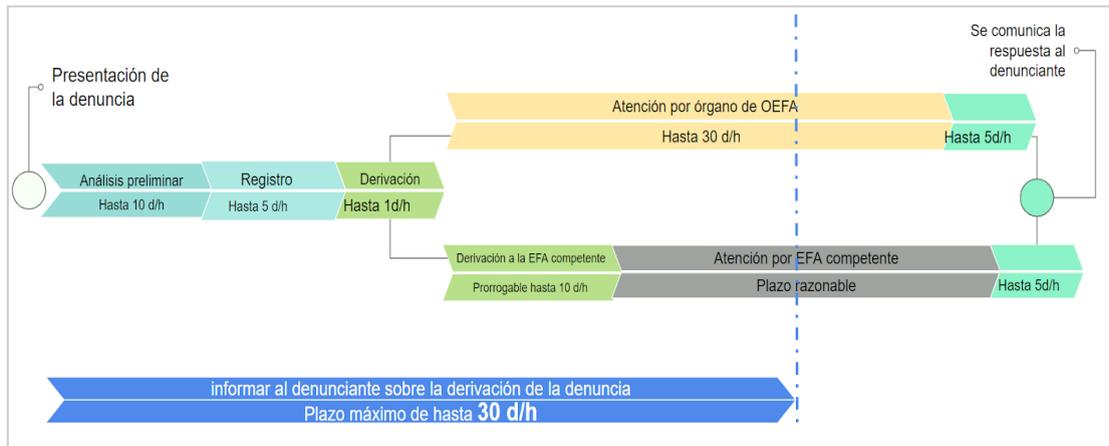
(...)
11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

a) **Función normativa:** comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo (...)

responden a la actual organización institucional de la Entidad, lo cual deja sin efecto diversas disposiciones de tales Reglas⁴.

Al respecto, las Reglas 2014 contemplan un flujo que implica las siguientes etapas:

Gráfico N° 1 Situación actual de acuerdo a las Reglas 2014



Elaboración: SMER

Al respecto, corresponde recalcar que las Reglas 2014 establecen disposiciones que dificultan a los denunciantes realizar el seguimiento del trámite de las denuncias presentadas ante la entidad, toda vez que, para conocer el estado y/o avance de la atención de tales denuncias, deben, necesariamente, brindar sus datos personales. Aunado a ello, de acuerdo al flujo establecido en las Reglas 2014, el Código de la denuncia se genera tras la presentación de la denuncia, análisis preliminar y el registro de la misma (hasta 15 días hábiles después) y únicamente en aquellos escenarios en los que las denuncias pasan ciertos filtros del análisis que se efectúa respecto a ellas; dinámica que constituye una limitante al derecho de los ciudadanos de conocer el estado del trámite de sus denuncias⁵.

Por otro lado, en las Reglas 2014 se establece que los órganos de línea del OEFA –a los cuales el SINADA les deriva las denuncias, post análisis de competencias– tienen un plazo máximo de treinta (30) días hábiles contado a partir de dicha derivación para evaluar el hecho denunciado y, determinar las acciones que realizará⁶. Asimismo respecto al plazo de atención

⁴ Por ejemplo, en concordancia con el ROF anterior, el SINADA forma parte de la Oficina de Comunicaciones y Atención al Ciudadano; no obstante, de acuerdo al ROF vigente, actualmente el SINADA forma parte de la Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental.

Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM (derogado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM)

Artículo 33.- Oficina de Comunicaciones y Atención al Ciudadano

La Oficina de Comunicaciones y Atención al Ciudadano (...) está encargada de brindar a los ciudadanos atención de sus denuncias, a través del Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales - SINADA (...).

Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM

Artículo 46.- Funciones de la Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental

La Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

(...)

g) Atender las denuncias ambientales a través del Servicio de Información Nacional y Denuncias Ambientales (SINADA)

Asimismo, las Reglas 2014 contienen entre sus disposiciones términos tales como: "Dirección de Supervisión" o "informe técnico acusatorio" que actualmente ya no resultan de aplicación de acuerdo al Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por RCD N° 006-2019-OEFA/CD.

⁵ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**

Artículo 43.- De la información sobre denuncias presentadas

43.1 Toda persona tiene derecho a conocer el estado de las denuncias que presente ante cualquier entidad pública

⁶ **Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM (derogado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM)**

22.2 En un plazo máximo de treinta (30) días hábiles contado a partir de la derivación de la denuncia, la Dirección de Supervisión evaluará el hecho denunciado y, determinará si ha realizado alguna supervisión previa relacionada con este hecho o si se trata de una ocurrencia nueva que no hubiera sido investigada. Dependiendo de ello, realizará las siguientes acciones:

a) De verificarse la exacta congruencia del hecho denunciado (tiempo, lugar y modo) con una acción de supervisión realizada anteriormente, la Dirección de Supervisión deberá informar al S sobre las acciones adoptadas vinculadas a los hechos denunciados.

por parte de las Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, **EFA**) las Reglas 2014 no establecen un plazo concreto toda vez la disposición normativa señala que la EFA debe informar sobre las acciones adoptadas para atender la denuncia en un plazo razonable dependiendo de la complejidad del caso concreto⁷.

Al respecto, se han identificado oportunidades de optimización de plazos de respuesta a cargo de las entidades a las que se derivan las denuncias. En la publicación *Una respuesta para el ambiente: acciones para mejorar la tasa de respuesta ante denuncias ambientales*⁸, se muestra el impacto que una intervención con estrategias de economía del comportamiento puede lograr, mediante el rediseño de las comunicaciones, haciéndolas relevantes, fáciles y motivadoras, mostrando la importancia de la respuesta ante denuncias ambientales. La intervención se aplicó sobre un grupo de EFA nacionales, que concentraban el 47% de las derivaciones de denuncias ambientales. Con la aplicación de estrategias de economía del comportamiento, se logró el 69% de reducción del tiempo de respuesta, ya que el tiempo promedio de respuesta disminuyó en 49 días menos, de 71 a 22 días hábiles.

Aunado a ello, en el marco del ciclo de gobernanza regulatoria –que reconoce como una de sus fases el monitorear y evaluar el desempeño de la regulación–, mediante el documento “Evaluación ex-post de la aplicación de las reglas del Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales -SINADA”⁹ (en adelante, **Evaluación Ex-post**) se recomendó mejorar las acciones realizadas por el OEFA para atender de manera oportuna y eficiente las denuncias ambientales presentadas.

Al respecto, la Evaluación Ex post, que construyó la cadena de resultados del SINADA (insumos - actividades - productos - resultados intermedios - resultados finales), considerando la aplicación de las Reglas 2014, concluyó lo siguiente en cuanto a los indicadores de actividades:

- Las denuncias de competencia indirecta del OEFA se **derivaron** en un tiempo promedio de **29 días**, siendo mayor al establecido en el Reglamento (11 días hábiles).
- Solo en un 20% de la muestra de denuncias se **comunicaron acciones**, siendo el promedio de días para comunicar acciones de **70 días** tanto para competencia directa como indirecta.

Asimismo, respecto a los indicadores de resultados intermedios, la Evaluación Ex-post analizó cuán satisfechos se sentían los denunciante respecto a la atención de la denuncia ambiental presentada ante el OEFA, así como sobre la facilidad para la presentación de su denuncia, el grado de confiabilidad hacia el OEFA respecto a la atención de denuncias ambientales y la percepción respecto a la solución de los problemas reportados¹⁰; al respecto, se concluyó:

- Solo un 3% de los usuarios que respondieron a la encuesta otorgaron el máximo nivel de satisfacción al uso del Sinada, mientras que un 44% otorgaron el mínimo nivel de satisfacción.

(...)

b) De comprobarse que se trata de un hecho nuevo, la Dirección de Supervisión evaluará la necesidad de realizar una supervisión especial teniendo en cuenta, entre otros criterios, la posible gravedad de la conducta y la programación de supervisiones existentes. En caso se considere pertinente realizar una supervisión, se informará al Sinada el trimestre aproximado en que se realizaría dicha actividad. En caso contrario, se comunicará las razones que sustentan la no programación de la supervisión.

⁷ **Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM (derogado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM)**

Artículo 21.- Del análisis de competencia

(...)

21.5 Mediante disposición de obligatorio cumplimiento se ordenará a la EFA informar sobre las acciones adoptadas para atender la denuncia, concediéndole un plazo razonable, el cual dependerá de la complejidad del caso concreto.”

⁸ Cuellar Mendoza, Gustavo, Andres Dimas Beisaga, Dante Guerrero Barreto, Karina Montes Tapia, Lucía Robledo Martínez, Manuel Santa Cruz Santa Cruz. “Una respuesta para el ambiente: acciones para mejorar la tasa de respuesta ante denuncias ambientales”. En: *La economía del comportamiento aplicada a la fiscalización ambiental*. BE OEFA, Lima, 2021, páginas 10 y siguientes.

⁹ OEFA. *Evaluación ex-post de la aplicación de las reglas del servicio de información nacional de Denuncias Ambientales (Sinada) Período 2009 - 2017*. Lima, 2019. pp. 55-56. Disponible en el siguiente enlace: <https://repositorio.oefa.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12788/148/Evaluacion-ex-post-de-la-aplicacion-de-las-reglas-del-Servicio-de-Infomacion-Nacional-de-Denuncias-Ambientales-Sinada-Periodo-2017-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁰ OEFA. *Evaluación ex-post de la aplicación de las reglas del servicio de información nacional de Denuncias Ambientales (Sinada) Período 2009 - 2017*. Lima, 2019. pp. 51-52. Disponible en el siguiente enlace: <https://repositorio.oefa.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12788/148/Evaluacion-ex-post-de-la-aplicacion-de-las-reglas-del-Servicio-de-Infomacion-Nacional-de-Denuncias-Ambientales-Sinada-Periodo-2017-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Un 56% de los usuarios volvería a recurrir al Sinada para realizar una denuncia.

Cabe señalar que, en cierta medida estos resultados se deben a la no claridad respecto al alcance del SINADA, que en estricto busca: (i) garantizar y facilitar a los ciudadanos el ejercicio de su derecho de presentar denuncias ambientales; (ii) canalizar adecuadamente tales denuncias ambientales al órgano de línea del OEFA o a la EFA competente que corresponda para su respectiva atención; y, (iii) comunicar a los denunciantes sobre tales acciones.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que las Reglas 2014 no establecen claramente cuando la denuncia ambiental presentada ante la entidad se considera atendida en el marco del alcance del SINADA, lo cual, aunado a la falta de plazos concretos, ha generado cuestionamientos por parte de las EFA competentes, y la demora en la atención de las denuncias ambientales que les han sido derivadas. En ese sentido, resulta necesario precisar los supuestos de atención de las denuncias ambientales.

En esa misma línea, resulta necesario que desde el SINADA se realice una verificación de las respuestas remitidas por los órganos de línea del OEFA o las EFA competentes a los cuales se les derivó la denuncia ambiental, a fin de corroborar que tales respuestas se enmarcan en los supuestos previstos -etapa que las Reglas 2014 no contempla.

Por lo tanto, a partir de la identificación de las oportunidades de mejora respecto a las Reglas 2014 que se han identificado, se justifica la necesidad de establecer un nuevo procedimiento para la atención de las denuncias ambientales presentadas ante la entidad, a fin de posibilitar una atención óptima, oportuna y eficiente de estas. En este sentido, resulta necesario aprobar el Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el OEFA (en adelante, **fórmula normativa**).

I.3 Análisis de constitucionalidad y legalidad de la fórmula normativa

De conformidad con el Numeral 2.22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú toda persona tiene derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida¹¹.

En el marco de dicho mandato constitucional, LGA dispone que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país¹².

En ese sentido, el Artículo 43° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**) establece que toda persona tiene derecho a conocer el estado de las denuncias que presente ante cualquier entidad pública respecto de los posibles riesgos o daños que se generen en el ambiente o a la salud de las personas. Asimismo, prescribe que las entidades públicas deben establecer los procedimientos para la atención de las citadas denuncias y sus formas de comunicación al público¹³.

¹¹ Constitución Política del Perú de 1993
TÍTULO I De la persona y de la sociedad
CAPÍTULO I Derechos fundamentales de la persona
Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:
(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

¹² Ley N°28611, Ley General del Ambiente.-
Artículo I.- Del derecho y deber fundamental

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

¹³ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
Artículo 43.- De la información sobre denuncias presentadas

43.1 Toda persona tiene derecho a conocer el estado de las denuncias que presente ante cualquier entidad pública respecto de infracciones a la normatividad ambiental, sanciones y reparaciones ambientales, riesgos o daños al ambiente y sus demás

En esa línea, el Artículo 49° de la LGA establece que las entidades públicas promueven mecanismos de participación de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental estableciendo, en particular, mecanismos de participación ciudadana en distintos procesos entre ellos en el seguimiento, control y monitoreo ambiental, incluyendo las denuncias por infracciones a la legislación ambiental o por amenazas o violación a los derechos ambientales.¹⁴

Por su parte, el Artículo 116° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que 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 legítimo¹⁵.

Aunado a ello, el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM (en adelante, **Reglamento de Participación Ciudadana**) reconoce como un mecanismo de participación ciudadana en la fiscalización ambiental la interposición de denuncias de infracciones o de amenazas a la normativa ambiental; en ese sentido establece que cualquier persona puede denunciar ante las instancias correspondientes el incumplimiento de alguna norma ambiental, acompañando los elementos probatorios del caso.¹⁶

Por otro lado, a través de la creación del SINEFA, como sistema funcional, el Estado busca asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las personas naturales o jurídicas que realicen actividades bajo competencia del OEFA y de las demás EFA.

Al respecto, el OEFA en su calidad de ente rector del SINEFA y en el marco de lo dispuesto en el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, tiene la función normativa,

componentes, en especial aquellos vinculados a daños o riesgos a la salud de personas. Las entidades públicas deben establecer en sus Reglamentos de Organización y Funciones, Textos Únicos de Procedimientos Administrativos u otros documentos de gestión, los procedimientos para la atención de las citadas denuncias y sus formas de comunicación al público, de acuerdo con los parámetros y criterios que al respecto fije el Ministerio del Ambiente y bajo responsabilidad de su máximo representante. Las entidades deberán enviar anualmente un listado con las denuncias recibidas y soluciones alcanzadas, con la finalidad de hacer pública esta información a la población a través del SINIA."

43.2 En caso de que la denuncia haya sido trasladada a otra autoridad, en razón de las funciones y atribuciones legalmente establecidas, se debe dar cuenta inmediata de tal hecho al denunciante.

¹⁴ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**

Artículo 49.- De las exigencias específicas

Las entidades públicas promueven mecanismos de participación de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental estableciendo, en particular, mecanismos de participación ciudadana en los siguientes procesos:

(...)

d. Seguimiento, control y monitoreo ambiental, incluyendo las denuncias por infracciones a la legislación ambiental o por amenazas o violación a los derechos ambientales.

¹⁵ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

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.

¹⁶ **Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM**

Artículo 35.- Mecanismos de participación en la fiscalización

La participación en la fiscalización ambiental se lleva a cabo mediante mecanismos tales como:

(...)

c) Denuncia de infracciones o de amenazas de infracciones a la normativa ambiental

Artículo 38.- Denuncia por infracciones a la legislación ambiental

Cualquier persona puede denunciar ante las instancias correspondientes el incumplimiento de alguna norma ambiental, acompañando los elementos probatorios del caso. (...)

la cual comprende, entre otros, la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA. En ejercicio de su función normativa, el OEFA, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 015-2014-OEFA/CD aprobó las Reglas 2014.

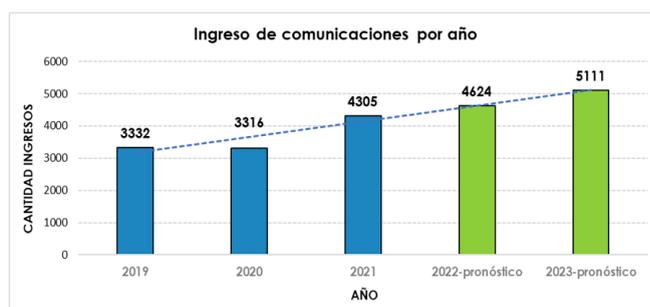
En ese sentido, siendo necesario contar con un instrumento que facilite la presentación y seguimiento de las denuncias ambientales por parte de los ciudadanos, así como optimizar la gestión para la atención de denuncias ambientales, en el marco de su función normativa, el OEFA elabora la fórmula normativa.

Por lo tanto, en atención a lo expuesto, la aprobación de la fórmula normativa se efectúa a través de Resolución del Consejo Directivo del OEFA, de conformidad con los Literales h) y n) del Artículo 9° del ROF del OEFA¹⁷.

I.4 Análisis del contenido de la fórmula normativa

En los últimos 3 años, el SINADA –servicio que forma parte de la Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, **SEFA**)– recibió cerca de 11 000 comunicaciones de la ciudadanía referidas a denuncias ambientales; tales comunicaciones han ido en aumento cada año; así del 2020 al 2021 la tasa de crecimiento fue del 30% y se pronostica que para los años 2022 y 2023 los ingresos asciendan entre 4624 y 5111 comunicaciones, respectivamente, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico N°2 Cantidad de comunicación (denuncias presentadas)



Fuente y Elaboración: SINADA

De acuerdo al flujo estipulado en las Reglas 2014, las denuncias presentadas fueron evaluadas previamente hasta identificar si corresponden o no a una denuncia ambiental, y por lo tanto correspondía tramitarlas. Al respecto, en los últimos tres (3) años (2019-2021), se tiene que, en promedio cada año, el 56% de las comunicaciones ingresadas son en estricto denuncias ambientales. Asimismo, durante los últimos cuatro (4) años (2018-2021), este porcentaje va en aumento, siendo el promedio anual de crecimiento de un 23%, con un pronóstico de 2268 denuncias ambientales para el 2022, y 2425 denuncias ambientales para el 2023; tal como se muestra a continuación:

¹⁷

Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.-

Artículo 9.- Funciones del Consejo Directivo Son funciones del Consejo Directivo:

(...)

h) Aprobar los instrumentos que tipifiquen las conductas infractoras en materia ambiental, que establezcan la escala de sanciones correspondiente, y la metodología para el cálculo de multas.

n) Emitir resoluciones en el ámbito de su competencia.

Gráfico N°3 Cantidad de denuncia ambientales tramitadas



Fuente y Elaboración: SINADA

Considerando estas estadísticas y en atención a la problemática identificada, la fórmula normativa tiene como objetivo establecer una regulación sobre la atención de las denuncias ambientales a través del SINADA que garantice el derecho a formular y conocer el estado de las denuncias presentadas bajo un enfoque actualizado e integral que asegure que dicha atención sea oportuna, y efectiva.

En ese sentido, la fórmula normativa consta de seis (6) Capítulos referidos a: i) Disposiciones generales, ii) Presentación de la denuncia, iii) Análisis de la denuncia, iv) Derivación de la denuncia, v) Atención de la denuncia y vi) Verificación de la atención de la denuncia; dos (2) Disposiciones Complementarias Finales, dos (2) Disposiciones Complementarias Transitorias y una Disposición Complementaria Derogatoria.

1.4.1 Sobre las Disposiciones Generales

La denuncia ambiental es un mecanismo de participación ciudadana a través del cual la ciudadanía en general puede informar sobre situaciones (por acción u omisión) que generen un riesgo o daño al ambiente, brindando incluso los medios probatorios que permitan verificar la comisión de una presunta infracción administrativa, así como la información respectiva que permita identificar al presunto responsable; con lo cual, contribuyen al ejercicio oportuno de la fiscalización ambiental y, de esa forma, a garantizar el derecho de las personas a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de su vida.

Considerando ello y, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 43° de la LGA, los Artículos 35° y 38° del Reglamento sobre Participación Ciudadana y el Artículo 116° TUO de la LPAG, la fórmula normativa tiene como objeto establecer las disposiciones y criterios aplicables que regulan el procedimiento para la atención de las denuncias ambientales, a fin de transparentar información, ordenando y vinculando la intervención de los actores en la tramitación de una denuncia ambiental, desde su presentación hasta la verificación de su atención, de conformidad con lo establecido en la normativa ambiental vigente, a fin de garantizar que dicha atención sea oportuna, efectiva y eficiente.

En ese línea, la fórmula normativa precisa que las disposiciones en ella contenidas son aplicables a:

- i) Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, que presente denuncias ambientales ante el OEFA, respecto a los requisitos para la presentación de tales denuncias y a las disposiciones para efectuar el seguimiento de estas.
- ii) La EFA de alcance nacional, regional y local, así como los órganos de línea del OEFA -por ejemplo la Autoridad de Supervisión o las oficinas desconcentradas en el marco de la función de supervisión delegada¹⁸- a las que les serán derivadas las denuncias

¹⁸ Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2019-OEFA/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 00017-2020-OEFA/CD, se delegan funciones vinculadas a la supervisión del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y al desempeño de las funciones de fiscalización ambiental, para las presentes reglas son considerados como tales porque brindan una atención directa a las denuncias que les son derivadas.

- ambientales para que realicen las acciones necesarias para la atención de las mismas en el marco de sus competencias.
- iii) Las demás áreas del OEFA que reciben una denuncia ambiental y/o realizan alguna acción respecto al seguimiento de las denuncias ambientales¹⁹.
 - iv) El SINADA, encargado de recibir las denuncias ambientales, derivarlas al OEFA o a la EFA competente, previo análisis de los hechos denunciados, verificar la información brindada por estas relacionada con la atención efectuada (acciones de fiscalización ambiental) y, realizar comunicaciones al denunciante sobre la atención de sus denuncias, según corresponda.

Asimismo, la fórmula normativa incluye un listado de definiciones con la finalidad de brindar claridad respecto de ciertos términos relevantes y recurrentes y facilitar una lectura ágil y comprensiva de las disposiciones contenidas en ella; entre las cuales se encuentran: formulario digital (referido al formulario de presentación de la denuncia disponible en el sistema informático que se implemente), Órganos de Línea (referido a la Dirección de Evaluación Ambiental, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía Minas, la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas, la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios, y las Oficinas Desconcentradas en el marco de la función de supervisión delegada); entre otras.

En esa misma línea, y en aras de clarificar el alcance del SINADA, se precisa que es un servicio gratuito de alcance nacional que presta el OEFA para derivar las denuncias ambientales presentadas ante la entidad al Órgano de línea del OEFA o a la EFA competente, que corresponda, e informar oportunamente a los denunciantes sobre las acciones señaladas por estos respecto a la atención de tales denuncias, con la finalidad de garantizarles su derecho de presentar denuncias ambientales y a conocer el estado de estas; más no que tiene como finalidad la solución de los hechos denunciados.

Por otro lado, la fórmula normativa regula únicamente dos tipos de denuncias ambientales:

- i) **Denuncia ambiental sin reserva de identidad** Aquellas en las cuales el denunciante proporciona información que permita su identificación y, establece un canal de comunicación para que el SINADA informe todas las actuaciones que se realicen respecto a la atención de la denuncia ambiental presentada- y;
- ii) **Denuncias ambientales anónimas** aquellas en las cuales el/la denunciante decide no identificarse, precisando dicha situación de manera expresa. Para lo cual, el/la denunciante debe eliminar todos los datos personales que permitan su identificación al presentar una denuncia ambiental anónima. En estos casos, el SINADA no remite comunicación alguna al denunciante, por lo que la vía de acceso a la información sobre las actuaciones efectuadas en el marco del procedimiento regulado en el presente Reglamento es a través de la consulta con el código único de la denuncia.

A diferencia de las Reglas 2014 que establece un tercer tipo de denuncia ambiental referido a la “*denuncia con reserva de identidad*”, mediante la cual los denunciantes brindaban sus datos personales para efectos de poder estar informados respecto de la atención de sus denuncias ambientales pero solicitan expresamente que estos datos no sean utilizados o brindados a terceros, ahora con el enfoque actual de las Nuevas Reglas ya no resulta necesario este tercer tipo de denuncia ambiental, debido a que cuentan con el código de registro.

Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.-

Artículo 67.- Funciones de las Oficinas Desconcentradas

Las Oficinas Desconcentradas desarrollan las siguientes funciones, dentro de su ámbito geográfico de intervención y según los lineamientos que para tal efecto apruebe el Consejo Directivo:

(...)

- g) Atender y hacer seguimiento a las denuncias ambientales efectuadas por los/las ciudadanos/as hasta su culminación.

¹⁹ A manera de ejemplo, estarían incluidas aquí todas las áreas del OEFA que reciben denuncias y deben derivarlas al SINADA en el marco de lo dispuesto en el Artículo 10° de la fórmula normativa; asimismo, estaría la SEFA y Oficinas Desconcentradas para el seguimiento de la denuncia en el marco de la Actuación del Observatorio de Solución de Problemas Ambientales - OSPA del OEFA.

Al respecto, en aras de garantizar el derecho de acceso a la información ambiental, reconocido en el Principio 10 de la Declaración de Río²⁰ y en el Acuerdo de Escazú²¹, respecto de las denuncias ambientales presentadas al OEFA, a través de un código asignado, posibilita que el denunciante pueda realizar el seguimiento de su denuncia en cualquier momento; es decir, independientemente de si el denunciante brinda sus datos de identificación o no, pueden mantenerse informados del trámite de las denuncias presentadas, accediendo únicamente al sistema informático que el OEFA implemente para dicho efecto.

En ese sentido, la denuncia con reserva de identidad no resulta beneficiosa para el denunciante, sumado a que requiere la ejecución de procesos de anonimización cuya implementación supone costos adicionales y el añadido de pasos en el procedimiento que ponen en riesgo la atención oportuna de las denuncias ambientales.

De otro lado, la fórmula normativa establece que en caso se evidencie que la denuncia ambiental presentada es maliciosa, tanto el OEFA como las EFA competentes, se encuentran habilitadas para interponer las acciones legales que correspondan, en el caso del OEFA a través de su Procuraduría Pública. Dicha disposición se justifica en el hecho de que la tramitación de una denuncia ambiental maliciosa, podría dificultar o retrasar la atención de otras denuncias ambientales que si impliquen riesgos o daños al ambiente y, además, podría irrogar costos a la Entidad; al respecto, de conformidad con el Artículo 38° del Reglamento de Participación Ciudadana, si la denuncia fuera maliciosa, el denunciante deberá asumir los costos originados por la acción de fiscalización²².

Finalmente, respecto al primer capítulo referido a las disposiciones generales, la fórmula normativa establece que la Oficina de Relaciones Institucionales y Atención a la Ciudadanía del OEFA - en atención a lo dispuesto en el Artículo 40° del ROF del OEFA²³, y las Oficinas Desconcentradas - en atención a lo dispuesto en el literal h) del Artículo 67° del ROF del OEFA²⁴ son las áreas encargadas de brindar orientación respecto al procedimiento de atención de las denuncias ambientales presentadas ante la entidad. Sin perjuicio de lo

-
- ²⁰ **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**
PRINCIPIO 10
(...) En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. (...)
- ²¹ Si bien este Acuerdo aún no ha sido ratificado por el Perú, sí constituye un referente importante a tomar en cuenta en la elaboración de instrumentos:
Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe
Artículo 5 Acceso a la información ambiental
Accesibilidad de la información ambiental
1. Cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad.
2. El ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental comprende: a) solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita; b) ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y (...)
- ²² **Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM**
Artículo 38.- Denuncia por infracciones a la legislación ambiental
(...) Si la denuncia fuera maliciosa, el denunciante deberá asumir los costos originados por la acción de fiscalización.
- ²³ **Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM**
“Artículo 40.- Oficina de Relaciones Institucionales y Atención a la Ciudadanía
(...)
40.2 La Oficina de Relaciones Institucionales y Atención a la Ciudadanía está encargada de brindar información, orientación y difusión de los servicios y actividades materia de competencia del OEFA, a través del Servicio de Información y Atención a la Ciudadanía – SIAC. Depende jerárquicamente de la Secretaría General.
(...)
- ²⁴ **Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.-**
Artículo 67.- Funciones de las Oficinas Desconcentradas
Las Oficinas Desconcentradas desarrollan las siguientes funciones, dentro de su ámbito geográfico de intervención y según los lineamientos que para tal efecto apruebe el Consejo Directivo:
(...)
h) Desarrollar actividades de atención y orientación a la ciudadanía.

señalado, corresponde recalcar que en los casos de denuncias ambientales sin reserva de identidad, el SINADA informa directamente al denunciante respecto del estado de estas.

1.4.2 Sobre la presentación de la denuncia

Con la finalidad de facilitar la presentación de denuncias ambientales, la fórmula normativa establece que la ciudadanía en general puede presentar sus denuncias ambientales de las siguientes formas:

- ii) De forma **virtual**, a través del formulario digital disponible en el sistema informático que se implemente, a través del cual se podrá ubicar en el mapa el lugar exacto de ocurrencia de los hechos denunciados; en tanto ello ocurra, se podrá presentar denuncias ambientales a través de la Mesa de partes virtual del OEFA, o la página Web de la entidad, garantizando que estas puedan ser presentadas desde cualquier lugar a nivel nacional, e internacional.
- i) De manera **presencial** en la sede principal del OEFA o en cualquiera de las sedes de sus oficinas desconcentradas. Al respecto, la fórmula normativa señala que, en estos casos, una vez que se implemente el sistema informático, la Oficina de Relaciones Institucionales y Atención a la Ciudadanía, o el personal de la Oficina Desconcentrada, según corresponda, completa el formulario digital de acuerdo a lo que el denunciante indique, ello con la finalidad de mantener un estándar en los datos de los hechos denunciados y sistematizar dicha información desde el comienzo.

Por otro lado, respecto a cuándo se considera presentada la denuncia, la fórmula normativa establece que los denunciantes pueden presentarlas las veinticuatro (24) horas del día, los siete (7) días de la semana. Ello en coherencia con el Artículo 117 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que señala que el horario de atención es de veinticuatro (24) horas, los siete (7) días de la semana²⁵. En tal sentido, el documento se entiende recibido en la misma fecha de su envío²⁶.

Sin perjuicio de ello, para efectos de darle atención, se consideran presentadas según el siguiente detalle: si las denuncias ambientales han sido ingresadas -por medios virtuales o físicos- entre las 00:00 y 16:30 horas se entienden presentadas dentro del mismo día, luego de ese horario, serán consideradas como presentadas dentro del siguiente día hábil; asimismo, las denuncias ambientales ingresadas los sábados, domingos, feriados y días no laborales se considerarán presentados el primer día hábil siguiente.²⁷

²⁵ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.-**

Artículo 117.- Recepción documental

117.1 Cada entidad tiene su unidad general de recepción documental, trámite documentado o mesa de partes, salvo cuando la entidad brinde servicios en varios inmuebles ubicados en zonas distintas, en cuyo caso corresponde abrir en cada local registros auxiliares al principal, al cual reportan todo registro que realicen.

Asimismo, cada entidad cuenta con una mesa de partes digital, conforme a los alcances establecidos en la Ley 31170, cuyo horario de atención es de veinticuatro (24) horas, los siete (7) días de la semana.
(...)

²⁶ En esa línea, en la Resolución 0481-2021/SEL-INDECOPI del 8 de julio de 2021, recaída en el Expediente 000063-2020/CEB, el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual ha señalado que el escrito se tendrá por recibido en la fecha de envío, independientemente de la hora en la que se remitió la documentación, siendo lo determinante la fecha del envío de la misma. Señala además que dicha interpretación se encuentra en la línea de lo resuelto en pronunciamientos de la Sala Especializada en Procedimientos Concursales, concretamente en las Resoluciones 363-2015/SCO-INDECOPI y 364-2015/SCO-INDECOPI.

²⁷ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

Artículo 149. Régimen de las horas hábiles

El horario de atención de las entidades para la realización de cualquier actuación se rige por las siguientes reglas:

1. Son horas hábiles las correspondientes al horario fijado para el funcionamiento de la entidad, sin que en ningún caso la atención a los usuarios pueda ser inferior a ocho horas diarias consecutivas.
2. El horario de atención diario es establecido por cada entidad cumpliendo un período no coincidente con la jornada laboral ordinaria, para favorecer el cumplimiento de las obligaciones y actuaciones de la ciudadanía. Para el efecto, distribuye su personal en turnos, cumpliendo jornadas no mayores de ocho horas diarias.
3. El horario de atención es continuado para brindar sus servicios a todos los asuntos de su competencia, sin fraccionarlo para atender algunos en determinados días u horas, ni afectar su desarrollo por razones personales.

(...)

De otro lado, tal como se indicó previamente, la fórmula normativa contempla que todas las denuncias ambientales generan un código único que permite su identificación, el cual es puesto en conocimiento del denunciante al finalizar la presentación de la denuncia.

El sistema informático genera y brinda un código único al denunciante, independientemente del tipo de denuncia ambiental que haya presentado (sin reserva de identidad o anónima), el cual significa un enorme beneficio para los denunciantes pues posibilita que pueda realizar el seguimiento de su denuncia ambiental de manera permanente; con lo cual se garantiza el cumplimiento del derecho a conocer el estado de las denuncias formuladas respecto de infracciones a la normatividad ambiental.

Por otro lado, en el marco de lo dispuesto en el Numeral 116.2 del Artículo 116° del TUO de la LPAG –que establece que la denuncia 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–, la fórmula normativa establece los siguientes requisitos para la presentación de las denuncias ambientales, según se trate de denuncias ambientales sin reserva de identidad o denuncias ambientales anónimas:

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

8.1 *La denuncia ambiental sin reserva de identidad debe consignar la siguiente información:*

- a) *Nombres y apellidos de la persona natural que presenta la denuncia ambiental y número de Documento Nacional de Identidad o Carnet de Extranjería.*
- b) *Razón o denominación social, número de Registro Único de Contribuyente en caso el denunciante sea una persona jurídica.*
- c) *Nombres y apellidos y documento de identidad del representante cuando sean más de dos personas.*
- d) *Dirección física y/o electrónica a la cual se remiten las comunicaciones.*
- e) *Descripción de los hechos que presuntamente pudieran constituir el incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable, indicando las circunstancias de tiempo, lugar y modo.*
- 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 del (los) denunciado (s), o información que permita su identificación y la actividad que estaría generando la presunta contaminación ambiental, en caso se cuente con dicha información.*

8.2 *En la denuncia ambiental anónima aplica solo los requisitos consignados en los Literales e), f) y g) del Numeral 8.1 del Artículo 8° del presente Reglamento.*

8.3 *El denunciante no requiere acreditar la afectación directa o inmediata de algún derecho o interés legítimo a causa del hecho denunciado.*

Al respecto, se advierte que los requisitos contemplados en el Literal a) hasta el d) son necesarios para el tipo de denuncias sin reserva de identidad, toda vez que permiten identificar al denunciante, así como obtener los datos necesarios para que SINADA efectúe las comunicaciones sobre la atención de la denuncia.

Mientras que los requisitos señalados en el Literal e) hasta el g) permiten identificar el problema objeto de la denuncia ambiental, así como determinar si es objeto de fiscalización ambiental e identificar a la EFA competente; y, contar con medios probatorios que generen indicios de la ocurrencia de los hechos objeto de la denuncia, así como identificar a los denunciados, en caso se cuente con dicha información.

Cabe señalar que en el marco del Numeral 116.1 del Artículo 116° del TUO de la LPAG²⁸, la fórmula normativa señala expresamente que los denunciante no requieren acreditar la afectación directa del hecho denunciado; es decir que no resulta necesario que los hechos denunciados involucren un perjuicio inmediato de algún derecho o interés legítimo.

Al respecto, el Tribunal Constitucional señala en la sentencia recaída en el Expediente N° 01757-2007-PA/TC²⁹ que el interés difuso es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente, respecto a tales intereses nadie en particular es titular exclusivo y al mismo tiempo todos los miembros de un grupo o categoría determinada son sus titulares, y por lo tanto estarían habilitados para defender tales intereses.

Por otro lado, la fórmula normativa establece que, por cada código único generado, se forma un expediente digital de la denuncia el cual se almacena en soportes digitales -que serán implementados por la Coordinación del SINADA en coordinación con la Oficina de Tecnologías de la Información- lo cual posibilita tener ordenada de manera cronológica toda la documentación que se emita durante su tramitación. Sin perjuicio de lo señalado, en el marco de lo dispuesto en los Números 127.1 y 127.2 del Artículo 127° del TUO de la LPAG³⁰, la fórmula normativa contempla que las denuncias ambientales que contengan similitud en relación a los requisitos establecidos en los Literales e) -referido a la descripción de los hechos materia de la denuncia ambiental- y g) -referido a la identidad de los denunciados- podrán acumularse para efecto de su atención.

Finalmente, respecto al segundo capítulo referido a la presentación de la denuncia, la fórmula normativa establece que en aquellos casos en los que las denuncias ambientales hayan sido recibidas por otra áreas del OEFA, estas deben derivarla a la Coordinación del SINADA, a fin de que esta última pueda realizar el análisis de la misma y poder gestionarla según corresponda en el marco de lo dispuesto en la fórmula normativa.

1.4.3 Sobre el análisis de la denuncia presentada ante el OEFA

La fórmula normativa establece que una vez recibida una denuncia ambiental, el SINADA realiza un análisis inicial de su contenido. Al respecto, el primer filtro que el SINADA efectúa -a fin de continuar o no con el trámite de la denuncia presentada- es verificar si los hechos descritos en la denuncia son objeto de fiscalización ambiental; procediendo de la siguiente manera:

- i) En caso se trate de hechos no relacionados a la fiscalización ambiental, el SINADA en el marco de lo dispuesto en el Numeral 116.3 del Artículo 116° del TUO de la LPAG³¹, comunica al denunciante, que no corresponde la atención denuncia, ello en los casos de denuncias sin reserva de identidad, y sin perjuicio de que el denunciante -incluso los

²⁸ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

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.(...)

²⁹ Tribunal Constitucional señala en la sentencia recaída en el Expediente N° 01757-2007-PA/TC

14. Cabe señalar que el artículo 82 del Código Procesal Civil señala que: "Interés difuso es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente o el patrimonio cultural o histórico o del consumidor. (...)

15. Conforme a ello, los derechos difusos tienen una característica especial, que le otorgan una particularidad: nadie en particular es titular exclusivo y al mismo tiempo todos los miembros de un grupo o categoría determinada son sus titulares.

³⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 127.- Acumulación de solicitudes

127.1 En caso de ser varios los administrados interesados en obtener un mismo acto administrativo sin intereses incompatibles, pueden comparecer conjuntamente por medio de un solo escrito, conformando un único expediente.

127.2 Pueden acumularse en un solo escrito más de una petición siempre que se trate de asuntos conexos que permitan tramitarse y resolverse conjuntamente, pero no planteamientos subsidiarios o alternativos (...)

³¹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.-

Artículo 116.- Derecho a formular denuncias

116.3 (...). El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviese individualizado.

denunciantes anónimos- puede verificar dicho estado a través del sistema informático mediante el código único generado.

Sin perjuicio de lo señalado, en aquellas denuncias relacionadas con la protección ambiental –por ejemplo se tratan de denuncias en el marco de ordenamiento territorial, certificación ambiental, entre otros–, el SINADA deriva a la autoridad competente, para que proceda conforme a sus atribuciones.

- ii) En las denuncias sin reserva de identidad que no cumple con el requisito establecido en el Literal d) referido a la dirección física y/o electrónica a la cual se remiten las comunicaciones, SINADA las tramita como una denuncia ambiental anónima, debido a la imposibilidad de poder comunicarse con el denunciante.
- iii) En las denuncias sin reserva de identidad que no cumple con el requisito establecido en el Literal e) referido a la descripción de los hechos que presuntamente pudieran constituir el incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable, indicando las circunstancias de tiempo, lugar y modo, el SINADA le concede un plazo de hasta cinco (5) días hábiles para subsanar la omisión, a fin de poder continuar el trámite de la denuncia ambiental; si el denunciante no subsana dentro del plazo señalado, SINADA comunica al denunciante que no corresponde su atención denuncia.
- iv) En las denuncias anónimas, verifica que esta cumpla con el requisito establecido en el Literal e) Numeral 8.1 del Artículo 8 de la fórmula normativa referido a la descripción de los hechos que presuntamente pudieran constituir el incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable, indicando las circunstancias de tiempo, lugar y modo; en caso no se cumpla con este requisito el SINADA los archiva, estado que puede ser verificado por los denunciantes anónimos a través del sistema informático mediante el código único generado.

Finalmente respecto al tercer capítulo referido al análisis de la denuncia, la fórmula normativa establece que frente a la declaración de rechazo de una denuncia ambiental, subsiste el derecho del ciudadano de presentar una nueva denuncia ambiental cumpliendo todos los requisitos dispuestos para su presentación en la fórmula normativa.

1.4.4 Sobre la derivación de la denuncia ambiental

La fórmula normativa establece que el SINADA debe derivar la denuncia ambiental para su atención. Al respecto, para proceder con la derivación de la denuncia, el SINADA debe realizar previamente no solo un análisis legal minucioso de los hechos denunciados, sino además el respectivo análisis de competencia, a fin de determinar cuál es el órgano de línea del OEFA y/o la EFA competente para atender la denuncia ambiental presentada.

Asimismo, considerando que los hechos materia de la denuncia podrían estar inmersos en las competencias de más de una EFA, la fórmula normativa establece que, en caso exista más de una EFA competente, el SINADA derivará la denuncia en forma simultánea a todas las que resulten competentes.

De otro lado, la fórmula normativa contempla que una vez derivada la denuncia ambiental, el órgano de línea del OEFA y/o a la EFA competente, tendrán acceso a la información relacionada con la denuncia, en aras de poder atenderla. Al respecto, y a fin de facilitar la revisión de la documentación por parte del el órgano de línea del OEFA y/o a la EFA competente, la fórmula normativa establece que una vez implementado el sistema informático, el acceso a dicha información debe realizarse a través del referido aplicativo, para lo cual se les brindará un usuario y contraseña.

Finalmente, respecto al quinto capítulo referido a la derivación de la denuncia ambiental, la fórmula normativa establece que para el caso de denuncias ambientales sin reserva de identidad, el SINADA comunica al denunciante la derivación de la denuncia, ello con la finalidad de que tales denunciantes puede realizar el seguimiento del trámite de la denuncia

presentada; sin perjuicio del seguimiento permanente que puede realizar directamente el denunciante (tanto en el caso de denuncias sin reserva de identidad, como en el caso de denuncias anónimas) a través del sistema informático mediante el código único generado.

En ese sentido, la fórmula normativa posibilita que se garantice que los denunciantes tendrán tener certeza sobre: i) cuál es la autoridad competente que atenderá su denuncia ambiental; y ii) que su denuncia ya fue correctamente derivada al órgano de línea del OEFA y/o la EFA competente para su atención.

1.4.5 Sobre atención de la denuncia ambiental

En atención a lo señalado en el apartado 1.2 del presente documento -referido a la problemática objeto de regulación- uno de los principales aportes que introduce la fórmula normativa -de cara a asegurar una ágil atención de las denuncias ambientales presentadas ante el OEFA- es la **reducción o determinación** del plazo máximo para informar al SINADA las acciones respecto a la atención de las denuncias ambientales derivadas con el que cuentan los órganos de línea del OEFA y las EFA competentes, respectivamente.

Al respecto, la fórmula normativa establece que tras la derivación de la denuncia ambiental, el órgano de línea del OEFA y/o la EFA competente, según corresponda, cuenta con un plazo máximo de veinticinco (25) días hábiles -contados desde la fecha de derivación- para informar al SINADA las acciones respecto de los hechos objeto fiscalización ambiental realizadas para la atención de la denuncia ambiental. Cabe señalar que es un plazo menor al actualmente previsto en las Reglas 2014.

En ese sentido, a fin de dotar de celeridad al proceso de comunicación de las acciones realizadas por parte del órgano de línea del OEFA y/o la EFA competente, la fórmula normativa contempla que la SEFA, en el marco de su función de supervisión a EFA, puede establecer procedimientos para la entrega de información relativa al cumplimiento de las funciones a cargo de tales EFA³², razón por la cual pone a disposición un formulario para estandarizar las respuestas remitidas por éstas.

Ahora bien, en el supuesto de que el órgano de línea del OEFA y/o la EFA competente no cumpla con informar al SINADA sobre las acciones realizadas para la atención de la denuncia, el OEFA, a través del SINADA, en el marco de lo dispuesto en el Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA y el Artículo 60° del TUO de la LPAG³³ se encuentra facultado para comunicar al órgano competente del Sistema Nacional de Control la presunta responsabilidad administrativa funcional en la que habría incurrido.

³² **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.-**
Artículo 3°.- Finalidad
11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:
(...)
b) **Función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), nacional, regional o local:** comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local a las que se refiere el artículo 7.
El OEFA, en ejercicio de su función supervisora, puede establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información relativa al cumplimiento de las funciones a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).
El incumplimiento de las funciones antes indicadas acarrea responsabilidad funcional, lo cual es comunicado al órgano competente del Sistema Nacional de Control

³³ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**
Artículo 60.- Rol de la Contraloría General y de los órganos de control interno
60.1 Corresponde a la Contraloría General de la República y a los órganos de control interno de las entidades, en el marco de la Ley N 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, verificar de oficio que las entidades y sus funcionarios y servidores públicos cumplan con las obligaciones que se establecen en el Capítulo I, Disposiciones Generales, del Título, II Procedimiento Administrativo, de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.
60.2 Los administrados podrán presentar denuncias ante los órganos de control interno de las entidades, que forman parte del Sistema Nacional de Control, o directamente ante la Contraloría General de la República, contra los funcionarios o servidores públicos que incumplan cualquiera de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior.

Esto se sustenta en el hecho de que, conformidad con el Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, el OEFA, en su calidad de ente rector SINEFA, ejerce la función normativa, y la función supervisora de EFA de alcance nacional, regional o local.

Al respecto, su función normativa faculta al OEFA a dictar, entre otras, normas de carácter general necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno³⁴. Por su parte, su función de supervisión a EFA comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de estas, pudiendo, además, establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información relativa al cumplimiento de las funciones a su cargo³⁵.

Sobre este extremo corresponde precisar que la atención de denuncias ambientales es una actividad directamente vinculada al ejercicio de tales funciones, toda vez que, de conformidad con el Artículo 43° de la LGA, las denuncias ambientales brindan información respecto de infracciones a la normatividad ambiental; y de conformidad con la Ley del SINEFA el ejercicio de la fiscalización ambiental busca asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en distintas fuentes, entre ellas la normativa ambiental.

Aunado a ello, de conformidad con el Numeral 116.3 del Artículo 116° del TUO de la LPAG la presentación de denuncias ambientales obliga a las entidades a practicar diligencias preliminares y comprobada la verosimilitud de los hechos denunciados iniciar de oficio la respectiva fiscalización; asimismo corresponde recalcar que la información sobre denuncias ambientales constituye un criterio que se toma en cuenta para la priorización de la programación del ejercicio de tales funciones.

Adicionalmente, de conformidad con el Régimen Común –que establece los lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental en el país, así como las disposiciones generales que deben cumplir de manera obligatoria las EFA, a fin de garantizar una fiscalización ambiental homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada³⁶– la fiscalización ambiental en sentido amplio incluye las acciones de evaluación, supervisión, fiscalización en

³⁴ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**
Artículo 11.- Funciones generales
(...)
11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:
a) Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno. (...)

³⁵ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**
Artículo 11.- Funciones generales
(...)
11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:
(...)
b) Función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), nacional, regional o local: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local a las que se refiere el artículo 7.
El OEFA, en ejercicio de su función supervisora, puede establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información relativa al cumplimiento de las funciones a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA). (...)

³⁶ **Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM**
Artículo 1.- Objeto
1.1. La presente norma tiene por objeto aprobar el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, establecido en el numeral 131.2 del artículo 131 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y regulado en la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), modificada por la Ley 30011, y en el Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
1.2. El Régimen Común de Fiscalización Ambiental establece los lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental en el país, así como las disposiciones generales que deben cumplir de manera obligatoria las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) de manera obligatoria, en el ámbito del SINEFA, regulando su articulación con el fin de asegurar el ejercicio armónico de la fiscalización ambiental a su cargo y; la intervención coordinada y eficiente de las mismas.
1.3. El mencionado Régimen busca garantizar una fiscalización ambiental homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible del país como medio para garantizar el respeto de los derechos vinculados a la protección del ambiente.

sentido estricto **y otras similares**, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental³⁷.

Finalmente, corresponde recalcar que la Ley del SINEFA establece que el incumplimiento de las funciones antes indicadas acarrea responsabilidad funcional, lo cual es comunicado al órgano competente del Sistema Nacional de Control³⁸.

En atención a lo señalado, se evidencia que el OEFA, en el marco de su rectoría, está facultado para exigir a las EFA el cumplimiento obligatorio del Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el OEFA en el extremo referido a la exigencia de comunicar las acciones para la atención de las denuncias que les han sido derivadas, dentro del plazo previsto para ello, enmarcando sus respuestas a los supuestos de atención previstos, las cuales pasarán una verificación por parte de la Coordinación del SINADA y, que, en caso de no comunicar dichas acciones o no enmarcar sus respuestas ello, será puesto en conocimiento del Sistema Nacional de Control.

Sin perjuicio de lo señalado, corresponde precisar que el OEFA no está facultado para imponer sanciones a las EFA.

1.4.6 Sobre la verificación de la atención de la denuncia ambiental

A diferencia de las Reglas 2014, la fórmula normativa establece de manera expresa cuales son los supuestos de atención de la denuncia ambiental. Al respecto se señala:

Artículo 18.- Supuestos de atención de la denuncia ambiental

El SINADA considera que la denuncia ambiental ha sido atendida cuando:

a) *El órgano de línea del OEFA y/o la EFA competente informa al SINADA lo siguiente:*

- i. *Ha verificado que los hechos denunciados ya han sido identificados y se vienen adoptando las medidas correspondientes para su atención.*
- ii. *Ha programado acciones de supervisión ambiental respecto de los hechos denunciados, indicando el periodo aproximado en el que se ejecutarán dichas acciones.*
- iii. *Ha decidido no programar acciones de supervisión ambiental respecto de los hechos denunciados, indicando el sustento de dicha decisión.*
- iv. *Ha verificado la inexistencia del hecho objeto de la denuncia.*

b) *El SINADA, en el marco de lo dispuesto en el Artículo 17° del presente Reglamento, ha comunicado al órgano competente del Sistema Nacional de Control la presunta responsabilidad administrativa funcional ante el incumplimiento de brindar información.*

Esta precisión resulta importante pues se establece de forma indubitable cuales son las posibles respuestas que puede brindar el órgano de línea del OEFA y/o la EFA competente respecto a la atención de las denuncias que les hubieren sido derivadas, a fin de considerarlas atendidas en el marco del alcance del SINADA.

En esa misma línea, otro de los aportes de la fórmula normativa que busca coadyuvar a asegurar la calidad de la respuesta brindada por el órgano de línea del OEFA y/o la EFA

³⁷ Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM

Artículo 2.- Ámbito de Aplicación

(...)

2.2. La fiscalización ambiental, regulada en la presente norma, comprende las acciones de fiscalización ambiental que son ejercidas por el OEFA y las EFA de acuerdo a sus competencias.

La fiscalización ambiental, en sentido amplio, comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y otras similares, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental.

La fiscalización ambiental en sentido estricto comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones; sujeta al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

Cuando en la presente norma se hace referencia a la fiscalización ambiental, esta deberá entenderse en sentido amplio.

³⁸ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Artículo 11.- Funciones generales

(...)

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

(...)

b) Función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), nacional, regional o local:

(...)

El incumplimiento de las funciones antes indicadas acarrea responsabilidad funcional, lo cual es comunicado al órgano competente del Sistema Nacional de Control.

competente respecto a la atención de las denuncias ambientales que les han sido derivadas, es establecer una etapa de verificación de dicha respuesta por parte del SINADA.

En ese sentido, la fórmula normativa establece que luego de recibida la respuesta por parte del órgano de línea del OEFA y/o la EFA competente, el SINADA corrobora que la información brindada se enmarque en alguno de los supuestos del Artículo 18° de la fórmula normativa.

Con esta verificación, la labor del SINADA, a diferencia de lo dispuesto en las Reglas 2014, no se restringe únicamente a trasladar las respuestas, las cuales en ocasiones no se sujetaban a brindar información en el marco de la fiscalización ambiental; con lo cual el SINADA ya no es un servicio de mero trámite, sino que busca asegurar que la respuesta brindada por el órgano de línea y/o la EFA competente cumpla con informar sobre las acciones propias de la fiscalización ambiental.

Cabe resaltar que dicha verificación no limita las acciones de fiscalización ambiental que el órgano de línea del OEFA y/o la EFA competente haya dispuesto ejecutar en atención a los hechos objeto de la denuncia; así como, el seguimiento o cualquier consulta posterior que el denunciante puede realizar respecto de los procedimientos de supervisión y/o fiscalización iniciados por órganos de línea del OEFA y/o las EFA competentes.

En esa misma línea, el Artículo 22° de la fórmula normativa establece que la información que ingrese luego de la verificación de la atención de la denuncia ambiental es incluida en el expediente y comunicada al denunciante, en los casos de denuncia ambiental sin reserva de identidad.

En ese sentido, una vez que el SINADA verifique que la respuesta del órgano de línea del OEFA o la EFA competente se enmarque en alguno de los supuestos de atención establecidos, el SINADA –en el marco del Artículo 43° de la LGA³⁹– comunica ello al denunciante sin reserva de identidad, y finaliza el trámite de la atención de denuncia.

Adicionalmente como parte de esta etapa de verificación, la fórmula normativa contempla que en aquellos casos en los que el SINADA considere que la respuesta remitida por la EFA y/o órgano de línea del OEFA no se encuentre enmarcada en los supuestos del Artículo 14° de la fórmula normativa, aquel requerirá la información complementaria necesaria a la EFA y/o órgano de línea del OEFA, otorgándole un plazo de hasta siete (7) días hábiles contados desde la notificación de dicho requerimiento; si la EFA y/o órgano de línea del OEFA, según corresponda, incumple con brindar la información complementaria, el SINADA está habilitado para comunicar al órgano competente del Sistema Nacional de Control la presunta responsabilidad administrativa funcional en la que habría incurrido.

Cabe señalar que en los casos en los que el SINADA haya solicitado información complementaria a la que se refiere el Numeral 21.1 del Artículo 21 de la fórmula normativa, el SINADA también debe verificar que dicha información complementaria se enmarque en los supuestos de atención previstos en el Artículo 18° de la fórmula normativa, en caso ello ocurra, debe comunicarlo al denunciante sin reserva de identidad, y finaliza el trámite de la atención de denuncia.

Asimismo, la fórmula normativa contempla que si vencido el plazo para la atención de la denuncia el órgano de línea del OEFA o la EFA competente no brindan información alguna al SINADA, esta comunica al órgano competente del Sistema Nacional de Control la presunta responsabilidad administrativa funcional ante el incumplimiento de brindar información y luego comunica ello al denunciante sin reserva de identidad, y finaliza el trámite de la atención de denuncia.

Por último, con la finalidad de hacer seguimiento a los problemas ambientales detectados a través de las denuncias ambientales, el SINADA, considerando la magnitud y la gravedad de

³⁹ Que reconoce que toda persona tiene derecho a conocer el estado de las denuncias que presente ante cualquier entidad pública respecto de infracciones a la normatividad ambiental, sanciones y reparaciones ambientales, riesgos o daños al ambiente y sus demás componentes.

los hechos materia de la denuncia ambiental, evalúa si estos deben ser sujeto de seguimiento por parte del Observatorio de Solución de Problemas Ambientales de la SEFA –el cual realiza el seguimiento a las EFA con un enfoque a la búsqueda de la solución integral de los problemas ambientales identificados, priorizando aquellos de mayor riesgo, para así lograr que se garantice una intervención que conduzca a mejorar la calidad de vida de las personas y la conservación del ambiente.⁴⁰

I.4.7 Sobre las disposiciones complementarias finales, transitorias y derogatoria

La fórmula normativa establece en su Primera Disposición Complementarias Final, que el OEFA implementará, de forma gradual, un sistema informático que incluye un formulario digital, el cual será utilizado para el registro de todas las denuncias ambientales presentadas ante la entidad a fin de facilitar la tramitación de las denuncias ambientales; es decir promueve la automatización de la presentación para permitir que el ciudadano acceda a la información relacionada a su denuncia ambiental de manera inmediata y oportuna.

Sin perjuicio de lo señalado, la fórmula normativa precisa que en tanto se implemente el sistema informático al que se hace referencia, resultan de aplicación el Numeral 9.1 del Artículo 9° y el Numeral 17.1 del Artículo 17° de las Reglas 2014 referidos a los medios de presentación de denuncias y a la generación del respectivo código para identificarla de acuerdo al siguiente detalle:

Artículo 9.- Medios para la formulación de denuncias ambientales

9.1 El denunciante podrá formular su denuncia ambiental en forma presencial, virtual o a través de otros medios que el OEFA implemente para tal efecto.

Artículo 17.- Código de la denuncia registrada

17.1 El aplicativo informático asignará automáticamente a la denuncia registrada un Código. Este Código permitirá la identificación de la denuncia y de los actos posteriores que se emitan durante su tramitación.

De otro lado, la fórmula normativa establece en su Segunda Disposición Complementaria Final que el detalle de los plazos de las acciones internas que debe realizar el SINADA para posibilitar la atención integral de las denuncias ambientales presentadas ante el OEFA es señalado en el documento de gestión interna, denominado Manual de Procedimientos - MAPRO de la Dirección de Políticas y Estrategias de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 020-2021-OEFA/PCD y sus modificatorias.

Ello en atención a que, el Numeral 43.1 del Artículo 43° de la LGA establece que las entidades públicas deben establecer los procedimientos para la atención de las denuncias ambientales y sus formas de comunicación al público, en sus Reglamentos de Organización y Funciones, Textos Únicos de Procedimientos Administrativos u otros **documentos de gestión**⁴¹.

En esa línea, la normativa sobre modernización del Estado, que señala como uno de sus pilares centrales a la **gestión por procesos**⁴² -que busca organizar las actividades de trabajo

⁴⁰ Ver: <https://www.oefa.gob.pe/observatorio-sinefa/>

⁴¹ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**

43.1 Toda persona tiene derecho a conocer el estado de las denuncias que presente ante cualquier entidad pública respecto de infracciones a la normatividad ambiental, sanciones y reparaciones ambientales, riesgos o daños al ambiente y sus demás componentes, en especial aquellos vinculados a daños o riesgos a la salud de personas. Las entidades públicas deben establecer en sus Reglamentos de Organización y Funciones, Textos Únicos de Procedimientos Administrativos u otros documentos de gestión, los procedimientos para la atención de las citadas denuncias y sus formas de comunicación al público, de acuerdo con los parámetros y criterios que al respecto fije el Ministerio del Ambiente y bajo responsabilidad de su máximo representante. Las entidades deberán enviar anualmente un listado con las denuncias recibidas y soluciones alcanzadas, con la finalidad de hacer pública esta información a la población a través del SINIA.

⁴² **Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM**

3.1. Componentes de la Gestión Pública orientada a Resultados

(...)

d) Gestión por procesos

Una gestión al servicio del ciudadano necesariamente deberá cambiar el tradicional modelo de organización funcional y migrar hacia una organización por procesos contenidos en las "cadenas de valor" de cada entidad, que aseguren que los bienes y servicios públicos de su responsabilidad generen resultados e impactos positivos para el ciudadano, dados los recursos disponibles. Los procesos son definidos como una secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un bien o un servicio) en una

de una entidad pública de manera transversal a las diferentes unidades de organización, para contribuir con el logro de los objetivos institucionales- y que establece que los **procedimientos** -entendidos como la descripción documentada de cómo deben ejecutarse las actividades que conforman un proceso, tomando en cuenta los elementos que lo componen y su secuencialidad- deben constar en un Manual de Procedimientos (en adelante, **MAPRO**).

En ese sentido, la fórmula normativa recoge únicamente las disposiciones que regulan el desarrollo de acciones del OEFA en el marco de sus competencias y funciones respecto a la atención de denuncias ambientales presentadas ante la entidad, en aras de asegurar la atención oportuna, y efectiva de tales denuncias; mientras que el detalle de los plazos de las acciones internas que debe realizar el SINADA para posibilitar dicha atención debe constar en un documento de gestión interna, en este caso el Procedimiento PM0107 denominado Gestión de denuncias ambientales del MAPRO de la DPEF, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 020-2021-OEFA/PCD.

De otro lado, corresponde señalar, que la fórmula normativa puede servir de modelo para que las EFA regulen sus procedimientos referidos a la atención de denuncias ambientales, según corresponda, en el marco de lo establecido en el Artículo 9° del Régimen Común⁴³.

Sobre este extremo, tal como se señaló previamente, si bien la atención de denuncias ambientales no es propiamente una función de fiscalización ambiental, si resulta una actividad importante para la realización de tales funciones, toda vez que brindan información respecto de infracciones a la normatividad ambiental.

Adicionalmente, de conformidad con el segundo párrafo del Artículo 2° del Régimen Común, la fiscalización ambiental, en sentido amplio, comprende las acciones de evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto **y otras similares, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental**; en ese sentido, corresponde recalcar que la información sobre denuncias ambientales constituye un criterio que se toma en cuenta para la priorización de la programación de supervisiones.

Es en atención a estas consideraciones y en el marco del deber de las EFA de establecer sus procedimientos para la atención de denuncias establecido en el Artículo 43° de la LGA, la fórmula normativa contempla que el presente instrumento podría ser tomado como un reglamento modelo, en lo que corresponda, a fin de facilitar el cumplimiento de este deber.

Cabe señalar que se ha señalado “en lo que corresponda” toda vez que el OEFA en el marco de su función rectora tiene el SINADA como un servicio para recibir y derivar denuncias tanto a los órganos de línea del OEFA como a las EFA competentes para la atención respectiva y en el marco de estos requerimientos está facultado a informar al Sistema Nacional de Control la presunta responsabilidad administrativa funcional ante el incumplimiento de brindar dicha información, tarea que no puede ser replicada por las EFA.

Por otro lado, la fórmula normativa establece en su Primera Disposición Complementaria Transitoria, que las disposiciones en ella contenidas resultan aplicables para las denuncias ambientales en trámite, en el estado en que se encuentren, salvo: i) el Numeral 13.2 del Artículo 13° de la fórmula normativa -referido al plazo de veinticinco (25) días hábiles para que

salida (la entrega del bien o el servicio), añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena (mejores condiciones de calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros).

3.2. Pilares centrales de la Política de Modernización de la gestión pública (...)

3. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional

En el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que plantea la implantación de la gestión por resultados en la administración pública debe también adoptarse, de manera paulatina, la gestión por procesos en todas las entidades, para que brinden a los ciudadanos servicios de manera más eficiente y eficaz y logren resultados que los beneficien.

⁴³

Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM

Artículo 9.- Con el fin de facilitar el cumplimiento de la presente norma, el Consejo Directivo del OEFA aprobará, las directivas, guías, formatos tipo y modelos de reglamentos de fiscalización ambiental que comprendan las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental a cargo de las EFA.

el órgano de línea del OEFA y/o la EFA competente, al que se le derivó la denuncia ambiental, informe al SINADA las acciones realizadas para su atención.

Esta Disposición se establece a fin de agilizar la tramitación de las denuncias que fueron presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de las Nuevas Reglas; sin embargo, se exceptúan la referida disposición considerando que podría afectar el plazo de atención, cuyo incumplimiento implica responsabilidad.

Por su parte la Segunda Disposición Complementaria Transitoria establece que lo dispuesto en los Numerales 7.2, 7.3 y 7.5 del Artículo 7° y el Numeral 14.2 del Artículo 14° de la fórmula normativa referidos, respectivamente a la posibilidad de ubicar en el mapa el lugar exacto de ocurrencia de los hechos denunciados (cuando se complete el formulario virtual), al apoyo brindado por la Oficina de Relaciones Institucionales y Atención a la Ciudadanía o el personal de la Oficina Desconcentrada para completar el formulario digital en aquellos casos de denuncias ambientales presentadas de forma presencial, a la generación del código de la denuncia inmediatamente luego de la presentación de esta, y al accesos por parte del órgano de línea del OEFA y/o a la EFA competente, de la información relacionada con la denuncia ingresando al sistema informático, son aspectos que podrán efectuarse únicamente una vez que se implemente dicho sistema informático.

En esa misma línea, la fórmula normativa establece como Única Disposición Complementaria Derogatoria que, con excepción del Numeral 9.1 del Artículo 9° y el Numeral 17.1 del Artículo 17° de las Reglas 2014, estas Reglas quedan derogadas.

En atención a lo expuesto, la fórmula normativa plantea mejoras relacionadas a:

a) facilitar al ciudadano la presentación y el seguimiento permanente de sus denuncias ambientales, estableciendo además una comunicación constante por parte del SINADA, de corresponder; b) implementar mejoras y completar vacíos respecto a la etapa de atención de denuncias ambientales por parte de la EFA competente y/o órgano de línea del OEFA al cual se le derivó la denuncia; c) realizar la verificación de dicha atención, garantizando que la atención de la denuncia ambiental sean acorde a la fiscalización ambiental viabilizando respuestas óptimas por parte de la EFA competente y/o órgano de línea del OEFA encargado de la atención de su denuncia; y, d) determinar si en atención a la magnitud y la gravedad de los hechos materia de la denuncia ambiental, estos deben ser sujetos a seguimiento por parte de SEFA y de las oficinas desconcentradas; ello a fin de garantizar una atención oportuna y efectiva de las denuncias ambientales presentadas ante la Entidad.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En el presente acápite se efectúa un balance entre los costos cualitativos de la aprobación de la fórmula normativa y los beneficios cualitativos que generaría, determinando si resulta conveniente —o no— para la sociedad en su conjunto.

Al respecto, el objetivo general de la mejora regulatoria es aprobar unas nuevas reglas para la gestión de la atención de las denuncias ambientales presentadas ante el OEFA estableciendo disposiciones que agilicen su tramitación y, por ende, garanticen una atención oportuna y efectiva de las denuncias ambientales presentadas ante la Entidad.

II.1 Opciones para resolver el problema

Considerando el problema de política pública identificado y los objetivos planteados, se presentan a continuación, las siguientes opciones de solución del problema:

Opción 1: “*Status quo*”

En esta opción, no se realiza ninguna modificación al marco normativo vigente, es decir la gestión de la atención de las denuncias ambientales continuaría rigiéndose por las Reglas 2014. Esto implicaría contar con una regulación desfasada respecto a la normativa actual y un

procedimiento que no resulta ágil y, por ende, dificulta garantizar una atención oportuna y efectiva de las denuncias ambientales presentadas ante la Entidad.

Opción 2: “Aprobar un nuevo Reglamento para la atención de las denuncias ambientales presentadas ante el OEFA que derogue las Reglas 2014”

En esta opción se plantea la aprobación de nuevas reglas acordes al marco vigente y que establezcan disposiciones que faciliten el trámite para la presentación y seguimiento de las denuncias ambientales, implemente mejoras y complete vacíos en la regulación para la atención de denuncias ambientales, establezca o acota plazos, entre otros, a fin de agilizar el procedimiento para la atención de las denuncias ambientales presentadas ante la Entidad garantizando su atención oportuna y efectiva. Al respecto, el proyecto normativo no irroga un mayor costo a la entidad; por el contrario, simplifica los procesos relacionados a la atención de las denuncias ambientales presentadas ante el OEFA y genera beneficios para la ciudadanía en general.

En ese sentido, la fórmula normativa:

- Fortalece del ejercicio del derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales, en este caso específicamente en la fiscalización ambiental, que realiza el OEFA y las EFA, al brindar información sobre problemas ambientales; logrando con ello que las EFA realicen intervenciones oportunas a fin de garantizar una adecuada protección al ambiente.
- Precisa la función del SINADA en el marco del procedimiento de atención de denuncias ambientales, referida únicamente a posibilitar la presentación de denuncias ambientales, canalizar la atención a los órganos de línea del OEFA o la EFA competente, y verificar dicha atención.
- Automatiza diversos procesos de atención de denuncias ambientales, al permitirse que éstos se soporten en sistemas informáticos que el OEFA implemente en su oportunidad.
- Reduce el costo económico y de recursos humanos asumido por el OEFA al reservar los datos personales que presenta un ciudadano bajo las denuncias de tipo “con reserva de datos personales”, toda vez que el proyecto normativo regula únicamente los siguientes tipos de denuncias ambientales: (i) anónimas y (ii) sin reserva de identidad.

II.2. Identificación de impactos

Para cada una de las opciones se han identificado los siguientes costos y beneficios:

**Cuadro N° 1
Beneficios y costos identificados**

Stakeholders	Opción 1: “No hacer cambios”		Opción 2: “Aprobación de nuevas Reglas para la gestión de la atención de las denuncias ambientales”	
	Beneficios	Costos	Beneficios	Costos
OEFA	<ul style="list-style-type: none"> • [] 	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere la ejecución de procesos de anonimización 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora en la eficiencia de las acciones desempeñadas por el OEFA. 	<ul style="list-style-type: none"> • []
Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • [] 	<ul style="list-style-type: none"> • [] 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegura la atención de su denuncia en forma oportuna • Facilita el trámite para la presentación y seguimiento de las denuncias ambientales. • Permite conocer oportunamente qué EFA competente y/o órgano de línea del OEFA es el encargado de la atención de su denuncia. • viabiliza la obtención de respuestas de calidad respecto a dicha atención • Posibilita que en atención a la magnitud y la gravedad los hechos que denunciados puedan ser sujeto de seguimiento por parte del Observatorio de Solución de Problemas Ambientales con un enfoque a la búsqueda de la solución integral de los problemas ambientales identificados. • Simplifica los procesos relacionados a la atención de las denuncias ambientales presentadas ante el OEFA. 	<ul style="list-style-type: none"> • []

Elaborado por la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria

II.3. Calificación de opciones

Luego de identificados los impactos de cada opción, se definen criterios de evaluación. Al respecto, para realizar la evaluación se consideró como referencia los criterios establecidos por la OECD⁴⁴ para evaluar el nivel de la aplicación de las nuevas reglas de Sinada.

La evaluación consistió en calificar la medida en que las opciones cumplen con los criterios establecidos. El signo negativo (-) indica que esa alternativa no cumple con el criterio, y el grado en que no lo hace varía entre -1 a -3. Del mismo modo, el signo positivo (+) indica que esa alternativa cumple con el criterio, y su idoneidad se indica con un puntaje que varía entre 1 y 3.

Respecto del criterio 8 (**Information integration**) se brindó un puntaje de +3 a la Opción 2 porque brinda a los denunciantes facilidades para presentar sus denuncias ambientales a través del formulario digital y también facilita realizar el seguimiento de las acciones para la atención de sus denuncias a través del sistema informático; asimismo dicho sistema posibilita tener la información sobre las denuncias presentadas ante el OEFA sistematizada y actualizada.

Se evaluó el criterio 9 (**Clear and fair process**) y se otorgó un puntaje de +3 a la propuesta normativa porque en su aprobación posibilita fortalecer el ejercicio del derecho a formular denuncias ambientales y realizar el seguimiento de estas, logrando con ello que las EFA realicen intervenciones oportunas a fin de garantizar una adecuada protección al ambiente.

**Cuadro N° 2:
Evaluación multi-criterio**

Criterios	Alternativas	
	1: "Status quo"	2: "Aprobación de nuevas Reglas para la gestión de la atención de las denuncias ambientales"
Criterio 9: <i>Clear and fair process</i>	0	+3
Criterio 8: <i>Information integration</i>	0	+3
Puntuación Total	0	+6

Elaborado por la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria

Considerando las puntuaciones finales, se observa que, los costos y beneficios asociados a la propuesta normativa, generan un impacto positivo mayor (+6) que en el caso de no realizar ninguna modificación (0).

III. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La fórmula normativa establece las disposiciones y criterios aplicables para posibilitar una adecuada atención de las denuncias ambientales, a fin de garantizar que dicha atención sea oportuna y efectiva.

Al respecto, la aprobación de la fórmula normativa deroga las Reglas para la atención de denuncias, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 015-2014-OEFA/CD y sus modificatorias, con excepción del Numeral 9.1 del Artículo 9° y el Numeral 17.1 del Artículo 17°, los cuales mantendrán su vigencia hasta que se implemente el sistema informático a que se refiere la Única Disposición Complementaria Final de la fórmula normativa.

⁴⁴ OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 09528741"



09528741