

Perú: novedades ambientales, particularmente en materia de residuos, contaminación lumínica, participación ciudadana y fiscalización ambiental

RAMÓN ALBERTO HUAPAYA TAPIA*
OSCAR ALBERTO ALEJOS GUZMÁN**

SUMARIO: 1. *Introducción.*–2. *Novedades en el derecho ambiental.* 2.1 Reglamento de residuos sólidos de construcción. 2.2. Ordenanza de lima sobre contaminación lumínica. 2.3 Participación ciudadana. 2.4 Modelo de reglamento de supervisión. 2.5 Reglamento de denuncias ambientales.–3. *Conclusiones.*–4. *Bibliografía.*

RESUMEN

En este artículo se detallan las principales novedades en el derecho ambiental en el Perú durante el año 2022. Se destacarán modificaciones normativas y nuevas regulaciones en materia de residuos sólidos, contaminación lumínica, entre otras. Asimismo, considerando la importancia de la fiscalización, se resaltará el nuevo modelo de reglamento que ha emitido la entidad peruana encargada de la fiscalización ambiental.

ABSTRACT

In this paper, we detail the main news in environmental law in Peru during the past year, 2022. The legislative changes and new regulations will be highlighted, especially in the matters of solid wastes, light pollution, among others. Likewise, considering the importance of the environmental supervision, we will emphasize the new model of supervision, issued by the Peruvian environmental agency.

PALABRAS CLAVE

Perú. Política ambiental. Contaminación lumínica. Gestión de residuos. Fiscalización ambiental.

KEYWORDS

Peru. Environmental policy. Light pollution. Waste management. Environmental supervision.

* Profesor Ordinario de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú. Socio CMS Grau.

** Adjunto de Docencia, Pontificia Universidad Católica del Perú. Asociado CMS Grau.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2022 no ha sido uno de muchas novedades trascendentales en materia medioambiental en el Perú. En ese sentido, a diferencia de otros años, no se han realizado grandes cambios normativos ni se han aprobado nuevas normas que impliquen un aporte significativo.

Sin embargo, ello no quiere decir que no hayan existido cambios puntuales con relevancia. Así, hemos sido testigos de normas nuevas en materia de residuos sólidos y contaminación lumínica. En ambos casos, la novedad es parcial, dado que se centra en un sector específico (por ejemplo, construcción, en el caso de la regulación de residuos sólidos) o en un ámbito territorial acotado (como ocurre en el caso de la contaminación lumínica que ha sido regulada solo a nivel de Lima, la capital del Perú).

También hemos sido testigos de nuevas normas sobre participación ciudadana en sectores específicos, como pesca y acuicultura.

Finalmente, a diferencia de otros años, se han presentado cambios (puntuales, pero relevantes) en el régimen de fiscalización y sanción. En este ensayo nos centraremos principalmente en la aprobación de un modelo de reglamento de supervisión para que sea utilizado por las entidades de fiscalización ambiental de ámbito local.

2. NOVEDADES EN EL DERECHO AMBIENTAL

Conforme precisamos anteriormente, analizaremos las principales novedades en el derecho ambiental peruano en el año 2022.

2.1 REGLAMENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS DE CONSTRUCCIÓN

El 6 de abril de 2022 se publicó en el diario oficial «El Peruano» el Decreto Supremo núm. 002-2022-Vivienda que aprobó el Reglamento de Gestión y Manejo de Residuos Sólidos de la Construcción y Demolición. Esta norma deroga el anterior reglamento, vigente desde el año 2013.

La razón que justifica la aprobación de un nuevo reglamento se encuentra en la existencia de una nueva legislación en materia de residuos sólidos. Aunque es importante señalar que la vigente Ley

de Gestión Integral de Residuos Sólidos no es tan nueva, dado que fue publicada a fines del año 2016.

En ese sentido, es cierto que el novísimo Reglamento de Gestión y Manejo de Residuos Sólidos de la Construcción y Demolición se aprobó para adecuar esta regulación sectorial a la nueva legislación de residuos sólidos. Sin embargo, es cierto también que esta «adecuación» llega bastante tarde, lo que revela el atraso en que se hallaba el sector construcción.

Ahora bien, como señala su artículo 1, el nuevo reglamento tiene como objetivo regular la gestión y el manejo de los residuos sólidos generados en la construcción y demolición. Para ello –en consonancia con la nueva ley– prioriza la minimización y valorización de los residuos sólidos; asegura la adecuada disposición de aquellos no aprovechables; y, contribuye a la calidad ambiental urbana y rural, así como a la sostenibilidad y la transición hacia una economía circular del sector de la construcción.

El nuevo reglamento se aplica a las personas naturales o jurídicas que intervienen en la gestión y el manejo de los residuos sólidos de la construcción y demolición generados en la ejecución de obras de infraestructura, habilitaciones urbanas o edificaciones, incluyendo el proceso de demolición. Expresamente se establece que no se aplica a aquellos residuos generados en situación de desastre.

Luego de fijar los alcances generales de la norma, el capítulo II se centra en los residuos sólidos de la construcción y demolición. Los clasifica en peligrosos y no peligrosos, estableciendo reglas para su identificación.

Por su parte, el capítulo III del reglamento se centra en los actores responsables en la gestión de residuos sólidos de la construcción y demolición. En ese sentido, se destaca el rol de las autoridades sectoriales, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de las municipalidades, así como de otras entidades públicas. Se regulan también las obligaciones de los generadores de residuos sólidos y de las empresas operadoras de residuos sólidos.

El capítulo IV del reglamento regula los instrumentos para la gestión de residuos sólidos de la construcción y demolición, incluyendo a los planes de gestión de residuos sólidos municipales, la Declaración Anual sobre Minimización y Gestión de Residuos Sólidos no municipales, entre otros.

Los capítulos V y VI del reglamento regulan propiamente la gestión y el manejo de los residuos sólidos de la construcción y demolición, desde la segregación y el manejo en la fuente, pasando

por la recolección, transporte, acondicionamiento, valorización, hasta la disposición final.

Seguidamente, el reglamento regula las infraestructuras de manejo de residuos sólidos. Se destaca la posibilidad de implementar mecanismos de inversión público-privada para ejecutar proyectos que permitan el desarrollo de este particular tipo de infraestructuras. En particular, a través de *asociaciones público-privadas*¹ o recurriendo al mecanismo de *obras por impuestos*².

Finalmente, el reglamento contempla mecanismos de supervisión y fiscalización desde distintos ángulos, tanto a nivel técnico (por ejemplo, las municipalidades se encargarán de verificar el cumplimiento de la normativa en el marco de los procedimientos administrativos de otorgamiento de licencias de edificación) como ambiental.

2.2 ORDENANZA DE LIMA SOBRE CONTAMINACIÓN LUMÍNICA

El 30 de diciembre de 2022, la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobó la Ordenanza núm. 2522-2022 para la prevención de la contaminación lumínica por elementos luminotécnicos exteriores. Como señala su primer artículo, el objeto de la norma consiste en «establecer el marco normativo para las acciones de prevención y gestión de la contaminación lumínica causante de impactos negativos a la población y al ambiente, generada por elementos luminotécnicos exteriores que puedan emitir luz en intensidades y horarios inadecuados».

Su ámbito de aplicación se restringe a la provincia de Lima, pero alcanza a la Municipalidad Metropolitana de Lima, las municipalidades distritales y las personas (naturales y jurídicas) que desarrollen actividades en las que se empleen dispositivos que emiten luz, como paneles publicitarios.

Esta norma municipal parte de la Ley 31316, Ley de prevención y control de la contaminación lumínica, publicada el 27 de julio de 2021 en el diario oficial «El Peruano». Esta norma legal contempla competencias diferenciadas para distintas entidades públicas, incluyendo municipalidades provinciales y distritales.

¹ Sobre el particular, véase: HUAPAYA, Ramón. Diez Tesis sobre las Asociaciones Público-Privadas (APP) en nuestro régimen legal. *Revista De Derecho Administrativo*, núm. 13, 2013, pp. 15-32.

² Al respecto, puede verse: SÁNCHEZ, Lucio. La Nueva Relación Público-Privada en el Ordenamiento Jurídico-Administrativo Peruano a la luz del actual Régimen de Obras por Impuestos. *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 16, 2016, pp. 279-298.

En esa línea, la ordenanza objeto de comentario precisa las competencias que tiene la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades distritales, en términos de regulación, fiscalización y autorización de elementos de publicidad exterior.

Destaca en la ordenanza todo un título dedicado a la «prevención de la contaminación lumínica». En ese marco, se precisan las competencias de las municipalidades para fiscalizar la contaminación lumínica; asimismo, se precisa la responsabilidad de los emisores.

Otro aspecto importante que vale la pena destacar de la ordenanza es que regula condiciones de iluminación, incluyendo horarios de funcionamiento, nivel máximo de luminancia y zonas de protección lumínica.

Finalmente, resaltamos el hecho que la ordenanza emplee mecanismos de «regulación responsiva»³. En efecto, por un lado, regula la fiscalización ambiental, así como la posibilidad de que se formulen denuncias. Pero, por otro lado, dispone acciones de «educación ambiental» y, más importante aún, contempla un mecanismo de «incentivos», al señalar que se brindará reconocimiento a los titulares de las actividades domésticas, comerciales y de servicios que promuevan e implementen de manera gradual estándares más rigurosos con la finalidad de generar menos impacto de contaminación lumínica.

2.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El año 2022 también trajo novedades en lo que se refiere a la «participación ciudadana», específicamente en los siguientes sectores importantes: pesca, acuicultura, industria manufacturera y comercio interno.

Así, el 23 de setiembre de 2022, se publicó el Decreto Supremo núm. 014-2022-Produce, norma que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental de la Industria Manufacturera y Comercio Interno.

El objeto de la norma no es otro que regular el proceso de participación ciudadana en la gestión ambiental de las actividades de la industria manufacturera y de comercio interno.

³ Al respecto, véase: OCHOA, Francisco. «Enfoque responsivo en la fiscalización administrativa. Teoría, marco legal y práctica.» En: *Estudios sobre Derecho Administrativo*. Vol. I. A 20 años de la ley del procedimiento administrativo general. Dirigido por Eloy Espinosa-Saldaña. Lima: Derecho & Sociedad, 2021, pp. 547-552. También: GAMARRA, Sebastián. De la indulgencia a la condena: la responsive regulation en el régimen de fiscalización ambiental en Perú. *Themis-Revista de Derecho*, núm. 74, 2018, pp. 112-117.

Como señala el artículo 7 de la norma, el proceso de participación ciudadana es un «proceso dinámico, flexible, inclusivo, con enfoque de género, perspectiva de discapacidad e intercultural». De esta manera, los ciudadanos y ciudadanas pueden participar con opiniones, observaciones o aportes en las distintas etapas de los proyectos de inversión y la toma de decisiones del sector.

El reglamento contempla los mecanismos de participación ciudadana (por ejemplo, la audiencia pública, los talleres participativos, etcétera) e incluye algunos complementarios como las entrevistas, charlas informativas, entre otros.

Ahora bien, el reglamento tiene una aplicación transversal, es decir, regula el proceso de participación ciudadana antes, durante y después de la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental. Asimismo, contempla reglas para los mecanismos de participación ciudadana dependiendo del instrumento de gestión ambiental.

Por su parte, en lo que concierne a los sectores de pesca y acuicultura, el 23 de noviembre de 2022, se publicó el Decreto Supremo núm. 017-2022-Produce que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana en la gestión ambiental de los subsectores Pesca y Acuicultura. Esta norma es significativamente similar a la anterior en términos de estructura.

Como particularidad, destacamos que el artículo 15 de este reglamento prevé solo cuatro mecanismos de participación ciudadana: (i) audiencia pública; (ii) taller participativo; (iii) encuestas de opinión; y, (iv) buzón de sugerencias.

Como mecanismos complementarios de participación ciudadana contempla (i) entrevistas con actores clave; (ii) oficina informativa; (iii) reunión informativa; (iv) visitas guiadas; y, (v) otros mecanismos que puede proponer el titular del proyecto.

Sin duda alguna, ambos reglamentos contienen disposiciones sumamente interesantes sobre el proceso de participación ciudadana. Lo relevante, sin embargo, es destacar que constituye una novedad en nuestro país regular con este nivel de detalle el proceso y los mecanismos de participación ciudadana por sectores.

2.4 MODELO DE REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN

El 6 de julio de 2022, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) publicó la Resolución núm. 00017-2022-OEFA/CD que aprueba el Modelo de Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en Materia Ambiental de la Entidad de Fiscalización Ambiental Local.

La razón de este modelo de reglamento se halla en que, en el Perú, los gobiernos locales también ejercen funciones de fiscalización y sanción en materia ambiental. Sin embargo, el OEFA se mantiene como ente rector del llamado Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) creado por la Ley 29325.

En ese sentido, el propósito de aprobar el modelo de reglamento no es otro que uniformizar los criterios para el ejercicio de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental de competencia de los gobiernos locales. De esta manera, se busca que estos desarrollen dichas funciones de manera homogénea, eficaz, eficiente y en congruencia con los dispositivos normativos emitidos por el OEFA.

Como sucede con el régimen general que aplica el OEFA, este modelo de reglamento diferencia también entre las actividades de supervisión, fiscalización y sanción. La *supervisión*⁴ tendría como objetivos (i) verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables; (ii) imponer las medidas administrativas que correspondan; y, (iii) promover la subsanación voluntaria de los incumplimientos de dichas obligaciones, en el marco de un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención y gestión del riesgo, para garantizar una adecuada protección ambiental.

Por su parte, la «fiscalización» y «sanción» tendrían –según señala el modelo de reglamento– por finalidad determinar la responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones, aplicando las sanciones, medidas cautelares y medidas correctivas que correspondan.

Esta tipología que diferencia entre supervisión y fiscalización podría producir confusión en el administrado, dado que la Ley de Procedimiento Administrativo General peruana (norma común en el derecho administrativo peruano⁵) solo reconoce la *fiscalización* (como sinónimo de lo que el OEFA llama supervisión) y el ejercicio de la *potestad sancionadora*.

⁴ Cfr. ZEGARRA, Diego. La definición de la actividad de fiscalización en la Ley de Procedimiento Administrativo General peruana. En: Estudios de Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo Iberoamericano. Innovación y reforma. Libro homenaje al profesor Juan Carlos Cassagne. Tomo I. Coordinado por Juan Carlos Morón y Jorge Danós. Lima: Gaceta Jurídica, 2018, pp. 237-246. SÁNCHEZ, Lucio. El enfoque preventivo y la labor educadora de la fiscalización administrativa en el TUP del Procedimiento Administrativo General. En: La proyección del derecho administrativo peruano. Estudios por el centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP. Coordinado por Diego Zegarra. Lima: Palestra, 2019, pp. 445-466.

⁵ Véase: IZQUIERDO, Manuel. Fiscalización, supervisión e inspección administrativa: aproximación conceptual crítica y caracteres generales en el derecho peruano. En: *La proyección del derecho administrativo peruano. Estudios por el centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP*. Coordinado por Diego Zegarra. Lima: Palestra, 2019.

Ahora bien, el modelo de reglamento regula distintos principios. Entre ellos, consideramos pertinente destacar tres: (i) costo-eficiencia; (ii) preventivo y correctivo; y, (iii) regulación responsiva.

Por el principio de «costo-eficiencia», se prevé que el desarrollo de la función de supervisión se lleve a cabo evitando generar costos excesivos e injustificados al administrado y a la autoridad. Este principio tendrá particular relevancia al momento de evaluar la razonabilidad de los requerimientos de información que suele formular la entidad al momento de fiscalizar.

El principio «preventivo y correctivo» resalta que las acciones de supervisión deben estar dirigidas a prevenir, evitar, detectar y/o corregir posibles incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables.

Finalmente, el principio de «regulación responsiva» resulta transversal a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción. Según el texto expreso del artículo 4 del modelo de reglamento, el ejercicio de dichas potestades «se produce de forma modulada, en función de la oportunidad en que es realizado, el tipo de obligación ambiental fiscalizable, la gravedad del presunto incumplimiento, el desempeño ambiental del administrado u otros factores que permitan una intervención proporcional al cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables».

Como hemos señalado en otra sede⁶, el OEFA apela a la «pirámide regulatoria», destacando que el ejercicio de las potestades públicas (sobre todo aquellas que imponen gravámenes sobre los administrados) debe realizarse de forma «razonable» en función de las circunstancias de cada caso concreto.

El modelo de reglamento, en su Título II, regula la supervisión ambiental. En esta sección se contemplan las facultades y obligaciones del supervisor; los derechos y deberes del administrado; los tipos de supervisión; la planificación de la supervisión; la ejecución de la supervisión; los resultados de la misma; y, finalmente, las medidas que pueden dictarse durante la supervisión.

Dentro de los tipos de supervisión destaca la llamada «supervisión orientativa», conforme a la cual –según se lee en el artículo 13 del modelo de reglamento– se pone «en conocimiento al administrado de sus respectivas obligaciones ambientales fiscalizables, así como de la verificación del cumplimiento sin fines punitivos». Nuevamente se aprecia aquí la impronta de la regulación responsiva.

⁶ Cfr. HUAPAYA, Ramón, SÁNCHEZ, Lucio y ALEJOS, Oscar. El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: *VIII Congreso Nacional de Derecho Administrativo*. Lima: Palestra, 2018, pp. 581-604.

va. De esta forma, a fiscalización ambiental se aparta de un modelo exclusivamente punitivo para acercarse a uno más preventivo.

Ahora bien, este tipo de supervisión no se aplica siempre. En ese sentido, el modelo de reglamento limita esta posibilidad por única vez a la unidad fiscalizable que no ha sido supervisada con anterioridad. Asimismo, se abre la posibilidad de supervisiones orientativas cuando el administrado es una persona natural con negocio, micro o pequeña empresa.

Es importante resaltar que, como resultado de la supervisión, el modelo de reglamento contempla que se realice un «informe de supervisión» que contiene el análisis de lo hallado. En este informe el supervisor deja constancia de su recomendación: iniciar un procedimiento sancionador, archivar el caso, imponer una medida administrativa, etcétera.

Sin embargo, el modelo de reglamento prevé que este informe solo es notificado al administrado en caso de archivo o supervisión orientativa, mas no cuando se recomiende el inicio de un procedimiento sancionador. En otras palabras, cuando el resultado de la supervisión es «negativo», no se le avisa al administrado sino hasta que el procedimiento sancionador se inicia. En cambio, cuando el resultado es «positivo», entonces se le avisa oportunamente.

Consideramos que este proceder es contrario al esquema de regulación responsiva que la misma norma promueve. En efecto, un modelo de regulación responsiva⁷ promueve la subsanación voluntaria de conductas por parte de los administrados, como mecanismo para restablecer la legalidad y ahorrarse los costos de un procedimiento sancionador. Por ello, la Ley del Procedimiento Administrativo General peruana establece que la subsanación voluntaria es eximente de responsabilidad cuando se realiza antes de que se inicie un procedimiento sancionador.

Siendo así, lo lógico es que se le otorgue al administrado la oportunidad de subsanar. De ahí la importancia de notificar al administrado el informe de supervisión, más cuando se trata de un informe con un resultado negativo, porque es en este momento en el cual el administrado logra saber en qué incumplimientos ha incurrido y por qué (es decir, logra saber con certeza cuál ha sido el criterio de la autoridad). Solo de esta forma puede subsanar su conducta.

Lo contrario, es decir, permitir que el informe de supervisión se mantenga oculto hasta que se inicia el procedimiento sancionador, constituye una estrategia de la administración que se alinea con un modelo exclusivamente punitivo. La administración mantendría en

⁷ Cfr. HUAPAYA, Ramón, SÁNCHEZ, Lucio y ALEJOS, Oscar. *Op. cit.*

reserva el informe porque de esa forma puede sancionar más fácil al administrado, sin darle chance a subsanar o preparar una defensa.

Por lo expuesto, consideramos que este extremo del modelo de reglamento debe ser modificado o, en todo caso, descartado por las entidades de fiscalización ambiental del ámbito local, a quienes va dirigido este modelo.

Pasando al siguiente apartado, el Título III del modelo de reglamento regula el procedimiento sancionador en materia ambiental. En esta sección, el modelo de reglamento sigue la estructura tradicional que también se aprecia en la Ley del Procedimiento Administrativo General⁸. Sin embargo, nos interesa resaltar algunos aspectos interesantes.

En primer lugar, resaltamos que se regule la «variación de la imputación de cargos», para lo cual se prevé el otorgamiento de un plazo adicional al administrado para que pueda defenderse. Sin embargo, no se pone ningún límite adicional a una potestad que, sin criterios claros, puede devenir en arbitraria.

En segundo lugar, destacamos que se regule expresamente la «audiencia de informe oral», etapa clave en el procedimiento sancionador porque permite ejercer el derecho de defensa de forma más potente⁹. Sin embargo, el modelo de reglamento deja en la «discrecionalidad» de la autoridad la convocatoria a la audiencia de informe oral. Consideramos que la regla debe ser que se convoque siempre a informe oral, mientras que la excepción debe encontrarse debidamente fundamentada y, de ser posible, en razones que se encuentren expresamente indicadas en la norma.

En tercer lugar, resulta interesante que se haya regulado la «estructura de la resolución final»¹⁰. Si bien podría verse como un asunto puramente de estilo, lo cierto es que dota de predictibilidad a los órganos encargados de resolver y facilita la lectura por parte de los destinatarios de la resolución.

En cuarto lugar, interesa destacar la regulación que se hace del «reconocimiento de responsabilidad» como atenuante al momento de graduar la sanción. La Ley del Procedimiento Administrativo

⁸ Cfr. DANÓS, Jorge. La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 17, 2019, pp. 26-50.

⁹ Véase lo señalado en: HUAPAYA, Ramón. El debido proceso administrativo y la obligatoriedad de los informes orales en los procedimientos administrativos. ¿Es plausible el «autismo» de la administración pública? En: *Gestión Pública & Control*, núm. 16, 2021, pp. 45-58; ALEJOS, Oscar. El informe oral en el procedimiento sancionador. Pautas para su desarrollo. En: *Actualidad Jurídica*, núm. 319, 2020, pp. 185-196.

¹⁰ Cfr. ZEGARRA, Diego. La resolución en el procedimiento administrativo sancionador y el derecho de defensa. En: *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después. Libro de ponencias de las jornadas por los 10 años de la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Coordinado por Diego Zegarra y Víctor Baca. Lima: Palestra, 2011, pp. 337-361.

General reconoce este atenuante, pero no brinda mayores luces respecto de su aplicación. En cambio, el modelo de reglamento prevé diferencias en el porcentaje de reducción de la eventual multa: (i) si el reconocimiento se realiza antes de la presentación de descargos, entonces la sanción se reduce en un 50 %; y, (ii) si el reconocimiento es posterior, la sanción se reduce solamente en un 30 %. De esta forma, se reconoce que la «oportunidad» del reconocimiento es sumamente relevante porque determina cuánto se ahorra la administración en la tramitación del procedimiento sancionador. Mientras más pronto el administrado reconozca su responsabilidad, menos costos asumirá la administración para conducir el procedimiento; por ende, más reducción de multa.

Sin duda, el modelo de reglamento presenta otras particularidades dignas de comentario (por ejemplo, la creación del Registro Único de Infractores Ambientales Sancionados por el Gobierno Local o el trámite de medidas correctivas). No obstante, consideramos que lo reseñado hasta aquí basta para fijar la atención en lo que este modelo de reglamento representará para la fiscalización ambiental que es llevada a cabo por los gobiernos locales.

La intención del OEFA es más que loable si tomamos en cuenta el caos normativo que rige en la regulación de los gobiernos locales. Si además nos centramos en la regulación sancionadora de los gobiernos locales, entonces descubriremos –al menos en el Perú– ejemplos de lo que el maestro García de Enterría denominada un derecho represivo pre-beccariano¹¹. En ese sentido, es positivo que se busque estandarizar las reglas que aplicarán los gobiernos locales al momento de ejercer sus potestades de fiscalización y sanción.

Queda por ver cómo se aterriza este modelo de reglamento en la práctica de los gobiernos locales.

2.5 REGLAMENTO DE DENUNCIAS AMBIENTALES

El 24 de diciembre de 2022 se publicó la Resolución núm. 00026-2022-OEFA/CD que aprueba el «Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA».

El propósito de esta norma consiste en establecer las disposiciones que regulan el procedimiento para la atención de las denuncias ambientales, a través del Servicio de Información Nacional y

¹¹ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. 4ta edición. Madrid: Civitas, 2006, p. 257.

Denuncias Ambientales (SINADA). Este servicio es prestado por el OEFA para la atención de denuncias ambientales. El servicio comprende el registro, análisis y derivación de las denuncias ambientales, así como la información oportuna a los denunciantes sobre las acciones tomadas por la administración.

El artículo 4 del reglamento diferencia entre dos tipos de denuncia: (i) sin reserva de identidad; y, (ii) anónimas. En la misma línea que fijó en su momento la Ley del Procedimiento Administrativo General, se reconoce que el denunciante puede gozar de anonimato si lo pide expresamente al momento de formular su denuncia.

El reglamento también regula la llamada *denuncia maliciosa*, definida como aquella que es «formulada de mala fe, sobre hechos o datos falsos o inexactos de conocimiento del propio denunciante». En estos casos, la administración toma las medidas correspondientes para que el denunciante sea sancionado.

En los siguientes artículos, el reglamento contempla una regulación para la presentación de la denuncia (los medios: presencial o virtual; sus requisitos, etcétera), el análisis de la denuncia, la derivación de la denuncia al OEFA o a una entidad local que fiscalice, la atención de la denuncia y la verificación de la misma.

Es importante mencionar que ya contábamos con un reglamento de este tipo. Sin embargo, el OEFA identificó serios problemas en la atención de las denuncias, así como dificultades para que el ciudadano denunciante conozca el estado de su denuncia.

De ahí la necesidad de emitir un nuevo reglamento que brinde mayor celeridad y transparencia en el trámite de atención de denuncias. Corresponde ver si, en la práctica, el nuevo modelo resulta más amigable con el ciudadano denunciante.

3. CONCLUSIONES

Como indicábamos al inicio, las novedades en materia medioambiental han sido puntuales, pero relevantes. Desde una regulación más detallada sobre la contaminación lumínica hasta precisiones importantes en el desarrollo del proceso de participación ciudadana en determinados sectores.

Hemos resaltado también las novedades en el marco de la fiscalización ambiental. En particular, destaca el modelo de reglamento de supervisión aprobado por el OEFA. Si bien no se encuentra exento de críticas (como las que hemos desarrollado aquí), lo cierto es que resulta saludable que se busque dotar de mayor predictibili-

dad al ejercicio de las potestades de fiscalización y sanción por parte de los gobiernos locales.

Ahora bien, como se sabe, la existencia de una norma con criterios bien definidos es solo un primer paso. Queda por ver cómo las entidades de fiscalización ambiental adoptan el modelo de reglamento y –más importante– cómo lo aplican en los casos concretos. Esperamos que, en un próximo ensayo, podamos dar buenas noticias al respecto.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ALEJOS, Oscar. El informe oral en el procedimiento sancionador. Pautas para su desarrollo. En: Actualidad Jurídica, núm. 319, 2020, pp. 185-196.
- DANÓS, Jorge. La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 17, 2019, pp. 26-50.
- GAMARRA, Sebastián. De la indulgencia a la condena: la responsive regulation en el régimen de fiscalización ambiental en Perú. *Themis-Revista de Derecho*, núm. 74, 2018, pp. 112-117.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. 4ta. edición. Madrid: Civitas, 2006.
- HUAPAYA, Ramón. Diez Tesis sobre las Asociaciones Público – Privadas (APP) en nuestro régimen legal. *Revista De Derecho Administrativo*, núm. 13, 2013, pp. 15-32.
- El debido proceso administrativo y la obligatoriedad de los informes orales en los procedimientos administrativos. ¿Es plausible el «autismo» de la administración pública? En: *Gestión Pública & Control*, núm. 16, 2021, pp. 45-58.
- HUAPAYA, Ramón, SÁNCHEZ, Lucio y ALEJOS, Oscar. El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: *VIII Congreso Nacional de Derecho Administrativo*. Lima: Palestra, 2018, p. 581-604.
- IZQUIERDO, Manuel. Fiscalización, supervisión e inspección administrativa: aproximación conceptual crítica y caracteres generales en el derecho peruano. En: *La proyección del derecho administrativo peruano. Estudios por el centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP*. Coordinado por Diego Zegarra. Lima: Palestra, 2019.
- OCHOA, Francisco. Enfoque responsivo en la fiscalización administrativa. Teoría, marco legal y práctica. En: *Estudios sobre Derecho Administrativo*. Vol. I. A 20 años de la ley del procedimiento administrativo general. Dirigido por Eloy Espinosa-Saldaña. Lima: Derecho & Sociedad, 2021, pp. 547-552.
- SÁNCHEZ, Lucio. La Nueva Relación Público-Privada en el Ordenamiento Jurídico-Administrativo Peruano a la luz del actual Régimen de Obras por Impuestos. *Revista De Derecho Administrativo*, núm. 16, 2016, pp. 279-298.
- El enfoque preventivo y la labor educadora de la fiscalización administrativa en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: *La proyección del derecho administrativo peruano. Estudios por el centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP*. Coordinado por Diego Zegarra. Lima: Palestra, 2019, pp. 445-466.

- ZEGARRA, Diego. La resolución en el procedimiento administrativo sancionador y el derecho de defensa. En: *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después. Libro de ponencias de las jornadas por los 10 años de la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Coordinado por Diego Zegarra y Víctor Baca. Lima: Palestra, 2011, pp. 337-361.
- La definición de la actividad de fiscalización en la Ley de Procedimiento Administrativo. *Estudios de Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo Iberoamericano. Innovación y reforma Administrativo General peruana*. En: Libro homenaje al profesor Juan Carlos Cassagne. Tomo I. Coordinado por Juan Carlos Morón y Jorge Danós. Lima: Gaceta Jurídica, 2018, pp. 237-246.