



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Lima,

24 MAY 2019

OFICIO N° 338-2019-MINAM/DM

Señor

WILBERT GABRIEL ROZAS BELTRÁN

Presidente

Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y

Afroperuanos, Ambiente y Ecología

Congreso de la República

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre

Pasaje Simón Rodríguez s/n, 3er Piso

Lima.-



Asunto : Remite información

Referencia : Oficio P.O. 634-2018-2019/CPAAAAE-CR
(Registro MINAM N° 2019026405)

Es grato dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual su Despacho solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3629/2018-CR, "Ley que incorpora los artículos 84 y 85 en el Decreto Legislativo 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos".

Al respecto, se remite copia del Informe N° 00045-2019-MINAM/SG/OGAJ, elaborado por Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Ambiente, para su conocimiento y fines pertinentes.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

Lucía Delfina Ruíz Ostoic

Ministra del Ambiente

#EAmpan



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General



PERÚ

MINAM

Firmado digitalmente por:
ECHEGARAY ALFARO Kirla
FAU 20402000658 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/01/2019 18:53:03-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

INFORME N° 00045-2019-MINAM/SG/OGAJ

PARA : **Kirla Echegaray Alfaro**
Secretario General (e)

DE : **Kirla Echegaray Alfaro**
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3629/2018-CR "Proyecto de Ley que incorpora los artículos 84 y 85 en el Decreto Legislativo 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos"

REFERENCIA : a) Oficio P.O. N° 339-2018-2019-CJDDHH/CR
b) Oficio P.O. N° 342-2018-2019-CJDDHH/CR
c) Oficio P.O. 267-2018-2019/CPAAAAE-CR
d) Oficio 214-2018-2019/AN-CR
e) Oficio 218-2018-2019/AN-CR

FECHA : Lima, 29 de enero de 2019

Me dirijo a usted, con relación al documento de la referencia, vinculados al pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3629/2018-CR "Proyecto de Ley que incorpora los artículos 84 y 85 en el Decreto Legislativo 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos".

Firmado digitalmente por:
LINARES SANTOS Les
Araceli FAU 20402000658 soft
Motivo: Aprobado
conformidad
Fecha: 20/01/2019 19:02:18-0500



Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficio P.O. N° 339-2018-2019-CJDDHH/CR y Oficio P.O. N° 342-2018-2019-CJDDHH/CR, el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República solicita al Ministerio del Ambiente-MINAM y al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA, respectivamente, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3629/2018-CR.
- 1.2 Asimismo, Oficio P.O. 267-2018-2019/CPAAAAE-CR de fecha 23 de noviembre de 2018, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología solicita opinión sobre el Proyecto de Ley en mención al OEFA.
- 1.3 Mediante Memorando N° 01160-2018-MINAM/VMGA/DGRS del 6 de diciembre de 2018, la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos remite el Informe N° 00008-2018-MINAM/VMGA/DGRS/MMJA que contiene la opinión sobre el proyecto de ley mencionado.
- 1.4 Por otro lado, con Oficio N° 477-2018-OEFA/GEG del 6 de diciembre de 2018 la Gerente General del OEFA remite copia del Informe N° 098-2018-OEFA/DPEF-SMER de la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios, Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental, Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria y de la Oficina de Asesoría Jurídica a través del cual remiten los comentarios y sugerencias el Proyecto de Ley materia del presente informe.
- 1.5 Mediante Informe N° 00035-2018-MINAM/PP de fecha 20 de diciembre de 2018 el Procurador Público remite la opinión correspondiente al Proyecto de Ley.



- 1.6 Posteriormente, con Oficio N° 218-2018-2019/AN-CR y el Oficio N° 214-2018-2019/AN-CR el Congresista de la República, Ángel Neyra Olaychea solicita opinión del proyecto de Ley materia del presente informe al OEFA y al MINAM, respectivamente.

II. PROPUESTA NORMATIVA

- 2.1 El Proyecto de Ley bajo comentario consta de dos (2) artículos, una Disposición Final Transitoria y una Disposición Complementaria y Derogatoria, los cuales están referidos a los siguientes:

- a) En el artículo 1 se señala que el objetivo de la Ley es garantizar al adecuado y oportuno tratamiento, recolección, segregación y disposición final de los residuos sólidos en nuestro país, siendo que su incumplimiento por parte de las autoridades involucradas, configuraría la presunción del delito de omisión de funciones y delito ambiental conforme lo dispuesto en los artículos 229, 304, 306 y 307 del Código Penal; cuyo objetivo específico es resolver el problema de contaminación ambiental de los residuos sólidos (polímeros).
- b) El artículo 2 propone la incorporación de los artículos 84 y 85 en el Decreto Legislativo N° 1278:
 - El artículo 84 referido a las Competencias del Ministerio Público, se propone la obligación de todas las entidades, bajo responsabilidad, de coadyuvar al Ministerio Público para que inicie las investigaciones correspondientes, corriendo traslado cuando, en el marco de sus funciones, presuman la existencia de un delito. Asimismo, dispone que la imposición de sanciones administrativas se aplica con independencia de las responsabilidades civiles o penales, según sea el caso, en resguardo de la salud pública, ecología y el cuidado del medio ambiente.
 - El artículo 85 sobre Vigilancia Ciudadana, se regula la obligación de las autoridades competentes para facilitar el ejercicio de la vigilancia ciudadana y el desarrollo de los mecanismos de denuncia a infracciones a la normatividad establecida en la Ley de Gestión de Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento.
- c) En cuanto a la Disposición Final Transitoria se establece un plazo de 60 días para que se adecue el marco normativo a las disposiciones del proyecto de Ley.
- d) La Disposición Complementaria y Derogatoria, dispone la modificación o derogación de las normas que se opongan a los alcances, disposiciones u objetivos de la esta.

III. ANALISIS

- 3.1 Con relación al artículo 1 referido al objetivo del proyecto, no queda claro si el mismo corresponde al objetivo del proyecto de Ley o está referido al Decreto Legislativo N° 1278, esta precisión tampoco se encuentra descrita en la exposición de motivos. La observación resulta fundamental, por cuanto, la propuesta establece la posibilidad de imputación por delitos de omisión de funciones y delito ambiental a autoridades involucradas en caso de incumplimiento.
- 3.2 Cabe señalar, que el artículo 58 del Decreto Legislativo N° 1278 establece que los generadores, operadores de residuos, municipalidades y quienes intervengan en el manejo de estos, son responsables administrativa, civil y penalmente, según corresponda, por los daños derivados del inadecuado manejo de los residuos sólidos y de acuerdo al artículo 59 los funcionarios y servidores públicos municipales responsables de la gestión y manejo de los residuos sólidos son responsables funcionalmente por los daños producidos por la inadecuada gestión de los residuos sólidos.



- 3.3 En este sentido, resulta necesario que se precise si lo señalado en el artículo 1 constituye una modificación al Decreto Legislativo N° 1278.
- 3.4 Sin perjuicio de lo expuesto, sobre el mismo artículo la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos-DGGRS, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental –OEFA y la Procuraduría Pública del MINAM han señalado lo siguiente:
- El objetivo se encuentra contemplado en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1278 (LGIR), en cuyo literal b) del artículo 4 se establece que su ámbito de aplicación alcanza a las actividades, procesos y operaciones de gestión y manejo de residuos sólidos, entre otros. Asimismo, el artículo 32 de la norma señalada establece como parte de las operaciones o procesos que comprende el manejo de residuos sólidos a: la recolección, el tratamiento, la segregación y la disposición final, entre otros; actividades consideradas en el artículo 1 de la propuesta de Ley.
 - En relación al objetivo específico del Proyecto de Ley, el 5 de noviembre del 2018 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 013-2018-MINAM, que aprueba la reducción del plástico de un solo uso y promueve el consumo responsable del plástico en las entidades del Poder Ejecutivo, siendo que en dicho dispositivo legal se han establecido medidas y plazos para la prohibición de la adquisición, ingreso y uso de bolsas plásticas de un solo uso, sorbetes plásticos y Tecnopor para alimentos y bebidas.
 - Por otro lado, el articulado propuesto penaliza el incumplimiento de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1278, sin embargo, no considera que existen incumplimientos formales que no son competencia del derecho penal; es decir, lo que se busca con lo proyectado es establecer que el mero incumplimiento normativo de las disposiciones de la referida norma, encajen en los supuestos penales de los artículos 229, 304, 306 y 307 del Código Penal. Esta propuesta considera como penalmente punible a cualquier incumplimiento del dispositivo invocado, sin tener en cuenta la gravedad del mismo, y sin considerar que existe una diferenciación entre infracciones administrativas y delitos penales, calificándose éstos últimos como de “Última ratio”.
 - En todo caso, una propuesta legislativa como la que es materia del presente análisis únicamente podría brindar contenido al artículo 304 del Código Penal, que constituye lo que la doctrina conoce como tipo penal en blanco.
 - Se advierte, además, que la propuesta hace mención al delito previsto en el artículo 229, no obstante este tipo penal está referido a delitos contra el patrimonio cultural, sanciona exclusivamente a servidores públicos que faltando a sus deberes permitan la comisión de delitos contra el patrimonio cultural.
 - Sin perjuicio de lo expuesto, debe evaluarse la configuración de los delitos previstos en el artículo 377: Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales y el artículo 314: responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos.
- 3.5 Del mismo modo, con fecha 19 de diciembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables, norma legal que establece el marco regulatorio sobre el plástico de un solo uso, otros plásticos no reutilizables y los recipientes o envases descartables de poliestireno expandido (tecnopor) para



alimentos y bebidas de consumo humano en el territorio nacional. Esta norma es el resultado del trabajo conjunto con la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera (CEBFIF) y la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República.

3.6 Respecto al artículo 2 del proyecto de Ley que propone incorporar los artículos 84 y 85 al Decreto Legislativo N° 1278, el OEFA, la Procuraduría Pública del MINAM y la DGGRS han opinado en el siguiente extremo:

- Si bien la sumilla del artículo 84 hace referencia a las competencias del Ministerio Público, el artículo en mención no ha desarrollado ninguna competencia de dicha institución. Por tal motivo, se sugiere modificar la denominación del artículo de acuerdo a su contenido.

Asimismo, lo establecido en el proyecto ante un escenario en el que cualquier entidad que presuma de la existencia de un delito, deberá de correr traslado al Ministerio Público “bajo responsabilidad”, resulta ajeno a la legalidad, toda vez que la presunción de la existencia de un delito, es una evaluación subjetiva, y si una entidad no puede realizar dicha evaluación no debe determinarse su responsabilidad.

No obstante lo señalado, cabe resaltar, que en el caso del OEFA, el literal g) de la Segunda Disposición Complementaria Final – Creación de organismo públicos adscritos al Ministerio el Ambiente, del Decreto Legislativo N° 1013, establece que el OEFA tiene el deber de Informar al Ministerio Público de aquellos hechos de naturaleza penal que conozca en el ejercicio de su función. En ese sentido, el OEFA ya cuenta con la obligación de comunicar al Ministerio Público los hechos de naturaleza penal que advierta en el ejercicio de sus funciones. Se sugiere, por ello, no incluir el artículo dentro del ordenamiento jurídico.

Lo expuesto, se desarrolla también en el Reglamento de la LGRS, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM que establece en su numeral 130.3 del artículo 130, que el OEFA, supervisa el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales y en los Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos Municipales, cuyo incumplimiento acarrea responsabilidad funcional por lo cual debe ser informado tanto al órgano competente del Sistema Nacional de Control, como al Ministerio Público, cuando corresponda.

Cabe mencionar, que la facultad y obligación de formular denuncia de los funcionarios, también está regulado en los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 326 del Código Procesal Penal que establece que deberán formular denuncia quienes están obligados a hacerlo por expreso mandato de la Ley y los funcionarios que, en el ejercicio de sus atribuciones, o por razón del cargo, tomen conocimiento de la realización de algún hecho punible.

Con relación a la independencia de la imposición de sanciones administrativas de las responsabilidades civiles o penales, la propuesta está contenida en la Autonomía de Responsabilidades, la cual es recogida en el numeral 264.2 del artículo 264 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que establece que los procedimientos



para la exigencia de la responsabilidad penal y civil no afectan la potestad de las entidades para instruir y decidir sobre la responsabilidad administrativa, salvo disposición judicial expresa en contrario.

Asimismo, es relevante tener en consideración que acorde a lo establecido en el artículo 43 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, referida a la potestad sancionadora de la Contraloría General, que ante la comisión de infracciones por parte de autoridades y servidores públicos la imposición de sanciones por parte de dicha entidad no exime a los infractores de la responsabilidad civil o penal que corresponda.

En ese sentido, se tiene que los alcances contenidos en la propuesta legislativa de incorporación del artículo 84, referido a las competencias del Ministerio Público en la LGIRS ya se encuentran incluidos en el TUO de la Ley N° 27444, Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, el Decreto Legislativo N° 1013 y el Reglamento de la LGIRS.

- En cuanto a la incorporación del artículo 85 referido a la vigilancia ciudadana. Es preciso señalar que esta figura se encuentra regulada en diversas normas, las mismas que a continuación se describen:

El artículo 116 del TUO de la Ley N° 27444, regula la facultad de los administrados de formular denuncias, así como la obligación de las entidades de practicar las diligencias preliminares necesarias y de ser el caso iniciar la respectiva fiscalización.

Asimismo, el numeral 113.4 del artículo 113 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, referido al ejercicio del derecho de participación del ciudadano señala que el vecino de una jurisdicción municipal puede ejercer su derecho de participación vecinal en la municipalidad de su distrito y su provincia mediante su derecho a denunciar la comisión de infracciones y de ser informado. Siendo además que el artículo 118 de la norma citada establece el derecho del ciudadano de presentar denuncias sobre infracciones teniendo la autoridad municipal la obligación de proporcionar respuesta en un plazo no mayor de 30 (treinta) días hábiles, bajo responsabilidad del funcionario.

Específicamente, el concepto de vigilancia ciudadana en materia ambiental, así como su gestión, mecanismos y directrices, se encuentran regulados en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, cuyo artículo 134 establece que las autoridades competentes dictarán medidas que faciliten el ejercicio de la vigilancia ciudadana y el desarrollo y difusión de los mecanismos de denuncia frente a infracciones a la normativa ambiental.

Además, la participación de los ciudadanos en la fiscalización ambiental, la vigilancia y denuncias ambientales también se encuentran recogidos en el literal c) del artículo 35, el artículo 36 y en el artículo 38 del 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.

Respecto del trámite de las denuncias, el literal g) del artículo 43 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, referido a las Funciones de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Ambiental, se establece, entre otras, que es función de este órgano supervisar la atención de las denuncias ambientales a través del Servicio de Información Nacional y Denuncias Ambientales (SINIDA).

En la misma línea, el literal g) del artículo 67 de la norma en mención establece como función de sus Oficinas Desconcentradas, atender y hacer seguimiento a las denuncias ambientales efectuadas por los/las ciudadanos/as hasta su culminación.

En ese sentido, se tiene que los alcances contenidos en la propuesta legislativa de incorporación del artículo 85, referido a la vigilancia ciudadana en la LGIRS ya se encuentran incluidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; el TUO de la Ley N° 27444; Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, 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; y el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.

IV. CONCLUSIÓN

El proyecto de Ley N° 3629/2018-CR "Proyecto de Ley que incorpora los artículos 84 y 85 en el Decreto Legislativo 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos", es legalmente viable con observaciones, para lo cual se recomienda considerar la evaluación de las normas descritas en el presente informe.

Atentamente,

Yessenia Karen Cadillo Rivera
Especialista Jurídico

Visto el informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.



Karla Echeagaray Alfaro
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica
Firmado digitalmente por:
CADILLO Yessenia Karen FAU 20402060658 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/01/2019 11:20:25-0500