Proyecto de Ley N° 5571/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

VÍCTOR RAUL CUTIPA CCAMA
Congresista de la Republica

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
17 JUL 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:55 a.m.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS SANCIONADORAS PARA PROTEGER Y CONSERVAR LOS ESPACIOS Y BIENES DE USO PÚBLICO

El señor Congresista de la República que suscribe, **VICTOR RAUL CUTIPA CCAMA**, integrante del Grupo Parlamentario **PERÚ BICENTENARIO,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107°, de la Constitución Política del Estado, y conforme a lo establecido en el artículo 22° inciso c) y artículo 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

I. FORMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS SANCIONADORAS PARA PROTEGER Y CONSERVAR LOS ESPACIOS Y BIENES DE USO PÚBLICO

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar normas jurídicas en el artículo 450 del Código Penal aprobado por Decreto Legislativo N° 635 en lo referido a Otras Faltas, para establecer un marco normativo sancionador para proteger los espacios y bienes de uso público.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad garantizar la protección y conservación del mar, ríos, lagos o en sus riberas o playas, jardines, alamedas, parques, áreas naturales protegidas o áreas declaradas patrimonio cultural de la humanidad o museos y reducir la cantidad de desechos y residuos que las personas generan debido a las actividades que realizan.

Artículo 3.- Modificación

Se modifica el artículo 450° del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, en los siguientes términos:

> **"Artículo 450. Otras faltas**
>
> Será reprimido con prestación de servicio comunitario de diez a treinta jornadas:
>
> [...]
>
> 4. El que, en el mar, ríos, lagos o en sus riberas o playas, jardines, alamedas, parques, áreas naturales protegidas o áreas declaradas patrimonio cultural de la

humanidad o museos, arroja o no recolecta los residuos generados por su actividad."

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/07/2023 16:43:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/07/2023 16:43:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS MELENDEZ Elias Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/07/2023 16:59:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COAYLA JUAREZ Jorge Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2023 09:44:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/07/2023 14:54:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/07/2023 16:20:44-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **julio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5571/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Antecedente Legislativo

Como antecedente legislativo esta la Ley 25280 publicada el 30 de octubre de 1990, por el cual el Congreso de la República delega al Poder Ejecutivo la facultad de dictar mediante Decreto Legislativo el Código Penal y por Ley 25305 publicada el 10 de febrero de 1991 el Congreso concede un término adicional de 60 días para ejercer la facultad delegada. Y a través del Decreto Legislativo 635, promulgado el 3 de abril de 1991 y publicado el 8 de abril del mismo año, el Poder Ejecutivo promulga el CODIGO PENAL.

En el periodo legislativo 2016-2021, el Proyecto de Ley N° 1146/2016-CR, presentada el 04 de abril del 2017, por el Congresista Sergio Francisco Félix Dávila Vizcarra con la fórmula "Ley que modifica el artículo 450° del Código Penal e incorporar como Falta a la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de río, lagos y parques nacionales"

En este periodo legislativo no existe iniciativa presentada de naturaleza similar.

Identificación de la problemática

El Código Penal Peruano, es el cuerpo normativo que regula actualmente las faltas y aplica medidas sancionadoras a fin de prevenir las conductas punibles de las personas en perjuicio de los espacios y bienes de uso público.

La contaminación atmosférica, hídrica y residual es uno de los mayores problemas actualmente en el Perú con respecto a la calidad de vida de los que habitamos. Entre ellas están los plásticos[1], que se consumen aproximadamente 950 mil toneladas de plásticos al año y solo en Lima y Callao se generan más de 886 toneladas de residuos de este material al día. De todos estos desperdicios, solo la cuarta parte se convierte en productos con mayor vida útil; el resto se queda en botaderos o, en muchos casos, llega al mar y tarda cientos de años en degradarse, poniendo en peligro la vida de nuestra fauna marina, se convierten en un riesgo para la salud pública e impacta negativamente en la economía nacional. Asimismo, está comprobado que los desechos tienen un efecto devastador no sólo en la flora y fauna marina, sino también en la tierra, muchos de estos desechos contaminan el ambiente por ser de difícil degradación.

En el caso de las playas son de vital importancia para un Estado, pues por encima de las oportunidades recreacionales, existen otros aspectos que son necesarios proteger, ya que allí habitan una variedad de animales y plantas, asimismo coadyuva a fomentar la actividad económica en beneficio de las poblaciones. Ante ello, más de 8 300 millones de toneladas de plástico producidos desde 1950. 60% de ese plástico ha terminado en un vertedero o en el entorno natural 11 millones de toneladas de plástico son vertidos al océano cada año. En el año 2050, habrá más plásticos que peces en nuestros océanos. Contaminación por basura plástica y microplástica en mares, ríos, lagos y otros ecosistemas es un creciente y grave problema ambiental que requiere impostergable acción efectiva. [2]

---

[1] *https://peru.oceana.org/campanas/contaminacion-por-plasticos/*

[2] *https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2617362/MINAM%20sobre%20PL%20399-2021-CR%20Tecnopor%2015.12.2021%20%282%29.pdf.pdf*

Según el estudio de Greenpeace, *se estima que alrededor del 80% de la basura marina se origina en tierra firme, mientras que el resto procede de fuentes situadas en el océano. Envoltorios de comida, envases, filtros de cigarrillos, juguetes de playa, preservativos, jeringuillas, sedales, redes de pesca, bolsas o cubiertos de plástico son algunos de los 'invasores' que se encuentran por todas partes.* [3]

El turismo tiene un gran impacto en lo que respecta a la basura marina. En algunas zonas costeras se genera en la temporada turística hasta el 75% de los residuos marinos de todo el año.

Un informe de Greenpeace titulado Basuras en el mar calcula que tan sólo un 15% de la basura que se vierte el mar termina en las playas. El 70% se hunde y el otro 15% queda en la columna de agua. Ello evidencia la cantidad de basura que queda en los mares fuera de la vista de todos, pero provocando graves daños ambientales."

Este problema no solo amenaza con la calidad de vida del humano, sino también de la supervivencia de las especies llevándolas a la rápida extinción u obligándolas a cambiar de hábitat, los principales damnificados son los animales porque viven con la basura, se la comen y mueren por ahogamiento o intoxicación;

Un impacto de los residuos de plástico en los animales se puede apreciar en un estudio realizado por Greenpeace, en donde se muestra que más de 250 especies se han enredado o han ingerido estos residuos, otras especies se han encontrado en enmallamientos por quedar atrapados entre las redes.

Los expertos recuerdan la bioacumulación de estas sustancias en el organismo de los seres vivos a lo largo de la cadena alimenticia son muy tóxicas. Las consecuencias para la salud podrían ser muy graves: la contaminación sería cada vez mayor en los alimentos procedentes del mar.

Los desechos marinos pueden causar graves pérdidas económicas por daños en los barcos y la contaminación de espacios turísticos. Diversos estudios, entre ellos de Naciones Unidas, han puesto de manifiesto el rápido aumento de estos puntos sin vida en todo el mundo.

Todo esto se debe, a que la mayoría de la población peruana vive en ciudades costeras, ubicadas en la línea costera de 3,000 km del país, lo que genera preocupaciones sobre los desechos marinos provenientes tierra firme (INEI, 2018). En Perú, se generan diariamente 19,000 toneladas de residuos sólidos, de las cuales el 52 % va a rellenos sanitarios y el resto son depositados en botaderos no autorizados y no gestionados, a menudo ubicados cerca de ríos o en humedales (OEFA, 2014; MINAM, 2016).[4]

A medida que crece la economía, también lo hacen el consumo de plástico y los desechos marinos. A medida que aumenta el producto bruto interno (PBI), los desechos plásticos per cápita generalmente aumentan. Perú tiene un PBI per cápita de $6,941 (2018), que está asociado a la producción de residuos plásticos de 0.1 a 0.2 kg per cápita. Esto es comparable a la producción de residuos plásticos per cápita de otros países de América Latina, como Colombia, Nicaragua y Honduras.

De igual forma en el Perú, se genera un promedio de 21 mil toneladas de residuos municipales al día, producidas por los 30 millones de habitantes. Lo que equivale a 0.8

---

[3] *https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/consumismo/plasticos/*
[4] *https://urban-links.org/wp-content/uploads/Peru_Marine_Plastics_CS_Spanish.pdf*

kilogramos de generación de residuos por persona al día. De ese total, más de la mitad de los desechos son materia orgánica como alimentos o vegetales. Estos no son invertidos adecuadamente en la gestión sostenible de residuos provocando que los desechos no recogidos o mal eliminados tienen un impacto significativo en la salud, el ambiente y el desarrollo económico; y uno todavía mayor en las poblaciones vulnerables y de menores recursos.

Análisis del Estado Actual

La Constitución Política del Perú en su numeral veintidós del articulo dos, señala que es deber primordial del Estado garantizar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; constituyendo un derecho humano fundamental y exigible de conformidad con los compromisos internacionales suscritos por el Estado.

Esto supone el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente el del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad. De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido. En ese sentido, el derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado se encuentra ligado a los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las personas, pues por intermedio de él las personas humanas desarrollan su vida en condiciones dignas.[5]

De otra parte, este derecho también se concretiza en el derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado. Esto entraña la obligación ineludible para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Por su parte, los particulares deben proceder de modo similar cuando sus actividades económicas incidan, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

De este modo, en el Estado Democrático y Social de Derecho no solo se trata de garantizar la existencia de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerla de los ataques al medio ambiente en el que esa existencia se desenvuelve, a fin de permitir que su vida se desarrolle normalmente en condiciones ambientales aceptables. En este contexto, el derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado debe considerarse como un componente esencial e indispensable para el goce efectivo de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Por ello, un medio ambiente equilibrado debe entenderse como un "sistema complejo y dinámico en el que se desarrolla la vida", y no como una mera yuxtaposición de bienes o desde una perspectiva fragmentaria con referencia a cada uno de sus elementos.[6]

Para Franciskovic: "el medio ambiente en la actualidad debe ser entendido como un sistema; es decir contemplado en su globalidad, pues la naturaleza se afirma como una unidad en la que todos los sectores están íntimamente relacionados entre sí, y el hombre que es parte integrante de la naturaleza y a la vez la modifica, es criatura y creador de nuestra forma de vida".

---

[5] *file:///C:/Users/fnaca/Downloads/Dialnet-ElDerechoAmbientalYElTribunalConstitucionalDelPeru-5157797.pdf*
[6] *https://andrescusiarredondo.files.wordpress.com/2020/09/chaname-tomo-1.pdf*

En concordancia, el artículo I del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente prevé que "toda persona tiene el derecho irrenunciable a gozar de un ambiente equilibrado, saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y asimismo, a la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente (...). Le corresponde –al Estado– prevenir y controlar la contaminación ambiental".

De otro lado, nuestra Carta Magna también nos refiere al derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado, la misma que ha sido objeto de análisis del Tribunal Constitucional en el Exp.3343-2007-AA-TC,[7] que, en su fundamento cuarto, señala:

[...] *En ese sentido, se ha establecido que dicho derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, y 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado. En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. En suma, se debe tutelar del ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 ° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido. Sobre el segundo acápite, se ha establecido que el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares, particularmente a aquellos cuya actividad económica incide, directa o indirectamente, en el ambiente.*

Del mismo modo, del Tribunal Constitucional en el Exp.3343-2007-AA-TC[8], en su fundamento decimo, refiere el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conforme a lo siguiente:

En ese sentido, cabe afirmar que de la Constitución se deriva un mandato especial impuesto al Estado y a todas sus dependencias, incluyendo gobiernos locales y regionales, orientados a exigir, como ha sostenido la Corte Constitucional de Colombia, el cumplimiento de los deberes destinados a "la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, junto con el deber de cooperación con otras naciones para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas".

En el Código Penal vigente, están reguladas las Faltas, que comprende los artículos 440 al 452, las cuales estan definidas como lesiones o puestas en peligro a bienes jurídicos, pero de manera menos intensa, tal es así que, en base al principio de

[7] *https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.pdf*
[8] *https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html*

proporcionalidad, tienen asignadas sanciones penales menos restrictivas, es decir que, no obstante, no tratarse de delitos, son ilícitos de naturaleza penal que también se rigen por los principios de esta rama del Derecho. Así, ninguna falta es sancionada con pena privativa de libertad por el Código Penal (con excepción de los casos de reincidencia o habitualidad señalados en los artículos 441 y 444 falta de lesiones dolosas y culposas y falta de hurto), sino con sanciones más leves como la pena limitativa de derechos, trabajo comunitario o la multa.

En lo que se refiere al artículo 450 del Código Penal se regula cuatro supuestos de faltas, los mismos que son sancionados con prestación de servicios comunitarios de diez (10) a treinta (30) jornadas y con sesenta (60) a ciento (120) días de multa. De las cuales el numeral cuarto, es un Supuesto Derogado por la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley 27265.

Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

Esta iniciativa que estamos presentando busca modificar el artículo 450 del Código Penal y el impacto que éstas –de aprobarse– podrían tener en el nuevo sistema penal.

En ella, se incorpora un nuevo supuesto referido al deterioro de playas, riberas de ríos, lagos y Parques Nacionales; asimismo, estamos precisando que, ante tal trasgresión, el servicio comunitario asignado deberá realizarse en la misma zona afectada, conforme a la siguiente redacción

> *4. El que, en el mar, ríos, lagos o en sus riberas o playas, jardines, alamedas, parques, áreas naturales protegidas o áreas declaradas patrimonio cultural de la humanidad o museos, arroja o no recolecta los residuos generados por su actividad."*

Con esta norma legal, lo que se pretende es reducir la cantidad de desechos que provienen de fuentes terrestres y/o marítimas que contaminan los espacios y bienes de uso público. También, se establecerán medidas orientadas a la protección y conservación del medio ambiente, pero de modo particular de aquellos espacios comunes con mayor vulnerabilidad tales como las áreas que constituyen patrimonio natural y cultural, playas, ríos, entre otros

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley, no tiene vicios de inconstitucionalidad ni de ilegalidad, puesto que se enmarca en lo que prescribe el artículo 107 de la Constitución Política del Perú que establece el derecho a la iniciativa en la formación de leyes, por el contrario, este Texto Sustitutorio que se propone armoniza con la legislación vigente y da cumplimiento al principio constitucional proclamado en los artículos 65, 67 y 68 de la Constitución Política. Además de consagrar el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, tal como lo establece el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política.

De igual forma, armoniza con la Ley General del Ambiente, Ley 28611, con el Código de Protección y Defensa del Consumidor; El convenio sobre Diversidad Biológica; la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, La Convención para la

Protección del patrimonio mundial cultural y natural y la Convención para la protección de la Flora, de la Fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América.

En materia Penal el dictamen armoniza con los principios que establece la normativa penal en referencia a las faltas.

El impacto de la propuesta se reflejará en nuestra legislación nacional porque llenará el vacío legal existente en la norma sustantiva penal regulando el descuido al medio ambiente y su protección en favor de la sociedad en su conjunto.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Este proyecto no genera costos adicionales al Estado ni implicancias presupuestales por tratarse de una iniciativa que precisa supuestos que garantizan los derechos fundamentales, mejorando la protección del medio ambiente y por ende de los ciudadanos; no representados costos que no sean razonables sino por el contrario las ventajas que se obtendrán serán significativas.

De igual forma, traerá como beneficio: la protección efectiva a la conservación del hábitat del ciudadano y la sociedad en su conjunto, generará al ciudadano y a la sociedad un alto grado de conciencia ambiental e incentivará la responsabilidad social del ciudadano.

V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley, se encuentra en relación y armonía con el Acuerdo Nacional, y con la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2022-2023. En ese sentido, coadyuvará al cumplimiento de la décimo novena Política de Estado del Acuerdo Nacional y, por ende, de la agenda legislativa. En ella, se expresa el compromiso de "integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú". De igual modo, se comprometen a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centro poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.

Finalmente, es pertinente precisar que el proyecto está ligado al tema "sobre protección del medio ambiente, y acuerdos sobre desarrollo sostenible con otros países", correspondiente a la agenda legislativa 2022-2023.