



Proyecto de Ley N° 9944/2024-CR

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

La congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante del grupo parlamentario **Bloque Magisterial de Concertación Nacional**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE FORTALECE LAS INVESTIGACIONES PENALES EN MATERIA AMBIENTAL, AL MODIFICAR EL NUMERAL 149.1 DEL ARTÍCULO 149 DE LA LEY 28611, LEY GENERAL DEL AMBIENTE

Artículo 1. - Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar el numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.

Artículo 2. - Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad fortalecer las investigaciones penales en materia ambiental.

Artículo 3. - Modificación del numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente

Se modifica el numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, el cual queda redactado de la siguiente forma:

"Artículo 149.- Del informe de la autoridad competente sobre infracción de la normativa ambiental"

149.1 En las investigaciones penales por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal, será de exigencia obligatoria la evacuación de un informe fundamentado por escrito por la autoridad ambiental, **sin que condicione la emisión del pronunciamiento del fiscal provincial o fiscal de la investigación preparatoria en la etapa intermedia del proceso penal. El informe será evacuado dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días, contados desde la recepción del pedido del fiscal de la investigación preparatoria o del juez, bajo responsabilidad. Dicho informe deberá ser emitido por el fiscal o juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente."**



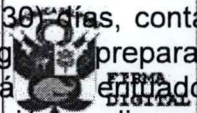
Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/01/2025 15:50:16-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/01/2025 12:51:54-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/01/2025 17:26:18-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodoro FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 10/01/2025 16:59:54-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/01/2025 11:31:59-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/01/2025 17:01:24-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El derecho a un ambiente adecuado, sano, saludable, equilibrado, está garantizado a través de convenios internacionales que el Estado peruano ha suscrito y ratificado, lo que tiene vinculación directa con la vida, la integridad, la salud, el bienestar y la dignidad de las personas. Por lo tanto, el derecho a un ambiente adecuado es un derecho necesario para que se puedan efectivizar otros derechos, es decir, para que se puedan materializar otros derechos humanos.

Así, el derecho a un ambiente equilibrado, tiene vinculación directa con la dignidad de las personas y el desarrollo de la vida, como lo establece nuestra Constitución Política y en abundante jurisprudencia a nivel del Tribunal Constitucional. Igualmente, es necesario advertir al ambiente como un medio necesario para acceder a la dignidad humana, valor supremo constitucional inherente a todas las personas.

De otro lado, la nueva mirada de la gestión pública propone que la persona debe ser el centro de las decisiones político-estatales, es decir, debe estar al centro de la gestión pública y de las políticas públicas. Ello, se relaciona con el concepto de que el fin supremo del Estado es la defensa de la persona y el respeto a su dignidad, por lo que las personas tienen derecho a la vida, lo que se relaciona con el derecho a un ambiente equilibrado, pero también con el derecho a la integridad psíquica y física, así como al libre desarrollo y bienestar y a la salud en general.



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Entonces, debemos recordar que la Constitución Política del Perú, en su artículo 1, establece que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado." Y el inciso 1, artículo 2, señala que toda persona tiene derecho "A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar."

Así, el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución prescribe que toda persona tiene derecho "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."

Más adelante, la Constitución Política del Perú indica lo siguiente:

Artículo 66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

[...]

En relación al ambiente y los recursos naturales el artículo 67 de la Carta Magna precisa que "El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."

En la jurisprudencia, debido a la problemática ambiental que atraviesa el mundo, ha surgido la necesidad de aclarar los alcances del marco constitucional vigente. Así, el máximo intérprete de la Constitución, a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC,



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

hace referencia a lo que denomina como "Constitución Ecológica", definiéndola como el "conjunto de disposiciones de nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, tema que ocupa un lugar medular en nuestra Ley Fundamental."¹

La mencionada sentencia precisa que la "Constitución Ecológica" posee una triple dimensión: 1) como principio que irradia todo el orden jurídico; 2) como el derecho de todas las personas a disfrutar de un ambiente sano; y 3) como un conjunto de obligaciones tanto para el Estado como para los particulares.²

En el mismo sentido, la sentencia del Expediente N.º 04223-2006-AA/TC, del Tribunal Constitucional se precisa el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, como un derecho que es esencial para el ejercicio de otros derechos y se define las responsabilidades del Estado para garantizar el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, distinguiendo entre una dimensión positiva, en el que al Estado "le impone deberes y obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Claro está que no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado"³; y una dimensión negativa, referida a la "obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la salud humana"⁴.

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N.º 03610-2008-PA/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03610-2008-AA.pdf>

² Ibidem.

³ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N.º 1206-2005-AA/TC. Recuperado de: https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/04223-2006-AA_unlocked.pdf

⁴ Ibidem.



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

La sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N.º 06534-2006-PA/TC, ahonda en el derecho al agua potable y lo relaciona al medio ambiente, precisando que para que este derecho sea efectivizado, vale decir, se materialice, se depende del Estado, señalando al agua como un recurso natural esencial básico para el desarrollo de otros derechos elementales, radicando, allí, su importancia. Es así que, el fundamento 18 señala esto:

El derecho al agua potable, a la luz del contexto descrito, supondría primariamente un derecho de naturaleza positiva o prestacional, cuya concretización correspondería promover fundamentalmente al Estado. Su condición de recurso natural esencial lo convierte en un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo no sólo de la existencia y la calidad de vida del ser humano, sino de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente, resultando prácticamente imposible imaginar que sin la presencia del líquido elemento el individuo pueda ver satisfechas sus necesidades elementales y aun aquellas otras que, sin serlo, permiten la mejora y aprovechamiento de sus condiciones de existencia.⁵
(agregado nuestro)

Respecto de la doctrina jurisprudencial del valor superior constitucional de la dignidad y su relación con el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, el fundamento 26 de la sentencia del Expediente N.º 03383-2021-PA/TC señala que:

Este Colegiado reitera esta doctrina jurisprudencial, y asume que el valor superior de la dignidad humana se proyecta en el

⁵ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N.º 06534-2006-PA/TC. Recuperado de:
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/06534-2006-AA.pdf>



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

derecho fundamental a gozar de un **ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de toda persona**, previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.⁶
(agregado nuestro)

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992, que fue adoptada durante la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas en Río de Janeiro, no es un tratado vinculante, sin embargo, esta declaración establece principios fundamentales para el desarrollo sostenible, acentuando el derecho de todas las personas a vivir en un ambiente saludable y sostenible.

En el ámbito internacional, debemos señalar que existen diversas normas internacionales que precisan que las poblaciones deben tener acceso a un ambiente saludable y adecuado al desarrollo de la vida. Es así que, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), en varios de sus tratados de derechos humanos, abordan directa e indirectamente el derecho a un ambiente sano y equilibrado. Esto se expresa en acuerdos sobre derechos humanos, desarrollo sostenible, cambio climático, biodiversidad y la protección de recursos naturales.

Por ejemplo, la Convención sobre el Derecho del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aborda el derecho de los niños y niñas a vivir en un ambiente que no sea perjudicial para su salud y bienestar, precisando que el Estado debe adoptar medidas para proteger a la niñez de la contaminación y el deterioro ambiental.

⁶ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N° 03383-2021-PA/TC. Recuperado de:
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03383-2021-AA.pdf>



Respecto del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el derecho a la salud implica el acceso a un ambiente saludable. Esto se ha robustecido en varias observaciones generales del Comité a los Estados, que reconocen el impacto negativo que la degradación ambiental tiene sobre el derecho a la salud.

Es así que, varios instrumentos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, mencionan explícitamente que los pueblos indígenas tienen derecho a un medio ambiente saludable, como parte de su derecho a la autodeterminación, tierras, territorios y recursos naturales.

II. PROBLEMA PÚBLICO

El ambiente en el mundo y, particularmente, en nuestro país viene siendo degradado debido a la actividad humana, como la emisión de gas de efecto invernadero, la tala de bosques, entre otros. Por ello, es necesario tomar conciencia sobre la importancia de vivir en armonía con nuestro medio ambiente para asegurar el bienestar de las próximas generaciones.

Entonces, es menester que el Estado brinde las condiciones necesarias para que, ante la presunta comisión de un ilícito penal en materia ambiental, el Ministerio Público pueda actuar en el marco de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Ministerio Pública aprobada mediante el Decreto Legislativo 52, conforme a sus funciones y competencias, siendo importante recordar que el Ministerio Público es el titular de la acción penal pública.



Sin embargo, el numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, condiciona el pronunciamiento del Ministerio Público, a la presentación de un informe elaborado por la autoridad en materia ambiental:

Artículo 149.- Del informe de la autoridad competente sobre infracción de la normativa ambiental—

149.1 En las investigaciones penales por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal, será de exigencia obligatoria la evacuación de un informe fundamentado por escrito por la autoridad ambiental, antes del pronunciamiento del fiscal provincial o fiscal de la investigación preparatoria en la etapa intermedia del proceso penal. El informe será evacuado dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días, contados desde la recepción del pedido del fiscal de la investigación preparatoria o del juez, bajo responsabilidad. Dicho informe deberá ser meritado por el fiscal o juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente.

Como se puede advertir claramente, el numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, señala que será de exigencia obligatoria la evacuación de un informe elaborado por la autoridad ambiental, antes del pronunciamiento del fiscal en la etapa intermedia del proceso penal. Esto, atenta contra las funciones y competencias del Ministerio Público como titular de la acción penal y debilita la lucha contra los delitos ambientales, pues el fiscal no debe condicionar su pronunciamiento en la referida etapa a la presentación del informe técnico de la autoridad ambiental.



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Creemos que es importante un informe técnico por parte de la autoridad ambiental para el esclarecimiento de los hechos y para que se determinen responsabilidades ante la posible comisión de un delito contra el ambiente, pero la emisión del informe no debe condicionar la acción del Ministerio Público.

Por ello, a través del Decreto Supremo N° 007-2017-MINAM, se aprueba el Reglamento del numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, que, en el numeral 2.2 del artículo 2 precisa lo siguiente:

2.2. El informe fundamentado **no constituye un requisito de procedibilidad de la acción penal**. El Fiscal puede formular su requerimiento Fiscal, prescindiendo de este, con las pruebas de cargo y descargo recabadas durante la investigación preparatoria. Sin perjuicio de ello, es obligatoria para la autoridad responsable de su elaboración la emisión del mismo, bajo responsabilidad. **(agregado nuestro)**

Como podemos apreciar, el Reglamento de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, trata de corregir lo dispuesto en el numeral 149.1 del artículo 149, no obstante, consideramos que no es el camino, pues, evidentemente este numeral 2.2 del artículo 2 del Reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 007-2017-MINAM, estaría transgrediendo el numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, y, por lo tanto, contraviniendo el artículo 118, inciso 8 de la Constitución Política del Perú, que señala que corresponde al presidente de la República lo siguiente:



8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones. **(agregado nuestro)**

Ante esta situación que podría debilitar la lucha contra los delitos en materia ambiental es que estamos proponiendo modificar el numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, precisando que la emisión del informe técnico por parte de la autoridad ambiental no condiciona el pronunciamiento del fiscal en la etapa intermedia del proceso penal, toda vez que por un asunto de procedimiento no debe atender contra la titularidad de la acción penal que tiene el Ministerio Público, quien investiga y formula la acusación, defiende la legalidad, previene y persigue el delito y defiende los derechos ciudadanos y los intereses públicos.

Es decir, no estamos proponiendo eliminar la obligación de que la autoridad ambiental elabore y emita su informe según lo requiera el fiscal o el juez, pues este informe puede constituir una prueba documental relacionada a la posible comisión de delitos en materia ambiental, conforme a los delitos tipificados en los Capítulos I, II y III del Título XIII del Código Penal, máxime considerando la importancia que tiene un informe técnico por parte de la autoridad ambiental ante un hecho punible sobre la misma materia. Es así que, estamos manteniendo el mismo plazo no mayor de treinta días, contados desde la recepción del pedido del fiscal de la investigación preparatoria o del juez, bajo responsabilidad.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta normativa no demandará recursos adicionales al Tesoro Público ni creará gasto al Estado peruano, pues solo se está modificando



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

una norma preexistente, nos referimos al numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, con la finalidad de fortalecer la lucha del Ministerio Público contra los delitos en materia ambiental.

Así, de aprobarse la presente propuesta de ley, se beneficiará al Estado y a toda la sociedad, pues como lo hemos visto en los apartados anteriores, un ambiente saludable es indispensable para la vida de la humanidad. De otro lado, con la aprobación de esta iniciativa no se afectará a ningún grupo humano, por el contrario, se beneficiará a toda la comunidad.

De aprobarse esta iniciativa legislativa, se cumplirá con obligaciones internacionales sobre derechos humanos relacionados directa e indirectamente al derecho a un ambiente adecuado para la vida, que el Estado peruano ha ratificado.

Así, de aprobarse la presente propuesta legislativa, tendrá un impacto positivo en la sociedad, específicamente en los siguientes sectores y ejes:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
• Fortalece la lucha contra los delitos ambientales. • Promueve un ambiente sano y equilibrado. • Mejora la calidad de vida de las familias. • Promueve el desarrollo productivo sostenible.	• Ninguno.



IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta normativa propone modificar el numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, con la finalidad de fortalecer la lucha del Ministerio Público contra los delitos en materia ambiental, ajustándose al marco constitucional vigente.

Norma vigente	Propuesta
Artículo 149.- Del informe de la autoridad competente sobre infracción de la normativa ambiental 149.1 En las investigaciones penales por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal, será de exigencia obligatoria la evacuación de un informe fundamentado por escrito por la autoridad ambiental, antes del pronunciamiento del fiscal provincial o fiscal de la investigación preparatoria en la etapa intermedia del proceso penal. El informe será evacuado dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días, contados desde la recepción del pedido del fiscal de la investigación preparatoria o del juez, bajo responsabilidad. Dicho informe deberá ser meritado por el fiscal o juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente.	Artículo 149.- Del informe de la autoridad competente sobre infracción de la normativa ambiental 149.1 En las investigaciones penales por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal, será de exigencia obligatoria la evacuación de un informe fundamentado por escrito por la autoridad ambiental, sin que condicione la emisión del pronunciamiento del fiscal provincial o fiscal de la investigación preparatoria en la etapa intermedia del proceso penal. El informe será evacuado dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días, contados desde la recepción del pedido del fiscal de la investigación preparatoria o del juez, bajo responsabilidad. Dicho informe deberá ser meritado por el fiscal o juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

La presente propuesta de ley tiene vinculación con la Política de Estado 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental.

Del mismo modo, según la Agenda Legislativa, aprobada mediante la Resolución Legislativa N° 006-2024-2025-CR, este proyecto de ley tiene relación con el punto 76. Sobre gestión ambiental.⁷

⁷ Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025. Recuperado de: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjl5NDA4/pdf>