Proyecto de Ley N° 3679/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
28 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma Hora 12:00

El grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, a iniciativa legislativa de la señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del 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 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 306 DEL CÓDIGO PENAL RESPECTO AL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS RELATIVAS AL MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS

Artículo 1. - Objeto de la Ley
La presente propuesta normativa tiene por objeto modificar el artículo 306 del Código Penal a efectos de incorporar una nueva conducta delictiva que sancione a la persona que, consciente de la existencia de un botadero o vertedero ilegales, vierte o arroja sobre estos, residuos contaminantes que afecten gravemente al medio ambiente, la salud pública y la vida.

Artículo 2. - Finalidad de la Ley
La presente propuesta normativa tiene por finalidad dotar de una mejor herramienta a los operadores de justicia de modo que interpreten adecuadamente las distintas conductas delictivas en torno al establecimiento y uso de los botaderos ilegales, sancionando de manera adecuada y oportuna a quienes afecten gravemente al medio ambiente, la salud pública y la vida.

Artículo 3. - Modificación del artículo 306 del Código Penal
Se modifica el artículo 306 del Código Penal, de acuerdo al siguiente texto:

> **"Artículo 306. Incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos.**
> El que, sin autorización o aprobación de la autoridad competente, establece un vertedero o botadero de residuos sólidos que pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de cuatro años.
>
> **El que, a sabiendas de la existencia de un vertedero o botadero ilegales hace uso de éste, vertiendo o arrojando residuos sólidos que perjudiquen gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de cuatro años.**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/11/2022 18:16:57-0500

Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de dos años.

Cuando el agente, contraviniendo leyes, reglamentos o disposiciones establecidas, utiliza desechos sólidos para la alimentación de animales destinados al consumo humano, la pena será no menor de tres años ni mayor de seis años y con doscientos sesenta a cuatrocientos cincuenta días-multa."

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/11/2022 10:58:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 14:38:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 16:23:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 18:15:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 16:44:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 16:23:11-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **29** de **noviembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3679-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I.1 Situación actual y problemática de los vertederos o botaderos ilegales en el mundo.

Uno de los métodos más utilizados para la eliminación de los residuos en los países en vías de desarrollo, es el vertido no controlado en espacios abiertos, a esto se le denomina botadero. Muchos de estos botaderos son informales, principalmente por la falta de políticas educativas e instituciones que trabajen a favor de su región, por lo que se improvisa un espacio relativamente alejado a una población donde se depositan diferentes materiales que se consideran basura pues estos no han tenido una valoración para devolverlos al ciclo de producción. Los botaderos no poseen ninguna infraestructura y entran en contacto directo con el suelo donde se crea una peligrosa conjunción de reacciones que liberan olores, líquidos denominados lixiviados, concentraciones de microorganismos patógenos y se convierte en un espacio propenso a plagas o vectores de patologías.

Los "botaderos" de desechos son lugares en donde se colocan los desechos y residuos sólidos, sin ningún tipo de control. Si bien están situados en áreas abiertas, en la mayoría de los países del mundo no son legales debido a que generan gran cantidad de problemas ambientales y de salud. La problemática gira en torno a que los desechos no pasan por un debido procesamiento ni separación por categorías de materiales, lo cual hace que los niveles de contaminación sean muy elevados y las plagas de animales se multipliquen rápidamente[1].

En el mundo, cada país afronta más de un centenar de botaderos informarles, asimismo, algunas ciudades crean instalaciones de residuos, es decir, se realizan estudios para diseñar y dimensionar un espacio donde se emplazará la basura, eso se le conoce como vertedero, si bien es una mejora en el procedimiento porque

[1]Texto extraído de la publicación virtual "La crisis de los botaderos en el Perú" de Innova Ambiental. https://www.innova.com.pe/la-crisis-de-los-botaderos-en-el-peru/

se practica una intervención de obras, es complejo determinar los impactos en la ocupación del suelo, la generación de contaminación líquida y atmosférica a lo largo de la vida del vertedero, principalmente a la hora de su cierre. Podríamos concluir que un vertedero es un botadero formal.

En LATAM, cada latinoamericano genera un kilo de basura al día, lo que representa alrededor de un 10% de la basura mundial, según el informe Perspectivas de la Gestión de Residuos Sólidos en América Latina y El Caribe de la ONU Medio Ambiente[2]. Sin embargo, un tercio de todos los residuos urbanos generados en América Latina y el Caribe aún terminan en basurales a cielo abierto. La perspectiva es que la basura continúe creciendo por falta de una economía circular, la poca capacidad de reciclaje, entre otros.

Al respecto, la Organización de la Naciones Unidas a través de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[3], estableció 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. En 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron estos Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzarlos en 15 años.

La Agenda 2030 para el Desarrollo, contiene en su Objetivo 11, "Ciudades y Comunidades Sostenibles", pretende lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, que guarda relación con el tema de Es así que, en el año 2019, presenta el Informe , señala que las ciudades y las áreas metropolitanas son los motores del crecimiento económico y contribuyen aproximadamente con el 60% del PBI mundial, sin embargo,

[2] https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/26448

[3]Agenda 2030 para el Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas, mediante la Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Consiste en un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.
Esta agenda, regirá los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables

representan alrededor del 70% de las emisiones mundiales de carbono y más del 60% del consumo de los recursos.

Es así, que en el año 2019, el Informe de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas[4], realiza un análisis respecto al avance de los objetivos; siendo que en lo referido al Objetivo 11 "Ciudades y Comunidades Sostenibles", señala que las ciudades y las áreas metropolitanas son los motores del crecimiento económico y contribuyen aproximadamente con el 60% del PBI mundial, sin embargo, representan alrededor del 70% de las emisiones mundiales de carbono y más del 60% del consumo de los recursos.

En el referido informe, además, mencionan que los residuos municipales están aumentando, destacando la creciente necesidad de invertir en infraestructura urbana. En todo el mundo, 2 mil millones de personas no contaban con servicios de recolección de residuos y 3 mil millones de personas no tenían acceso a instalaciones de eliminación controlada de desechos, según datos recopilados entre los años 2010 y 2018[5]. Muchas instalaciones municipales de eliminación de residuos sólidos en países de ingresos bajos y medios son vertederos abiertos que contribuyen a la contaminación del aire, el agua y el suelo, lo que incluye los desechos plásticos, así como emisiones de gases de efecto invernadero como el metano. Es urgente invertir en infraestructura de gestión de desechos para mejorar el manejo de los residuos sólidos en gran parte del mundo[6].

A continuación, se presenta un gráfico que muestra el porcentaje de residuos sólidos urbanos a nivel mundial, recolectados entre el 2001 al 2010; y, del 2010 al 2018[7].

---

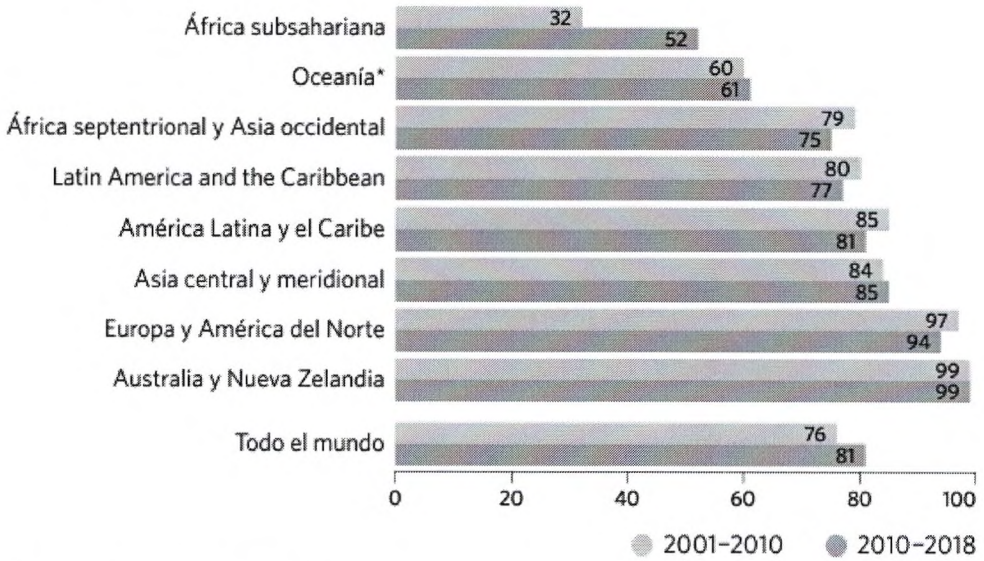
[4]Información extraída del "Informe de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas - UNICEF 2019 https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf

[5]Información extraída del "Informe de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas - UNICEF 2019 https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf

[6]Información extraída del "Informe de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas - UNICEF 2019 https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf

[7]Información extraída del "Informe de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas - UNICEF 2019 https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf

Proporción de residuos sólidos urbanos recolectados, 2001-2010 y 2010-2018 (porcentaje)



* Excepto Australia y Nueva Zelandia.

En ese mismo sentido, el Banco Mundial, en su Informe "What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050"[8], (Los desechos 2.0: un panorama mundial de la gestión de desechos sólidos hasta 2050) señala que, si no se adoptan medidas urgentes para el 2050, los desechos a nivel mundial crecerán un 70% con respecto a los niveles actuales. Se prevé que, en los próximos 30 años, la generación de desechos a nivel mundial, impulsada por la rápida urbanización y el crecimiento de las poblaciones, aumentará de 2010 millones de toneladas registradas en 2016 a 3400 millones. Subraya que la gestión de los residuos sólidos, a pesar de que constituye un elemento esencial de las ciudades sostenibles, sanas e inclusivas, suele pasarse

[8]Informe del Banco Mundial titulado What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050 https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317

por alto, sobre todo en los países de ingreso bajo. Mientras que en los países de ingreso alto se recupera más de un tercio de los desechos por medio del reciclado y la compostificación, en los países de ingreso bajo solo se recicla un 4 % de los desechos; y, que, a partir del volumen de desechos generados, su composición y la manera en que se gestionan, se estima que en 2016 el tratamiento y la eliminación de desechos generaron la emisión de 1600 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente, lo que representa alrededor del 5 % de las emisiones mundiales[9].

> "La mala gestión de los desechos está perjudicando la salud humana y los entornos locales, agravando al mismo tiempo los desafíos que plantea el cambio climático", "Desafortunadamente, los más pobres de la sociedad suelen ser los más perjudicados por la mala gestión de los desechos. Pero las cosas no tienen por qué ser así. Los recursos que tenemos deben usarse y reutilizarse continuamente, de manera que no terminen en los vertederos"[10].

Ahora bien, un factor que impulsa la masificación de los vertederos o botaderos ilegales, son los delitos ambientales que, es una de las actividades criminales más lucrativas a nivel transnacional. El valor monetario de estos ilícitos alcanzó en 2016 entre US$ 91 mil millones y 259 mil millones anuales, siendo probablemente el cuarto crimen más rentable del mundo, después de las drogas, las falsificaciones y la trata de personas. Dicho estimado corresponde a un incremento de 26% comparado con las cifras presentadas en 2014, y se espera que incremente de 5% a 7% anualmente[11].

---

[9] Informe del Banco Mundial titulado What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050 https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317

[10] Declaraciones de Laura Tuck, vicepresidenta de Desarrollo Sostenible del Banco Mundial sobre mala gestión de desechos.

[11] Información extraída de la publicación "Aumentan los crímenes ambientales y también los esfuerzos para prevenirlos" de la ONU programa para el medio ambiente. https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/aumentan-los-crimenes-ambientales-y-tambien-los-esfuerzos-para

De acuerdo al reporte del 2016 de INTERPOL[12] y ONU Medio Ambiente[13], las actividades ilegales que involucran al medio ambiente, la biodiversidad o los recursos naturales son lucrativas e implican un riesgo bajo para los criminales. Los delitos ambientales no han sido considerados anteriormente como una prioridad en algunos países, lo que provoca una nula respuesta gubernamental.

Un estudio reciente de ONU Medio Ambiente, titulado "The State of Knowledge of Crimes that have Serious Impacts on the Environment"[14] (El estado del conocimiento de los crímenes que tienen graves impactos en el medio ambiente) enlista las cinco áreas de delincuencia ambiental más frecuentes a nivel mundial, entre las que encontramos a: i) Delitos contra la vida silvestre; ii) Tala ilegal; iii) Pesca ilegal; iv) Contaminación y delitos conexos; y, v) Minería ilegal. Respecto al área de **Contaminación y delitos conexos,** menciona **"**Los vertederos ilegales y el comercio de desechos ha intensificado la contaminación global de los sistemas de aire, tierra y agua (incluidos los niveles de agua y sistemas fluviales) y amenaza los ecosistemas locales, afectando a los animales, las plantas y además la salud humana"[15].

Asimismo, señala, que "el tráfico de residuos se origina principalmente en los países desarrollados. La Unión Europea, Estados Unidos, Japón y Australia son comúnmente identificados como los mayores exportadores de desechos ilícitos. Los principales continentes de destino del tráfico ilegal de residuos son África. (Costa de Marfil, Ghana, Guinea, Nigeria, Sierra Leona, Tanzania, Togo, Benín y Senegal) y Asia (China, Hong Kong, Indonesia, India, Malasia, Pakistán y Vietnam)". "La producción y el consumo ilegal de clorofluorocarbonos (CFC), hidroclorofluorocarbonos (HCFC) y otras

---

[12] Interpol y los Delitos de Contaminación: Los delitos de contaminación pueden poner en peligro nuestra salud y nuestra seguridad a diario. Los vertidos ilegales de residuos pueden contaminar la tierra donde se cultivan los alimentos, los materiales tóxicos pueden filtrarse al suministro de agua, e incluso el aire que respiramos puede quedar contaminado por las acciones de los delincuentes medioambientales.
El vertido ilícito de materiales peligrosos como residuos electrónicos, productos químicos y residuos industriales es una alternativa fácil para los delincuentes dado el coste de la eliminación responsable de los residuos, las diferencias en la legislación entre países y los débiles sistemas para asegurar su cumplimiento.
Los delitos de contaminación no solamente afectan nuestra salud. Dejan valiosos ecosistemas en estado vulnerable y dañan la economía al restar valor a las facilidades legítimas de tratamiento de residuos
https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contra-el-medio-ambiente/Delitos-de-contaminacion

[13] **ONU Medio Ambiente:** Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente es la autoridad ambiental líder en el mundo. Establece la agenda ambiental a nivel global, promueve la implementación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúa como firme defensor del medio ambiente.
Tiene como misión proporcionar liderazgo y alentar el trabajo conjunto en el cuidado del medio ambiente, inspirando, informando y capacitando a las naciones y a los pueblos a mejorar su calidad de vida sin comprometer la de las futuras generaciones.
https://www.unep.org/es/sobre-onu-medio-ambiente

[14] https://www.unep.org/resources/publication/state-knowledge-crimes-have-serious-impacts-environment

[15] Información extraída de la publicación "Aumentan los crímenes ambientales y también los esfuerzos para prevenirlos" de la ONU programa para el medio ambiente.
https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/aumentan-los-crimenes-ambientales-y-tambien-los-esfuerzos-para

sustancias que agotan la capa de ozono también entran dentro de esta categoría. Estas sustancias afectan el sistema inmune de los animales, creando vulnerabilidad a las enfermedades infecciosas y reducen la productividad en las plantas y el fitoplancton"[16].

El estudio de ONU Medio Ambiente identificó varias brechas importantes en la respuesta hacia los crímenes ambientales. La falta de datos, conocimiento y conciencia, así como el uso limitado de la legislación, la casi nula cooperación nacional e internacional, el poco intercambio de información entre autoridades y la falta de compromiso de los actores privados y las comunidades locales debilitan la aplicación de la ley[17].

I.2 Los vertederos o botadores ilegales en el Perú

En nuestro país se ha normalizado la disposición de residuos en lugares abiertos como el mar, ríos, quebradas, entre otros, comúnmente designados como "vertedero" o "botaderos". De acuerdo a la publicación *La deuda pendiente del Perú con la gestión de la basura* del portal INFOBAE menciona que, "desde los suburbios de la desértica Lima hasta el altiplano de los Andes y las quebradas más recónditas de la selva tropical, el lamentable espectáculo de los nidos de basura a cielo abierto se replica en todo el Perú, un país en donde apenas se recupera el 1 % de los desechos generados por la actividad humana"[18].

Asimismo, de acuerdo a este portal, todos los días, a nivel nacional, se producen alrededor de 21.000 toneladas de basura, elegantemente rebautizada como residuos sólidos. En los últimos años, esa cifra no ha parado de crecer (en 2007 eran 13.000), revelando un fallo estructural en la relación con la basura que no sería tan grave incordio si el país aprovechara su alto potencial para revalorizar residuos y contara con

---

[16] Ídem.

[17] Información extraída de la publicación "Aumentan los crímenes ambientales y también los esfuerzos para prevenirlos" de la ONU programa para el medio ambiente.
https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/aumentan-los-crimenes-ambientales-y-tambien-los-esfuerzos-para

[18] información extraída de la publicación "La deuda pendiente del Perú con la gestión de la basura" del portal INFOBAE
https://www.infobae.com/america/agencias/2021/10/15/la-deuda-pendiente-del-peru-con-la-gestion-de-la-basura/

un eficiente sistema de segregación, recojo, tratamiento y disposición final de desperdicios[19].

Efectivamente, los vertederos o botaderos son lugares de disposición final ilegal de residuos, cuyo uso indiscriminado llega a incrementar, sustancialmente, la generación de gases de efecto invernadero, convirtiéndose en una de las fuentes de contaminación más destacadas. Según la OEFA, en el 2018, se identificaron 1585 botaderos en todo el país, de los cuales algunos fueron clasificados como áreas degradadas por la situación crítica de salubridad en la que se encontraban. En ese sentido, es necesario tomar medidas al respecto debido a que estos botaderos se convierten en un riesgo tanto ambiental como sanitario ya que '[...] puede contaminar las aguas superficiales y subterráneas, el suelo y el aire; además, generan malos olores y son foco de proliferación de insectos y roedores que transmiten enfermedades' (Minsa, 2004)[20].

Solo en Lima, la ciudad más poblada del país, con casi 10 millones de habitantes genera alrededor de 7.000 toneladas diarias de residuos sólidos, que representa aproximadamente 0,7kg por persona, según datos del Ministerio del Ambiente (MINAM). Esto representa un gran desafío para el manejo de desechos, considerando que ya existen zonas en donde se produce acumulación de basura sin ningún tipo de regulación, los llamados "botaderos"[21].

De acuerdo con cifras del MINAM en el año 2020, el Perú generó 7.9 millones de toneladas de residuos sólidos municipales (RSM). De estos, el 76.4% lo conforman residuos orgánicos e inorgánicos que tienen potencial de valorización (es decir, de ser aprovechables); sin embargo, solo se llegó a valorizar 59,021 toneladas, equivalentes a un 0.98%[22].

---

[19] Ídem.

[20] Información extraída de la página web de la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental OEFA https://www.oefa.gob.pe/oefa-identifica-1585-botaderos-informales-nivel-nacional/ocac07/

[21] Ídem

[22] Información extraída de la publicación "Solo aprovechamos el 1% de residuos orgánicos e inorgánicos que generamos" de Comex Perú, **2022 / Semanario 1107 -** Hechos de Importancia https://www.comexperu.org.pe/articulo/solo-aprovechamos-el-1-de-residuos-organicos-e-inorganicos-que-generamos

En relación a ello, el Registro Nacional de Municipalidades 2020, menciona que el 11.9% de municipios a nivel nacional no cuenta con ningún instrumento de gestión de residuos sólidos y solo el 55% dispone de un Plan de Manejo de Residuos Sólidos. Ahora bien, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales, la cobertura de recolección domiciliaria de residuos sólidos en hogares urbanos pasó del 90% en 2012 al 97.7% en 2019. No obstante, existen debilidades significativas en cuanto a su disposición final. De las 1,844 municipalidades que realizan el servicio de recojo de residuos sólidos, el 84% los deposita en un botadero, el 31.2% los dispone para reciclaje, el 18.3% los destina a un relleno sanitario, el 10.1% lo quema o incinera y el 5.9% restante va para compostaje y otros. Esto es preocupante si consideramos que los botaderos son lugares ilegales que, por ley, deben ser clausurados por las municipalidades provinciales[23].

Esta situación explicaría porque el país carece de una infraestructura adecuada para la gestión de estos residuos, lo que termina por crear basurales mal administrados y que representan un grave riesgo para el entorno. Para tener una idea, según información del MINAM a nivel nacional, contamos con 64 rellenos sanitarios que atienden a 210 de los 1,874 distritos, es decir, solo al 11.2% del total. Peor aún, los departamentos de Arequipa, Madre de Dios y Tacna no tienen ninguno[24].

I.3 El Código Penal y los Delitos Ambientales

Nuestro ordenamiento jurídico desde la Constitución Política de 1979, consagra en su artículo 123, el derecho de todos los peruanos y peruanas a habitar en un ambiente saludable, permitiendo el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza, estableciendo una obligación vital para el Estado en materia de protección ambiental: "Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental".

---

[23] Información extraída de la publicación "Solo aprovechamos el 1% de residuos orgánicos e inorgánicos que generamos" de Comex Perú, **2022 / Semanario 1107 -** Hechos de Importancia https://www.comexperu.org.pe/articulo/solo-aprovechamos-el-1-de-residuos-organicos-e-inorganicos-que-generamos

[24] Información extraída de la publicación "Solo aprovechamos el 1% de residuos orgánicos e inorgánicos que generamos" de Comex Perú, **2022 / Semanario 1107 -** Hechos de Importancia https://www.comexperu.org.pe/articulo/solo-aprovechamos-el-1-de-residuos-organicos-e-inorganicos-que-generamos

Posteriormente, la actual Constitución de 1993, incorpora este derecho dentro del catálogo de derechos fundamentales, a través de su artículo 2, inciso 22 que establece "el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida"; es decir, eleva este derecho al nivel de fundamental. En consecuencia, es deber del Estado efectivizar su plena vigencia, así como prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión[25].

Asimismo, nuestra Carta Magna a través del artículo 67, otorga competencias en materia ambiental al Estado, a través del desarrollo de políticas nacionales que promuevan el uso sostenible de los recursos naturales en concordancia con la positivización del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado, previsto en el artículo 2, inciso 22, mencionado en el párrafo precedente.

En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 00470-2013-AA/TC[26], precisa las dimensiones de esta obligación del Estado, a través de su fundamento 16:

> "16 (...) en su dimensión prestacional, impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales cabe mencionar la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente (...)".

Dicho esto, el Estado peruano como parte de sus competencias en materia ambiental, emite el Decreto Legislativo 1013[27], que aprueba la ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, cuyo objeto es la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al desarrollo

---

[25]Texto extraído de la presentación del Ministerio del Ambiente "Delitos Ambientales" de Martín Mijichich Loli, procurador adjunto de la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales del MINAM https://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/4818_contaminacion_rrnn_martin_mijichich_loli.pdf

[26] **EXP.00470-2013-PA/TC**Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María del Carmen Gloria Reátegui Rossello de Navarro y otros contra la sentencia de fojas 787, su fecha 20 de septiembre de 2012, expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de amparo de autos. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00470-2013-AA.html

[27] Decreto Legislativo 1013, que aprueba la ley de creación, organización y funciones del ministerio del Ambiente (13.05.2008) https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Creaci%C3%B3n-MINAM-D.Legislativo.1013.pdf

integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía con su entorno, y así asegurar a las presentes y futuras generaciones el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida[28].

Asimismo, en el año 2016, se publica el Decreto Legislativo 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos que establece una política preventiva respecto a la generación de residuos sólidos; su valorización o como última alternativa, su disposición final en una infraestructura ambiental adecuada.

La Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, define a los residuos sólidos como cualquier objeto, material, sustancia o elemento resultante del consumo o uso de un bien o servicio, del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención u obligación de desprenderse, para priorizar su valorización y, en último caso, su disposición final[29].

Este enfoque referido a la prevención, minimización y valorización de residuos sólidos viene siendo aplicado en países como Chile, Uruguay, Costa Rica, Colombia y algunos países de la Unión Europea; cuyos índices positivos en la reducción de residuos sólidos ha permitido disminuir la dependencia sobre el uso de rellenos sanitarios.

Al respecto, el Estado peruano empieza a darle importancia a la temática ambiental desde el año 1990 con la publicación del **Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales**. De esta manera, se le da lugar a la protección del bien jurídico medio ambiente. Siendo una de las primeras legislaciones que se enfocaban en la materia, marcó un precedente a fin de seguir implementando instrumentos, buenas prácticas así como la implementación de una correcta política ambiental.

El mencionado Código tenía en su cuerpo normativo –Capitulo XXI–, las iniciales tipificaciones ambientales, y no es hasta pocos meses después de su uso que este queda sustituido por el Código Penal de 1991, que recoge figuras delictivas prescritas

---

28 https://www.minam.gob.pe/calendario-ambiental/dia-de-la-creacion-del-ministerio-del-ambiente/#:~:text=El%2013%20de%20mayo%20de,sustenta%2C%20que%20permita%20contribuir%20al

29 Informe Defensorial 181: ¿A dónde va mi basura? de la Defensoría del Pueblo, aprobado mediante Resolución Defensorial 015-2019/DP https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/11/INFORME-DEFENSORIAL-181.pdf

en el primero. Respecto, a su tratamiento en el Código Penal (CP), los delitos ambientales como se conocen hoy en día, fueron comprendidos en el Titulo XIII del CP bajo el nombre de Delitos Ecológicos[30], considerados como un subtipo de delitos económicos en la doctrina penal, expresado en la Exposición de Motivos del Código Penal de 1991, en el punto 11:

> *El medio ambiente constituye un bien jurídico de carácter socio económico, ya que abarca todas las condiciones necesarias para el desarrollo de las personas en sus aspectos sociales y económicos. Su protección es un elemento fundamental de la existencia y supervivencia del mundo. Los controles sociales y extrapenales, deberán operar junto al Código Penal.*

Ahora bien, las normas penales no deben tipificarse solo por el hecho de un incumplimiento administrativo. La doctrina es unánime al indicar que las sanciones deben ser graves o tener un efecto importante en las condiciones del entorno ambiental y de salud. Respecto al contenido del capítulo XIII sobre daños ecológicos, desde su aprobación en el CP hasta el 2008, no existió caso alguno en que amerite su aplicación, lo que demostraría hasta cierto punto su ineficacia, tomando en consideración que los tipos penales que se incluyeron en ese entonces no son técnicos y se encontraban incompletos.

Es así que, en el año 2008, diversas propuestas legislativas y una propuesta del Ejecutivo, determinaron la necesidad de que el Título XIII del Código Penal, debiera ser modificado como "Delitos Ambientales" que incluya modificaciones en sus definiciones, sanciones y penas disuasivas adaptadas a la criminalidad ambiental, con el objeto de prevenir la comisión de violaciones ambientales.

La Ley 29263, Ley que modifica diversos artículos del Código Penal y de la Ley General del Ambiente, que modificó el Título XIII del Código Penal, (artículo 3) denominándose Delitos Ambientales. Ello, en función a la necesidad de incrementar las sanciones en los ilícitos penales con penas más severas en proporción al bien

[30] Como parte de su exposición de motivos el Poder Ejecutivo fundamenta su pedido de sustitución por considerar a la denominación "delitos ecológicos" como una ciencia que estudia las relaciones entre los seres vivos y su medio, y como tal el objeto material es abstracto, y el derecho penal no puede tener como bien jurídico protegido a una ciencia.

jurídico tutelado y al perjuicio que se ocasione al ecosistema, a la salud, a la persona, bajo los principios de Proporcionalidad y Lesividad.

El Título XIII denominado Delitos Ambientales, está compuesto por los artículos 304 al 314; siendo materia de análisis de esta propuesta normativa el articulado 306. En ese sentido, se advierte que la Ley 29623, introdujo modificaciones al texto primigenio del referido artículo, quedando redactado de la siguiente manera:

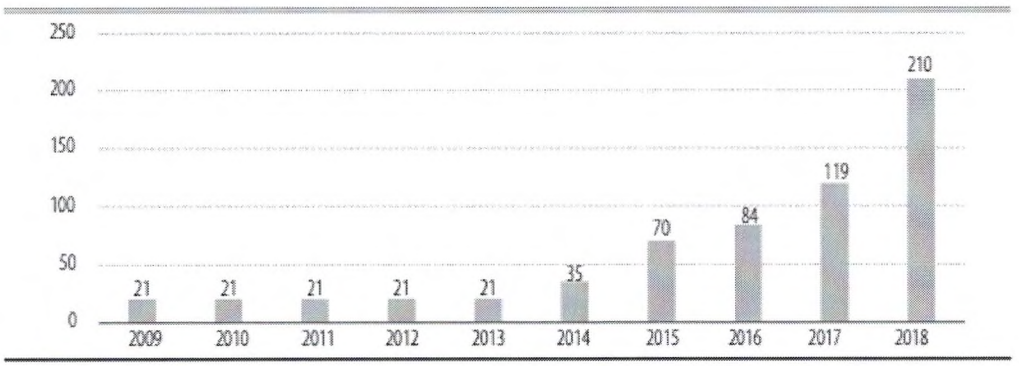
> *"**Artículo 306.- Incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos***
> *El que, sin autorización o aprobación de la autoridad competente, establece un vertedero o botadero de residuos sólidos que pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de cuatro años.*
> *Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de dos años.*
> *Cuando el agente, contraviniendo leyes, reglamentos o disposiciones establecidas, utiliza desechos sólidos para la alimentación de animales destinados al consumo humano, la pena será no menor de tres años ni mayor de seis años y con doscientos sesenta a cuatrocientos cincuenta días-multa".*

De su lectura podemos apreciar que las penas con las que se sanciona la conducta delictiva referida al **incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos** han sido incrementadas con sanciones penales y pecuniarias en concordancia con el bien jurídico tutelado en concordancia con lo establecido en el Decreto Legislativo 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y sus modificatorias. Asimismo, la responsabilidad penal recae sobre el sujeto activo ya siendo esta una persona natural o jurídica, siendo el sujeto pasivo generalmente una colectividad de individuos.

Desde la vigencia de la Ley 29263, y respecto de la aplicación del artículo 306 del Código Penal, la Defensoría del Pueblo en su informe titulado ¿A dónde va nuestra basura?[31], detalla:

> *De acuerdo a la información remitida por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales, se observa que los 636 procesos penales fueron iniciados entre los años 2009 y 2018 y, entre los años 2009 y 2012 se iniciaron en promedio 21 procesos judiciales, evidenciándose un incremento considerable de casos año a año durante dicho periodo, conforme se grafica a continuación*

Número de procesos judiciales en trámite a nivel nacional relacionados al Delito de Contaminación Ambiental, en la modalidad de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos iniciados, 2009-2018



Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales

> *Además, se observa que, solo el último año, se iniciaron un tercio del total de los procesos judiciales en trámite reportados al 2018 por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales. No obstante, el número de procesos judiciales en trámite reportados entre los años 2009 y 2018 (636), sumado al número de sentencias emitidas en el mismo periodo (48), no se condice por ejemplo con los 1,558 botaderos identificados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas*

[31] Informe Defensorial 181: ¿A dónde va mi basura? de la Defensoría del Pueblo, aprobado mediante Resolución Defensorial 015-2019/DP
https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/11/INFORME-DEFENSORIAL-181.pdf

> *que deben ser recuperados para su clausura149, en los cuales se continúa disponiendo residuos sólidos.*

Asimismo, desarrolla la situación actual de los procesos penales por incumplimiento de normas relativas al manejo de los residuos sólidos y la importancia de revisar el tipo penal y de los mecanismos existentes para la remediación ambiental frente a los impactos producidos por el inadecuado manejo de los residuos sólidos. Respecto a la importancia de la revisión del tipo penal, establece la siguiente observación:

> *De la revisión del artículo 306 del Código Penal, se desprende que la conducta delictiva perseguida consiste en "establecer un vertedero o botadero de residuos sólidos" que pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos. Al respecto, aunque la afectación queda acreditada al tratarse de botaderos que, por su naturaleza, generan riesgos significativos al ambiente, la vida y la salud, tal como está redactado el tipo penal, se genera el riesgo de que los operadores de justicia interpreten erróneamente y de distintas maneras la conducta consistente en "establecer un botadero".*
>
> *Por este motivo, se advierte la necesidad de que se revise y se ajuste el tipo penal recogido en el artículo 306 del Código Penal, a efectos de que no solo se persiga al que establece un vertedero o botadero de residuos que pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos, sino que se precise expresamente que la conducta delictiva perseguida alcanza también a aquellos que disponen residuos en los mismos.*

Efectivamente, la actual redacción del artículo 306 del Código Penal, establece sanciones penales y pecuniarias a quien "establece un botadero", que puede ser una persona natural o jurídica; sin embargo, no considera a la persona que hace uso, vertiendo o arrojando residuos sólidos en un botadero, a sabiendas de su naturaleza ilegal, lo que no permite a los operadores de justicia sancionar dicha conducta delictiva que afecta gravemente al medio ambiente, la salud pública y la vida; y, que puede

explicar el porqué del reducido número de procesos y sentencias judiciales pese a que en nuestro país existen 1558 botaderos.

En ese sentido, la presente propuesta normativa toma en consideración las observaciones y conclusiones arribadas por la Defensoría del Pueblo, introduciendo un párrafo en el artículo 306 del Código Penal, de modo tal, que se adicione nueva conducta delictiva que permita perseguir y sancionar a aquella persona que, pese a conocer de la existencia de un botadero o vertedero ilegal, vierte sobre este, residuos que pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos diferenciándolo de la conducta delictiva referida a quien "establece un botadero". Esta modificación busca que los operadores de justicia cuenten con una herramienta que le permitan interpretar de mejor manera el tipo penal que se presente y sancionarlo de manera adecuada.

I.4 Formula legal de la propuesta

La presente propuesta normativa modifica el artículo 306 del Código Penal, introduciendo una conducta delictiva que sanciona a aquellas personas, que, conociendo de la existencia de un botadero o vertedero ilegal, vierten o arrojan residuos sólidos o líquidos en el mismo, perjudicando gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos, aplicándosele penas en proporción al bien jurídico tutelado.

Asimismo, su aprobación permitirá a los operadores de justicia contar con una herramienta que les permita interpretar adecuadamente las distintas conductas delictivas en torno al establecimiento y uso de los botaderos ilegales, sancionando de manera adecuada y oportuna a quienes afecten gravemente contra el medio ambiente, la salud pública y la vida de las personas.

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

La aprobación de la presente propuesta normativa, modifica el artículo 306 del Código Penal, tipificando una conducta no prevista ni sancionada en nuestra legislación penal,

con ello se pretende introducir una figura penal que sanciona a quienes vierten residuos sólidos o líquidos en los vertederos o botaderos ilegales, a sabiendas de que su establecimiento es de naturaleza ilícita, de esa manera se busca contrarrestar el crecimiento indiscriminado de estos espacios que perjudican gravemente la calidad del ambiente, la salud humana y la integridad de los procesos ecológicos.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no genera recursos adicionales al Estado, toda vez que lo que pretende es introducir una conducta delictiva con sanciones de acuerdo al bien jurídico tutelado que es la conservación del medio ambiente, la salud y el bienestar general. Su aprobación busca garantizar el cumplimiento de lo establecido en el Decreto Legislativo 1278, que aprueba la Ley de gestión integral de residuos sólidos define que la responsabilidad de la adecuada segregación de los residuos sólidos generados no solo es de los gobiernos locales, sino también les corresponde a los ciudadanos. Asimismo, mejorará la salud pública, el medio ambiente y contribuirá al fomento de una conciencia ambiental ciudadana.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2022-2023

La presente propuesta normativa se enmarca dentro de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR que, dentro de su objetivo **III. Competitividad del país**, en su Política de Estado 19. Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental; ítem 77. Referido a la protección del medio ambiente y acuerdos sobre desarrollo sostenible con otros países.

V. VINCULACIÓN DE LA PRESENTE INICIATIVA LEGISLATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa tiene vinculación con el Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, específicamente con:

II. Equidad y Justicia Social

Política de Estado 13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, respecto al literal (c) ampliará el acceso de agua potable y al saneamiento básico y controlará los principales contaminantes ambientales.

III. Competitividad del País

Política de Estado 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental referida a la institucionalización de la gestión ambiental, pública y privada, facilitando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurando de ese modo, la protección ambiental y la promoción de centros poblados y ciudades sostenibles, mejorando con ello la calidad de vida de la población; (g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas; e (i) promoverá el ordenamiento urbano así como el manejo integrado de residuos urbanos e industriales que estimule su reducción, reúso y reciclaje.