Proyecto de Ley N° 3853/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

Bermejo Rojas Guillermo
Congresista de la Republica

El Congresista Guillermo Bermejo Rojas, integrante del Grupo Parlamentario Perú Democrático que suscribe, en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa consagrada en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto en los artículos 22°, literal c), y 76°, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
28 DIC. 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 1:30 pm

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente:

LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO 149° DE LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es derogar el artículo 149° de la Ley General del Ambiente por contener disposiciones que condicionan la actuación del Ministerio Público y que amenazan a quienes deciden denunciar la presunta comisión de delitos ambientales.

Artículo 2. Deróguese el artículo 149° de la Ley General del Ambiente.

Deróguese el artículo 149° de la Ley General del Ambiente y las normas que se opongan al objeto de la presente ley.

Artículo 3. Vigencia de la Ley

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

A) OBJETO DE LA LEY

El objeto de la presente ley es derogar el artículo 149° de la Ley General del Ambiente por contener disposiciones que condicionan la actuación del Ministerio Público y que amenazan a quienes deciden denunciar la presunta comisión de delitos ambientales.

B) LA NATURALEZA DE LAS CONDICIONES DE PROCEDIBILIDAD

En el Perú es bastante común que para la persecución de determinados delitos se tenga que cumplir previamente con determinados requisitos o condiciones de procedibilidad. Así, estos requisitos constituyen supuestos condicionantes para la validez de la acción penal por parte del Ministerio Público. Estas condiciones pueden encontrarse tanto en normas extrapenales como en normas penales, y se pueden manifestar de diversas maneras. San Martín Castro[1], precisa que son tres las manifestaciones de las condiciones de procedibilidad, siendo las siguientes.

En primer lugar, en los delitos privados, se establece que solo serán perseguidos si es que previamente existe una querella del directamente ofendido. En segundo lugar, en los casos en los que se requiere la autorización para proceder y consentimiento de la autoridad. Así, dentro de este supuesto se pueden encontrar 3 situaciones concretas. Primero, en el caso de los delitos semipúblicos, donde se requiere la instancia de la víctima para que el Ministerio Público pueda incoar la acción penal. Segundo, en el caso de los delitos sometidos a antejuicio constitucional. Y, tercero, los supuestos delictivos en donde se persigue penalmente a magistrados. Por último, en tercer lugar, los casos en los que se requiere el pronunciamiento de la autoridad sobre el objeto procesal. Este supuesto se da en aquellas situaciones en las que se condiciona que determinada autoridad emita informes o pronunciamientos antes de que el Ministerio Público pueda, por ejemplo, formalizar investigación preparatoria o formular requerimiento de acusación o sobreseimiento.

Esta última manifestación de la condición de procedibilidad es la que se presenta actualmente para la persecución de los delitos ambientales, condición que opera de forma restrictiva para la actuación del Ministerio Público, pese a que su actividad no puede verse restringida por la obtención de un informe previo por parte de la autoridad ambiental.

Así, al día de hoy, el artículo 149.1. de la Ley General del Ambiente prevé que:

> 149.1 En las investigaciones penales por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal, **será de exigencia**

[1] San Martín Castro, César (2015). *Derecho Procesal Penal. Lecciones*. Lima: INPECCP-CENALES, p. 276

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 merituado por el fiscal o juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente. (Énfasis añadido)

Así las cosas, se aprecia que el Fiscal ve condicionaba su actuación con la emisión de un informe fundamentado por parte de la autoridad ambiental, el cual el fiscal debe valorar antes de emitir su requerimiento acusatorio o de sobreseimiento. El artículo 149.1. de la Ley General del Ambiente ha sido reglamentado por el Decreto Supremo N° 007-2017-MINAM. Este reglamento precisa en su artículo 2.2. una disposición poco sincera, por cuanto refiere que el informe fundamentado no constituye un requisito o condición de procedibilidad, señalando que el fiscal puede formular requerimiento prescindiendo de este con las pruebas de cargo y descargo recabadas durante la investigación preparatoria.

Afirmamos que dicha disposición es poco sincera, pues del tenor literal de la ley, que es una norma de superior jerarquía al reglamento, se aprecia que, en realidad, antes de que el fiscal provincial o fiscal de la investigación preparatoria emita pronunciamiento se deberá evacuar un informe fundamentado. Lógicamente, este informe tiene el objeto de servir de elemento de valoración para decidir si formula o no requerimiento de acusación, por lo tanto, se puede afirmar que condiciona la actuación del Ministerio Público y, en efecto, sí establece una condición de procedibilidad bajo el tercer tipo de manifestación según lo analizado anteriormente.

Ahora bien, más allá de esta imprecisión de concepto que el actual reglamento mantiene, consideramos necesario hacer énfasis en aspectos de naturaleza sustancial que nos permitirá entender que la existencia de una condición de procedibilidad de este tipo no es necesaria, por cuanto fácilmente el fiscal, durante la investigación preparatoria, podría recurrir a otros informes periciales, incluso, solicitándolo a la propia autoridad nacional de la materia.

C) INNECESARIEDAD DE UN INFORME TÉCNICO QUE CONDICIONE AL MINISTERIO PÚBLICO

El informe técnico fundamentado que exige que el artículo 149.1. de la Ley General del Ambiente es innecesario por dos razones. En primer lugar, condiciona la actuación del operador fiscal y, actúa, pese a que el reglamento no es sincero en este extremo, como una condición de procedibilidad, ya que limita la posibilidad de que el fiscal se pronuncie antes de la etapa intermedia siempre y cuando cuente con el informe fundamentado de la autoridad ambiental. Esta limitación, si bien no resulta ampliamente gravosa, sí puede rozar con la restricción a una competencia exclusiva del Ministerio Público, esto es, perseguir penalmente a los responsables de la comisión de determinados delitos.

En segundo lugar, debe dejarse en claro que no resultaría necesario contar con un informe fundamentado de la naturaleza que contempla el reglamento del artículo 149.1. de la Ley General del Ambiente, toda vez que el Fiscal, al ser el director de la investigación, cuenta con la facultad de determinar qué instrumentos pueden servir para esclarecer los hechos delictivos, es decir, el fiscal es el competente para decidir qué diligencias actuar para esclarecer si un hecho tiene o no relevancia penal. No resulta constitucionalmente posible que se le imponga la obligación al fiscal de valorar un informe fundamentado cuando este debería tener la potestad de solicitarlo o no.

Lógicamente, como es común en la mayoría de delitos económicos, se requiere un conocimiento especializado y técnico. Quizá ello sea la razón por la cual el legislador haya decidido que, para la persecución de varios delitos, como el delito tributario e, incluso, determinados delitos contra la propiedad intelectual, se requiera un informe previo de la autoridad competente[2].

No obstante, consideramos que ello no puede ser óbice para limitar la actuación del fiscal, por cuanto si lo que se busca es requerir la opinión de un experto, el Fiscal, en su rol de director de la investigación, puede disponer la realización de una pericia, ya sea ambiental, contable o de cualquier otro tipo, que le permita tener una aproximación más sólida a esta clase de conocimientos técnicos. Incluso, el propio fiscal, de considerarlo necesario, podría requerir un informe a la autoridad de la materia, pero sin la necesidad de que la emisión de dicho informe condicione su actuación.

Así las cosas, puede advertirse que el informe fundamentado que al día de hoy se contempla como una exigencia propia para que el fiscal se pronuncie antes de la etapa intermedia del proceso penal, no resulta necesario y, lo que es más, limita en cierto sentido su actuación. Por ello, estimamos pertinente que, debido a esta innecesaridad, se derogue, en primer término, el artículo 149.1. de la Ley General del Ambiente, con lo cual se permitiría de que el fiscal, de considerarlo pertinente, solicite un informe a la autoridad competente o una pericia oficial a una entidad pública o privada que cuente con personal especializado en temas ambientales. Así, el fiscal tendría un abanico de actuación más amplio y se respetaría su competencia como director de la investigación.

D) EL CONTENIDO AMENAZANTE DEL ARTÍCULO 149.2. DE LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE

El artículo 149.2 de la Ley General del Ambiente precisa que:

> 149.2 En las investigaciones penales por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal que sean desestimadas, **el fiscal evaluará la configuración del delito de Denuncia Calumniosa, contemplado en el artículo 402 del Código Penal**. (Énfasis añadido)

Según se advierte de la disposición citada, el Fiscal, siempre y cuando se desestimen las investigaciones penales por delitos contra el medio ambiente, es decir, todos los contemplados en el Título décimo tercero del Libro II del Código Penal, evaluará la

[2] García Cavero, Percy (2014). *Derecho Penal Económico*. Lima: Jurista Editores, p. 189.

configuración del delito de Denuncia Calumniosa, delito previsto en el artículo 402 del Código Penal, el cual establece en la modalidad básica una pena conminada de privación de la libertad no mayor de tres años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

Así, esta disposición penal contenida de forma remisiva en el artículo 149.2. de la Ley General del Ambiente actúa como un desincentivo para denunciar la comisión de delitos contra el medio ambiente, toda vez que, ante la presunta comisión de un delito de esta naturaleza, un ciudadano promedio no sabrá cómo actuar, por cuanto, de haber cometido un error de apreciación respecto de la configuración de un delito ambiental, se podrá ver sometido a una investigación por el delito de denuncia calumniosa. Si bien resultará muy complicado que sea sancionado a través de una sentencia, el solo hecho de que se lo investigue generará incentivos negativos para que en el futuro no vuelva a denunciar, con lo cual se crearían condiciones para que el delito de contaminación ambiental pase también a formar parte de la cifra negra de la criminalidad.

Por lo tanto, con la derogación de este inciso se busca que toda persona que considera que se ha cometido un delito ambiental pueda denunciar sin el apercibimiento de que, en caso su denuncia sea desestimada, será sometido a una investigación penal por el delito de denuncia calumniosa. Consideramos que esta derogación normativa será fundamental para que las personas no cuenten con el temor o la amenaza penal de por medio, de manera que se sentirán más confiados a denunciar ante el Ministerio Público hechos presuntamente constitutivos de delito ambiental. Una vez en la instancia fiscal, será el representante de la legalidad quien se encargará de valorar la denuncia, y tras la realización de determinadas diligencias que sean consideradas pertinentes, decidirá si formaliza investigación preparatoria y, en su oportunidad, acusa penalmente.

II. IMPACTO DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La presente iniciativa legislativa tiene por objetivo quitar toda condicionante a la actuación del Ministerio Público, órgano que en defensa de legalidad y por atribución constitucional, tiene la competencia para incoar la acción penal contra los presuntos responsables de un hecho punible. Así, la propuesta que se plantea elimina la condicionante de contar con un informe fundamentado de la autoridad ambiental, con lo cual se le devuelve al Ministerio Público el margen acotado por el artículo 149.1. de la Ley General del Ambiente a efectos de que sea este quien decida qué diligencias llevar a cabo para esclarecer el hecho delictivo.

Asimismo, esta iniciativa legislativa lo que pretende lograr es quitar todo lastre o disposición normativa amenazante que actúe como desincentivo ciudadano para denunciar delitos ambientales. Por ello, se ha propuesto la derogación del artículo 149° de la Ley General del Ambiente, derogación que implicará a su vez la derogación de todas las normas que vayan en contra del presente proyecto de ley, entre las cuales se encuentra el Decreto Supremo N° 007-2017-MINAN.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Este proyecto de ley no genera ningún tipo de gasto adicional al erario público, de manera que se respeta las restricciones de incidencia en el Gasto Público por parte los representantes del Congreso de la República de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

Esta propuesta normativa permitirá efectivizar el marco competencial del Ministerio Público para valorar qué diligencias disponer para la investigación del delito y reivindicará su competencia como director de la investigación en el marco de nuestro sistema procesal penal de tendencia adversarial. Además, la propuesta normativa permitirá tener ciudadanos que no tengan temor o reparo alguno a denunciar la presunta comisión de algún delito ambiental.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene directa vinculación con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

1. Democracia y Estado de Derecho

-Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.

-Institucionalización del diálogo y la concertación.

2. Equidad y Justicia Social

- Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

3. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

- Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2022 14:42:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2022 11:57:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KAMICHE MORANTE Luis Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/12/2022 16:00:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/12/2022 14:42:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHAVEZ CHINO Betssy Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2022 18:12:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/12/2022 11:58:56-0500