

**INFORME N° 00103-2023-MINAM/SG/OGAJ**

PARA : **Rocío Ingrid Barrios Alvarado**
Secretaría General

DE : **Renato Adrián Delgado Flores**
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3679/2022-CR, que propone una "Ley que modifica el artículo 306 del Código Penal respecto al incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos"

REFERENCIAS : a) Oficio P.O. N° 0484-2022-2023-CJYDDHH/CR
b) Memorando N° 01200-2022-MINAM/VMDERN
c) Memorando N° 00206-2023-MINAM/VMGA

FECHA : Lima, 21 de febrero de 2023

Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, a fin de informar a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Con Oficio P.O. N° 0484-2022-2023-CJYDDHH/CR, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República solicita al Ministerio del Ambiente emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3679/2022-CR, que propone una "Ley que modifica el artículo 306 del Código Penal respecto al incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos" (en adelante, el Proyecto de Ley).
- 1.2 A través del Memorando N° 01200-2022-MINAM/VMDERN, el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales comunica a esta Oficina General que el Proyecto de Ley no se enmarca en las competencias y funciones de su despacho, por lo que no emite pronunciamiento sobre la materia.
- 1.3 Con Memorando N° 00206-2023-MINAM/VMGA, el Viceministerio de Gestión Ambiental remite¹ a esta Oficina General el Informe N° 00004-2023-MINAM/VMGA/DGRS/DIGRS, de la Dirección de Instrumentos de Gestión de Residuos Sólidos de la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos (DGRS), respecto al Proyecto de Ley.

¹ De conformidad con lo previsto en el inciso 6.2.7 del numeral 6.2 del artículo 6 de la Directiva N° 002-2021-MINAM/DM "Directiva para la atención de pedidos de información y de opinión sobre proyectos de ley remitidos por el Congreso de la República, así como de pedidos de opinión sobre Autógrafas de Ley remitidos por la Secretaría del Consejo de Ministros al Ministerio del Ambiente y a sus Organismos Públicos Adscritos", aprobada mediante Resolución Ministerial N° 048-2021-MINAM, que señala lo siguiente:

"6.2.7 Los Despachos Viceministeriales, de encontrarse conformes con la opinión sobre el proyecto de ley, derivan los respectivos informes a la OGAJ, en un plazo máximo de un (1) día hábil, contados a partir de la fecha de recepción de los citados informes".



II. PROPUESTA NORMATIVA

- 2.1 El artículo 107 de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo único de la Ley N° 28390, Ley de reforma de los artículos 74 y 107 de la Constitución Política del Perú, señala que los congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.
- 2.2 Por su parte, el artículo 87 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República faculta a cualquier congresista a pedir a los Ministros los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función, marco en el que se solicita la presente opinión.
- 2.3 El Proyecto de Ley consta de tres (3) artículos, los cuales se resumen a continuación:
- En el artículo 1 se establece que tiene por objeto modificar el artículo 306 del Código Penal, a fin 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.
 - En el artículo 2 se señala que tiene por finalidad dotar con una herramienta a los operadores de justicia para que interpreten y sancionen adecuadamente la conducta ilícita descrita.
 - En el artículo 3 se consigna la fórmula modificatoria del texto del artículo 306 del Código Penal, la cual se transcribe a continuación:

"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.
(...)"

III. ANÁLISIS

Sobre las competencias del Ministerio del Ambiente

- 3.1 El Ministerio del Ambiente (MINAM), según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, tiene como objeto 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 integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía con su entorno.
- 3.2 En ese sentido, conforme al artículo 4 de la citada norma, el MINAM es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. La actividad del MINAM comprende las acciones técnico-normativas de



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos correspondientes.

Sobre el Proyecto de Ley N° 3679/2022-CR

- 3.3 De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, en el Perú se ha normalizado la disposición de residuos sólidos² en lugares abiertos como el mar, los ríos, las quebradas, entre otros, comúnmente denominados como "vertederos" o "botaderos³". Estos espacios de disposición final de residuos (ilegales) en los que no se tratan adecuadamente y/o valorizan los mismos, incrementan la generación de gases de efecto invernadero y son una de las principales fuentes de contaminación de aguas superficiales y subterráneas, el suelo y el aire; afectando la salud humana y el ambiente.
- 3.4 Es importante recalcar, acorde al mencionado documento, que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (2018) ha identificado 1585 botaderos en todo el país, entre los cuales algunos fueron clasificados como áreas degradadas por su situación crítica de salubridad. Asimismo, la población en situación de pobreza suele ser la más perjudicada por la inadecuada gestión de los residuos, siendo los botaderos un foco de proliferación de insectos, roedores y otros vectores que transmiten enfermedades a las personas.
- 3.5 En este contexto, afirman los legisladores, para afrontar esta problemática, si bien la actual redacción del artículo 306 del Código Penal establece sanciones penales y pecuniarias a quien establece un vertedero o botadero de residuos sólidos (persona natural o jurídica); resulta necesario considerar en el tipo penal a **las personas que hacen uso, vierten o arrojan residuos sólidos en los referidos lugares, a sabiendas de su naturaleza ilegal**, con el objeto que los operadores de justicia puedan sancionar dicha conducta delictiva, que afecta gravemente al ambiente y a la salud pública.
- 3.6 Mediante Informe N° 00004-2023-MINAM/VMGA/DGRS/DIGRS, la Dirección de Instrumentos de Gestión de Residuos Sólidos de la DGRS señala que el supuesto de

² Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

**"ANEXO
DEFINICIONES**

(...)

Residuos sólidos.- Residuo sólido es 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 ser manejados priorizando la valorización de los residuos y en último caso, su disposición final.

Los residuos sólidos incluyen todo residuo o desecho en fase sólida o semisólida. También se considera residuos aquellos que siendo líquido o gas se encuentran contenidos en recipientes o depósitos que van a ser desechados, así como los líquidos o gases, que por sus características fisicoquímicas no puedan ser ingresados en los sistemas de tratamiento de emisiones y efluentes y por ello no pueden ser vertidos al ambiente. En estos casos los gases o líquidos deben ser acondicionados de forma segura para su adecuada disposición final."

³ Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

**"ANEXO
DEFINICIONES**

(...)

Botadero.- Acumulación inapropiada de residuos en vías y espacios públicos, así como en áreas urbanas, rurales o baldías que generan riesgos sanitarios o ambientales. Estas acumulaciones existen al margen de la Ley y carecen de autorización."



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

hecho descrito en el numeral precedente (en negrita en el Proyecto de Ley), ya estaría tipificado en el artículo 304 del Código Penal, tal como se lee a continuación:

"Artículo 304.- Contaminación del ambiente

El que, infringiendo leyes, reglamentos o límites máximos permisibles, provoque o realice descargas, emisiones, emisiones de gases tóxicos, emisiones de ruido, filtraciones, vertimientos o radiaciones contaminantes en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa.

Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de tres años o prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas." (el subrayado es nuestro).

- 3.7 Asimismo, para la mencionada Dirección, el precitado artículo se complementa con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 451 de la misma norma sustantiva, referente a las *faltas contra la seguridad pública*, en tanto establece que será reprimido con prestación de servicio comunitario de quince a treinta jornadas o hasta con ciento ochenta días-multa, **quien arroja basura a la calle o a un predio de propiedad ajena o la quema de manera que el humo ocasione molestias a las personas**. Motivo por el cual, observa el Proyecto de Ley considerando que la fórmula modificatoria estaría subsumida en los indicados artículos.
- 3.8 No obstante, atendiendo a la finalidad de la propuesta, la Dirección de Instrumentos de Gestión de Residuos Sólidos con el propósito de alinear el texto modificatorio del artículo 306 del Código Penal con lo regulado en el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (en adelante, LGIRS) y su Reglamento, aprobado con Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM; considera viable sancionar la conducta de quien vierte y/o arroje residuos sólidos **en lugares no autorizados por la autoridad competente o no establecidos en la normativa sobre la materia**.
- 3.9 De acuerdo con el artículo 44⁴ de la LGIRS, se prohíbe el abandono, vertido o disposición de residuos sólidos en lugares no autorizados por la autoridad competente o aquellos establecidos por Ley. Por otra parte, en mérito a lo prescrito en el artículo 66⁵ de la misma LGIRS, en concordancia con el artículo 120⁶ de su Reglamento, se ha

⁴ Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

"Artículo 44.- Prohibición de disposición final de residuos en lugares no autorizados

Está prohibido el abandono, vertido o disposición de residuos en lugares no autorizados por la autoridad competente o aquellos establecidos por Ley.

Los lugares de disposición final inapropiada de residuos sólidos identificados como botaderos, deben ser clausurados por la municipalidad provincial en coordinación con la municipalidad distrital respectiva."

⁵ Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

"Artículo 66.- Áreas degradadas por residuos

Aquellas áreas degradadas que no cuenten con un instrumento de gestión ambiental, podrán optar por los siguientes instrumentos correctivos:

a) Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos, el cual constituye un instrumento correctivo de gestión ambiental y tiene como finalidad la adecuación de áreas degradadas por residuos para efectos de que operen como infraestructuras adecuadas para la disposición final.

b) Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos, constituye un instrumento de gestión ambiental que tiene como finalidad garantizar que no subsistan impactos ambientales negativos al cierre de las áreas degradadas por residuos."

En el reglamento del presente Decreto Legislativo, se definirá el alcance de los instrumentos correctivos señalados en el presente artículo, así como su procedimiento de aprobación."



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

establecido un período de adecuación de las áreas degradadas por residuos de tres (3) años, el cual culmina el 9 de enero de 2025⁷. En tal virtud, a la fecha, para la adecuación de las referidas áreas (botaderos/vertederos), sus titulares se encuentran implementando los siguientes instrumentos de gestión ambiental correctivos: (i) el "Programa de reconversión y manejo de áreas degradadas por residuos sólidos" y (ii) el "Plan de recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos".

3.10 En ese sentido, para la Dirección de Instrumentos de Gestión de Residuos Sólidos de la DGRS corresponde condenar el comportamiento de aquellos que disponen sus residuos en: (i) lugares distintos a una infraestructura de disposición final de residuos sólidos, y (ii) lugares distintos a las áreas degradadas identificadas por el OEFA, que se encuentran en periodo de adecuación y que vienen operando temporalmente según lo señalado en el Reglamento de la LGIRS.

3.11 Bajo esta premisa, la aludida Dirección propone el 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 vierte y/o arroje residuos sólidos en un lugar no autorizado por la autoridad competente o no contemplado en la normativa sobre residuos sólidos, que perjudique gravemente la calidad del ambiente o la salud humana, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de cuatro años.
(...)"*

3.12 Dicho esto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica estima por conveniente evaluar la observación y alternativa propuesta por el órgano de línea en cuestión, a fin de emitir la opinión institucional solicitada.

⁶ Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado con Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM

"Artículo 120.- Recuperación de las áreas degradadas por residuos sólidos"

120.1 Para la recuperación de las áreas degradadas por residuos sólidos municipales, las municipalidades deben contar previamente con un Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos aprobado por la autoridad ambiental competente.

120.2 El Plan de recuperación comprende actividades como: la delimitación del área a recuperar que incluye cerco perimétrico, diseño de estabilización del suelo, cobertura y confinamiento final de residuos sólidos, manejo de gases, manejo de lixiviados y de aguas pluviales, e integración paisajística con el entorno natural.

120.3 Dependiendo de las características del área degradada, se puede remover parcialmente o agrupar los residuos sólidos dispersos con la finalidad de facilitar el confinamiento final de los residuos sólidos, siempre que el movimiento de la masa de residuos sólidos no genere impactos significativos al ambiente. Asimismo, se pueden incluir actividades de valorización energética a través del uso de la biomasa para la generación de energía, o recuperación de metano mediante la captura y quema centralizada o convencional de gases del área degradada por residuos sólidos.

120.4 En las áreas degradadas por residuos sólidos se pueden implementar celdas transitorias para la disposición final de los residuos sólidos con una capacidad operativa de hasta tres (03) años, cumpliendo lo establecido en el numeral anterior, así como con lo establecido en el artículo 123 del presente Reglamento.

120.5 De manera paralela a la recuperación del área degradada, se deben desarrollar acciones que garanticen la disposición final de los residuos sólidos en una infraestructura de residuos sólidos, al término de la recuperación del área degradada." (el subrayado es nuestro)

⁷ Este plazo ha sido fijado en mérito a la modificación del artículo 120 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, realizada mediante Decreto Supremo N° 001-2022-MINAM, computándose los tres (3) años a los que se refiere el numeral 120.4 de dicho artículo, desde la fecha de publicación del citado Decreto Supremo.



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

- 3.13 Respecto a la observación planteada, se aprecia que se fundamenta en los alcances del texto modificatorio, por cuanto estarían regulados en los artículos 304 y 451 del Código Penal. En efecto, del análisis del enunciado del artículo 304, se advierte que el legislador ya habría previsto la conducta que se desea proscribir con el Proyecto de Ley, toda vez que sanciona a quien, **infringiendo leyes, reglamentos o límites máximos permisibles**, provoque o realice, entre otras acciones, **descargas⁸ o vertimientos contaminantes⁹ en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas**, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente, la calidad ambiental o la salud ambiental.
- 3.14 Vale decir, si comparamos la redacción del artículo 304, con la conducta descrita en la fórmula propuesta por los legisladores: *"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 (...)"*, se desprende que ambas castigan el vertimiento doloso¹⁰ de residuos en el ambiente por el daño que ocasiona a sus componentes. Se observa, únicamente, que la modificación al artículo 306 del Código Penal hace referencia directa a **los residuos sólidos como descarga o vertimiento prohibido**, resaltando que el agente **tiene conocimiento que el espacio donde realiza la acción no se encuentra habilitado para ello**, por lo que su conducta deviene en ilícita.
- 3.15 En este marco, se puede afirmar que la contribución de la iniciativa legislativa *sub examine*, es facilitar la aplicación por parte de los operadores de justicia de los referidos tipos penales ambientales recogidos en el Código Penal.
- 3.16 Es menester anotar que, si bien el artículo 149 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece que en las investigaciones de los delitos tipificados en el Título XIII del Código Penal (delitos ambientales) se requiere la evacuación obligatoria de un informe fundamentado¹¹, por parte de la autoridad ambiental, el cual es meritulado por el fiscal o juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente; toda precisión a los alcances de los delitos ambientales, por la relevancia del bien jurídico tutelado, contribuye a la persecución de los mismos. Máxime si estos delitos son tipos penales en blanco, pues para comprender el supuesto de hecho pasible de sanción, se requiere recurrir a una norma de carácter extrapenal, en este caso, a leyes o normas de índole administrativa.
- 3.17 En consecuencia, esta Oficina General opina que se debe acoger el texto formulado por la Dirección de Instrumentos de Gestión de Residuos Sólidos de la DGRS, el cual se condice con lo establecido en la LGIRS y su Reglamento.

⁸ Sobre el particular, en el numeral 14.2 del artículo 14 del Reglamento de Valores Máximos Admisibles (VMA) para las descargas de aguas residuales no domésticas en el sistema de alcantarillado sanitario, aprobado con Decreto Supremo N° 010-2019-VIVIENDA, se detallan aquellas descargas que se encuentran prohibidas, directa o indirectamente, al sistema de alcantarillado sanitario, entre las cuales se mencionan a los "Residuos sólidos, líquidos, gases o vapores, o la mezcla de estos". En ese sentido, se estima que el término "descargar" conforme a nuestra legislación ambiental, puede ser empleado a los residuos sólidos.

⁹ La acción de "verter" se aplica a los residuos sólidos conforme se desprende de la definición de estos que figura en el Anexo y el artículo 44 de la LGIRS.

¹⁰ En el segundo párrafo del artículo 304 se precisa la sanción aplicable en caso que el agente haya actuado con culpa.

¹¹ El informe fundamentado es un documento que constituye una prueba documental relacionada a la posible comisión de delitos tipificados en el Título XIII del Código Penal.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

- 3.18 Por lo expuesto, en atención a lo manifestado en el Informe N° 00004-2023-MINAM/VMGA/DGRS/DIGRS, esta Oficina General opina que corresponde **reformular** el Proyecto de Ley N° 3679/2022-CR, que propone una "Ley que modifica el artículo 306 del Código Penal respecto al incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos", en los términos descritos en el numeral 3.11 del presente Informe.

IV. CONCLUSIÓN

De conformidad con lo enunciado en el Informe N° 00004-2023-MINAM/VMGA/DGRS/DIGRS de la Dirección de Instrumentos de Gestión de Residuos Sólidos de la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos y el análisis efectuado en el presente Informe, esta Oficina General opina que corresponde **reevaluar** el Proyecto de Ley N° 3679/2022-CR, que propone una "Ley que modifica el artículo 306 del Código Penal respecto al incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos".

Atentamente;

Documento Firmado Digitalmente

Eduardo Alberto Pareja Cabrejos

Abogado

Oficina General de Asesoría Jurídica

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

Documento Firmado Digitalmente

Renato Adrián Delgado Flores

Director

Oficina General de Asesoría Jurídica

Número del Expediente: 2022074511-1

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento archivado en el Ministerio del Ambiente, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente web: <http://ecodoc.minam.gob.pe/verifica/view> e ingresando la siguiente clave: **25d36e**