



Resolución de Consejo Directivo N° 018 -2014-OEFA/CD

Lima, 07 MAYO 2014

VISTOS:

El Informe N° 067-2014-OEFA/OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica y el Informe N° 001-2014-OEFA/PP de la Procuraduría Pública; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental;

Que, a través de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA, se otorga al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de todas las personas naturales o jurídicas; así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental —a cargo de las diversas entidades del Estado— se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente;

Que, de acuerdo a lo previsto en el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011, la función normativa del OEFA comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA);

Que, el Literal g) del Numeral 1 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 señala que es función básica del OEFA informar al Ministerio Público de aquellos hechos de naturaleza penal que conozca en el ejercicio de su función;

Que, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 014-2010-OEFA/PCD se aprobó la Directiva N° 001-OEFA/PCD denominada "Guía de Procedimientos para comunicar al Ministerio Público las denuncias recibidas por el OEFA, que signifiquen la posible comisión de delito ambiental";

Que, resulta necesaria la aprobación de una nueva guía normativa que precise los requisitos, el procedimiento y el órgano competente para comunicar al Ministerio Público aquellos presuntos delitos ambientales detectados por el OEFA en el ejercicio de su función de fiscalización ambiental;

Que, mediante Acuerdo N° 020-2014 adoptado en la Sesión Ordinaria N° 015-2014 del 7 de mayo del 2014, el Consejo Directivo del OEFA aprobó la "Guía para la comunicación al Ministerio Público de presuntos delitos ambientales", por lo que resulta necesario formalizar este acuerdo mediante Resolución de Consejo Directivo, habiéndose establecido la exoneración de la aprobación del Acta respectiva a fin de asegurar su vigencia inmediata;

Contando con el visado de la Secretaría General y la Oficina de Asesoría Jurídica;

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, así como en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Literal n) del Artículo 8° y Literal n) del Artículo 15° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

SE RESUELVE:

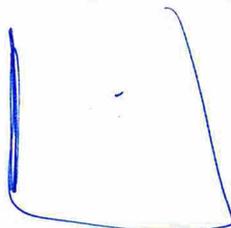
Artículo 1°.- Aprobar la "Guía para la comunicación al Ministerio Público de presuntos delitos ambientales", la cual consta de siete (7) artículos.

Artículo 2°.- Derogar la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 014-2010-OEFA/PCD que aprobó la Directiva N° 001-OEFA/PCD denominada "Guía de Procedimientos para comunicar al Ministerio Público las denuncias recibidas por el OEFA, que signifiquen la posible comisión de delito ambiental".

Artículo 3°.- Disponer la publicación de la presente Resolución, la Guía aprobada en su Artículo 1° y su Exposición de Motivos en el Portal Institucional del OEFA (www.oefa.gob.pe).

Artículo 4°.- Encargar a la Secretaría General la notificación de la presente Resolución, la Guía aprobada en su Artículo 1° y su Exposición de Motivos a la Dirección de Supervisión, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, el Tribunal de Fiscalización Ambiental y la Procuraduría Pública del OEFA.

Regístrese y comuníquese.



Hugo Ramiro Gómez Apac
Presidente del Consejo Directivo
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA



GUÍA PARA LA COMUNICACIÓN AL MINISTERIO PÚBLICO DE PRESUNTOS DELITOS AMBIENTALES

Artículo 1°.- Objeto

- 1.1 La presente Guía normativa establece criterios y reglas para la comunicación al Ministerio Público de aquellos presuntos delitos ambientales detectados por los órganos de línea y resolutivos con autonomía funcional (técnica) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA en el ejercicio de sus funciones de supervisión y fiscalización ambiental, de conformidad con lo establecido en el Literal g) del Numeral 1 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013.
- 1.2 Los criterios y reglas contenidos en la presente Guía tienen alcances internos institucionales. No afectan las competencias y funciones propias de los fiscales.

Artículo 2°.- Ámbito de aplicación

La presente norma resulta aplicable para la Dirección de Supervisión, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, el Tribunal de Fiscalización Ambiental y la Procuraduría Pública del OEFA.

Artículo 3°.- De los delitos ambientales

Para efectos de la presente norma se entiende por delitos ambientales aquellos previstos en los Capítulos I "Delitos de Contaminación", II "Delitos contra los Recursos Naturales" y III "Responsabilidad Funcional e Información Falsa" del Título XIII "Delitos Ambientales" del Código Penal.

Artículo 4°.- De los órganos competentes

- 4.1 La Dirección de Supervisión, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA tienen la obligación de comunicar a la Procuraduría Pública los presuntos delitos ambientales que detecten en el ejercicio de sus funciones.
- 4.2 La Procuraduría Pública del OEFA, en el marco de sus funciones, deberá comunicar dichos hechos al Ministerio Público.

Artículo 5°.- De la valoración de los presuntos delitos ambientales

- 5.1 El análisis que realizan los órganos competentes del OEFA para considerar que un hecho constituye un presunto delito ambiental tiene efectos internos y carácter meramente indiciario.
- 5.2 El análisis a que se refiere el Numeral 5.1 precedente no afecta ni enerva las atribuciones y competencias del Ministerio Público conferidas por la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Artículo 6°.- De los requisitos para comunicar presuntos delitos ambientales

- 6.1 El órgano competente del OEFA considerará la probable existencia de un delito ambiental si, a nivel meramente indiciario, aprecia la concurrencia de los siguientes requisitos:



- a) Indicios que acrediten la presunta configuración de un delito ambiental.
- b) Indicios de que la conducta que presuntamente constituye un delito ambiental cause o pueda causar un grave riesgo o daño al ambiente o la salud humana.
- c) Indicios de que la persona o personas presuntamente responsables de la configuración de un delito ambiental han actuado con dolo o culpa consciente.
- d) Indicios de que el presunto delito ambiental no ha prescrito.

6.2 Para comunicar al Ministerio Público la presunta configuración de los delitos ambientales tipificados en los Artículos 307°-C, 307°-D, 307°-E, 310°-B, 312°, 314°, 314°-A y 314°-B del Código Penal, no corresponde acreditar la concurrencia del requisito previsto en el Literal b) precedente, debido a la naturaleza del tipo penal.

Artículo 7°.- Del procedimiento de comunicación al Ministerio Público

- 7.1** Cuando en el ejercicio de sus funciones, la Dirección de Supervisión, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos o el Tribunal de Fiscalización Ambiental detecten la presunta configuración de un delito ambiental, deberán remitir a la Procuraduría Pública del OEFA un informe que sustente la concurrencia de los requisitos mencionados en el Numeral 6.1 del Artículo 6° de la presente Guía.
- 7.2** El cargo de recepción del referido informe por parte de la Procuraduría Pública del OEFA deberá ser incluido como anexo en el Informe de Supervisión a las Entidades de Fiscalización Ambiental - EFA, el Informe Técnico Acusatorio o el Expediente del procedimiento sancionador administrativo, según sea el caso.
- 7.3** La Procuraduría Pública del OEFA, en el marco de sus competencias, evaluará si corresponde poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos que podrían configurar un presunto delito ambiental. Para tal efecto, podrá solicitar al órgano respectivo medios probatorios adicionales, en caso lo estime pertinente. La Procuraduría Pública deberá implementar un registro de los informes recibidos.



PROYECTO DE GUÍA PARA LA COMUNICACIÓN AL MINISTERIO PÚBLICO DE PRESUNTOS DELITOS AMBIENTALES

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.1 Introducción

Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de las funciones de fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

El Literal g) del Numeral 1 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 contempla como función básica del OEFA, informar al Ministerio Público aquellos hechos de naturaleza penal que conozca en el ejercicio de su función.

Al respecto, el Literal q) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA¹ señala que una de las funciones de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos es desarrollar coordinadamente, con los demás órganos de línea, el procedimiento para la determinación de las presuntas infracciones ambientales que puedan dar lugar a una acción penal por la comisión de delitos tipificados en la legislación penal.

Mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 014-2010-OEFA/PCD se aprobó la Directiva N° 001-OEFA/PCD denominada "Guía de Procedimientos para comunicar al Ministerio Público las denuncias recibidas por el OEFA, que signifiquen la posible comisión de delito ambiental".

Posteriormente, mediante Resolución Suprema N° 154-2013-JUS del 30 de octubre del 2013, se designa a la Procuraduría Pública del OEFA, a fin de garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de representación y defensa jurídica de los intereses de la institución.

En este contexto, resulta necesario aprobar una nueva norma para precisar los requisitos, el procedimiento y el órgano competente para comunicar al Ministerio Público aquellos presuntos delitos ambientales detectados por el OEFA en el ejercicio de su función de fiscalización ambiental.

Para elaborar dicho proyecto normativo se ha solicitado la opinión de la Coordinación de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, quienes mediante Oficio N° 1872-2014-FS/CFEMA3-FN del 6 de mayo del 2014 han remitido sus aportes, los cuales han sido valorados y recogidos en la presente propuesta normativa.



¹ Aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, publicado el 15 de diciembre del 2009.



1.2 El delito ambiental y el ilícito administrativo

Para cumplir con la función de comunicar al Ministerio Público la presunta configuración de un delito ambiental, resulta determinante establecer la diferencia entre este y un ilícito administrativo.

Al respecto, Caro John, reconocido especialista en derecho penal, sostiene que "[l]a norma penal está reservada para graves lesiones o puestas en peligro del objeto de protección, mientras que la norma administrativa sancionadora se encuentra diseñada para afectaciones menos intensas."²

En este sentido, dicho autor afirma que la diferencia entre el delito ambiental y el ilícito administrativo radica en un factor cuantitativo relativo a la gravedad de la afectación al bien jurídico protegido, tal como se advierte de la siguiente cita:

"[l]a diferencia entre el injusto administrativo y el injusto penal radica en un factor cuantitativo. Ambos comparten, en determinados ámbitos, un mismo objeto de protección, es el caso del medio ambiente (...). En estos casos, la diferencia entre uno u otro ordenamiento –en atención al principio de *última ratio*- se encuentra en el nivel de afectación al objeto de protección. Afectaciones intensas pertenecerán al Derecho penal, y las otras al Derecho administrativo sancionador".³

En esta línea, Arbizu González señala que para diferenciar el delito penal de la infracción administrativa se debe tener en cuenta la gravedad o el grado de intensidad de la afectación del bien jurídico. De este modo, "el derecho penal estará reservado para los casos de gravedad o máxima intensidad de la puesta en riesgo o afectación del bien jurídico (...) y el derecho administrativo sancionador en los supuestos de afectación o puesta en riesgo menos onerosos".⁴

De igual manera, Ivan Meini, experto en derecho penal, manifiesta que el delito ambiental y la infracción administrativa se distinguen en mérito a la magnitud del impacto generado en el ambiente. Así, constituyen delitos ambientales aquellas conductas que generen un grave daño o peligro grave para el ambiente.⁵

Por su parte, la Sala Penal Permanente ha establecido como precedente vinculante que el criterio diferenciador consiste en la peligrosidad de la conducta. En este sentido, sostiene "que la lesividad o peligrosidad de la conducta y el menoscabo al bien jurídico son siempre de mayor entidad en el delito con relación a la infracción administrativa".⁶



² CARO JOHN, José Antonio, *Informe jurídico sobre la oportunidad y el tipo de responsabilidad (administrativa o penal) que se debe tener en cuenta al momento de informar al Ministerio Público sobre los presuntos delitos ambientales que se tome conocimiento*, presentado ante el OEFA el 26 de diciembre de 2013, p. 7.

³ *Ibidem*, p. 23.

⁴ ARBIZU GONZÁLEZ, Julio, *Informe jurídico sobre fundamentos que sustentan las competencias de la procuraduría pública de OEFA y el procedimiento para la comunicación de los delitos ambientales previstos en el Código Penal*, presentado el 14 de marzo del 2014, p. 7.

⁵ Cfr. MEINI MÉNDEZ, Iván, *Proyecto de Directiva que establece los criterios que aplica el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental para informar al Ministerio Público sobre hechos de naturaleza penal que conoce en el ejercicio de sus funciones*, presentado en el mes de octubre de 2013, p. 6.

⁶ Sala Penal Permanente, Resolución del 7 de junio del 2006, recaída en el expediente N° R.N 2090-2005, considerando cuarto. Dicha resolución constituye precedente vinculante conforme a lo establecido en el Acuerdo Plenario N° 1-2007/ESV-22 del 16 de noviembre del 2007.



Como se advierte, la doctrina y jurisprudencia nacional coinciden en señalar que en aplicación del principio de intervención mínima, el derecho penal solo debe reprimir aquellos actos que atenten gravemente contra los bienes jurídicos. En consecuencia, para comunicar al Ministerio Público la presunta configuración de un delito ambiental, se debe tener en cuenta que la diferencia entre este y la infracción administrativa radica en la gravedad del impacto generado o que pueda generarse en el ambiente.

I.3 Contenido de la propuesta normativa

I.3.1 Objeto

Establecer criterios y reglas para la comunicación al Ministerio Público de aquellos presuntos delitos ambientales detectados por los órganos de línea y resolutivos con autonomía funcional (técnica) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA en el ejercicio de su función de supervisión y fiscalización ambiental, de conformidad con lo establecido en el Literal g) del Numeral 1 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013.

I.3.2 Alcance

La presente propuesta normativa resulta aplicable para la Dirección de Supervisión, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, el Tribunal de Fiscalización Ambiental y la Procuraduría Pública del OEFA.

I.3.3 Criterios para informar la presunta configuración de delitos ambientales

Se propone establecer que el órgano competente del OEFA considerará la probable existencia de un delito ambiental si, a nivel meramente indiciario, aprecia la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) Indicios que acrediten la presunta configuración de un delito ambiental

En primer lugar, se debe contar con indicios que acrediten la presunta configuración de un delito ambiental. Para lo cual, se pueden emplear medios probatorios, tales como videos, fotografías, impresos, planos, entre otros que permitan evidenciar la posible configuración de un delito ambiental.

En este sentido, Arbizu González⁷ señala que para comunicar los hechos al Ministerio Público se requiere "[e]n primer lugar la concurrencia de elementos probatorios que despierten, a nivel indiciario, la sospecha de la comisión de un presunto delito contra el medio ambiente. (...) Estos indicios, si bien no tienen la contundencia ni rigor de una pericia, deben estar basados en elementos como testimonios de afectados, documentos audiovisuales, verificación de la autoridad o cualquier otro elemento".

b) Indicios sobre la gravedad de la afectación al bien jurídico protegido

En segundo lugar, se requiere que existan indicios sobre el grave riesgo o daño que la conducta cause o pueda causar al bien jurídico protegido



⁷ ARBIZU GONZÁLEZ, Julio, Óp. cit., p. 10.



(ambiente). Como se ha indicado en el acápite I.2 precedente, la gravedad del impacto ambiental justifica que estos hechos sean comunicados al Ministerio Público para que este actúe conforme a sus atribuciones.

Sin perjuicio de lo señalado, debe tenerse en cuenta que no corresponde acreditar el requisito de gravedad antes expuesto, para comunicar la presunta configuración de los delitos ambientales tipificados en los Artículos 307°-C, 307°-D, 307°-E, 310°-B, 312°, 314°, 314°-A y 314°-B del Código Penal, debido a la naturaleza de estos tipos penales.

c) Indicios de que el agente actuó con dolo o culpa consciente

Según sostiene Arbizu González⁸ "[d]ebe además verificarse si la conducta a comunicarse es atribuida al agente que actuó con dolo o culpa consciente, pues (...) la culpa inconsciente carece de relevancia para el derecho penal".

d) Indicios sobre la prescripción del presunto delito ambiental

Finalmente, Arbizu González⁹ señala que "[d]ebe hacerse una verificación del paso del tiempo a partir de la comisión del presunto delito ambiental, para asegurarse que la acción penal no hubiese prescrito".

I.3.4 De la valoración de los presuntos delitos ambientales

Se propone indicar en la propuesta normativa que, el análisis que realizan los órganos del OEFA para considerar que un hecho constituye un presunto delito ambiental solo tiene efectos internos y carácter meramente indiciario.

Dicho análisis no afecta ni enerva las atribuciones y competencias del Ministerio Público conferidas por la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica del Ministerio Público.

I.3.5 Procedimiento para comunicar al Ministerio Público

Se propone establecer un procedimiento para comunicar al Ministerio Público los hechos que pueden constituir un presunto delito ambiental.

La Dirección de Supervisión, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, cuando tomen conocimiento de la presunta configuración de un delito ambiental, deberán comunicarlo a la Procuraduría Pública del OEFA.

Para tal efecto, dichos órganos deberán elaborar un informe, en el que se acredite la concurrencia de los siguientes requisitos: (i) indicios sobre la presunta configuración de un delito ambiental, (ii) indicios de la grave afectación del bien jurídico protegido, (iii) indicios de que el agente actuó con dolo o culpa consciente, e (iv) indicios de que el presunto delito ambiental no haya prescrito.

La Procuraduría Pública del OEFA debe evaluar el referido informe, y de ser el caso, podrá solicitar al órgano remitente, los medios probatorios adicionales que

⁸ ARBIZU GONZÁLEZ, Julio, Óp. cit., p. 10.

⁹ Ídem.





estime conveniente. Luego de dicha evaluación, deberá comunicar dichos hechos al Ministerio Público. Se ha considerado conveniente que sea la Procuraduría Pública del OEFA el órgano competente para remitir dicha comunicación, debido a la permanente coordinación que realiza con los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Público.

Finalmente, se propone que la Procuraduría Pública del OEFA implemente un registro de los informes recibidos a fin de contar con una base de datos actualizada y detallada de los hechos comunicados al Ministerio Público.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En el presente acápite se efectúa un balance general entre los costos que ocasiona la propuesta normativa y los beneficios que genera, determinándose si resulta conveniente o no para la sociedad en su conjunto.

Los costos generados por la implementación de la propuesta normativa se relacionan con el tiempo y los recursos que empleará la Entidad para comunicar los presuntos delitos ambientales al Ministerio Público.

Sin embargo dichos costos se compensan con los beneficios que generará la implementación de la propuesta normativa. En primer lugar, se contará con un procedimiento célere que permita comunicar de manera oportuna y eficiente los hechos que constituyan presuntos delitos ambientales.

La comunicación de estos hechos al Ministerio Público permitirá que esta institución actúe de forma oportuna en la persecución penal del delito ambiental. Con ello, se contribuirá a proteger de manera efectiva el ambiente y la salud de las personas.

Por lo expuesto, se concluye que los beneficios que se derivarían con la aprobación de la propuesta normativa son mayores que los costos que ocasiona, por lo que en términos de beneficio neto resulta conveniente su aprobación y posterior implementación.

III. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Mediante la aprobación de la propuesta normativa se deroga la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 014-2010-OEFA/PCD, que aprobó la Directiva N° 001-OEFA/PCD denominada "Guía de Procedimientos para comunicar al Ministerio Público las denuncias recepcionadas por el OEFA que signifiquen la posible comisión de delito ambiental".

