



Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

DICTAMEN

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2018-2019

Señor Presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, el Proyecto de Ley **1146/2016-CR**, a propuesta del congresista **Sergio Francisco Félix Dávila Vizcarra** y suscrito por los congresistas Carlos Ricardo Bruce Montes de Oca, Antonio Vicente Zeballos Salinas, Mercedes Rosalba Aráoz Fernández, Gino Francisco Costa Santolalla, Jorge Enrique Meléndez Celis y Alberto Eugenio Oliva Corrales, que propone modificar el artículo 450 del título IV del Código Penal, referido a las faltas contra las buenas costumbres e incorporar como falta a la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de río, lagos y parques nacionales, como medida para proteger el medio ambiente en beneficio de la población.

En la Décima Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de fecha día 21 de mayo de 2019, se aprobó por **UNANIMIDAD** de los presentes en sala al momento de la votación el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1146/2016-CR, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales; con los votos a favor de los congresistas Alberto Oliva Corrales, Sergio Dávila Vizcarra, Oracio Pacori Mamani, Paloma Noceda Chiang, Francisco Villavicencio Cárdenas, Tamar Arimborgo Guerra, Karina Beteta Rubín y Juan Carlos Gonzales Ardiles.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

El Proyecto de Ley **1146/2016-CR**, que propone, Ley que modificar el artículo 450 del título IV del Código Penal, referido a las Faltas Contra las Buenas Costumbres e incorporar como falta a la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de río, lagos y parques nacionales, como medida para proteger el medio ambiente en beneficio de la población, de acuerdo a la fecha de ingreso a Mesa de Partes, fue presentado a la Oficina de Trámite Documentario el 04 de abril de 2017 e ingresó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto de envío de la Oficialía Mayor de fecha 06 de abril del 2017.

1.2. Opiniones e información recibida

a. Opiniones solicitadas



RU 351690

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.

Institución derivada	Oficio	FECHA RECIBIDO
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	OFICIO P.O 1027-2016-2017-CJDDJHH/CR-P	19.04.2017
Poder Judicial	OFICIO P.O 1028-2016-2017-CJDDJHH/CR-P	20.04.2017
Fiscal de la Nación	OFICIO P.O 1029-2016-2017-CJDDJHH/CR-P	18.04.2017
Colegio de Abogados de Lima	OFICIO P.O 1030-2016-2017-CJDDJHH/CR-P	19.04.2017
Arsenio Oré Guardia	OFICIO P.O 1031-2016-2017-CJDDHH/CR-P	19.05.2017

b. Opiniones recibidas

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos, respecto del **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, ha recibido las siguientes opiniones institucionales:

- Del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, mediante el oficio 2212-2017-JUS/SG, de fecha 16 de junio del 2017, el **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** remite el Informe 091-2017-JUS/DGPCP que señala que la propuesta de reforma legislativa materia del proyecto, **es viable**.
- Del **Ministerio Público**, mediante Oficio 153-2017-MP-FN de fecha 02 de junio de 2017, el **Ministerio Público** remite el Informe que señala que la propuesta de reforma legislativa materia del proyecto de ley bajo análisis, **es viable con observaciones**.
- De la **Corte Suprema de Justicia de la República**, mediante el oficio 6628-2017-SG-CS-PJ, de fecha 08 de setiembre del 2017, la Corte Suprema de Justicia de la República remite el Informe que señala que la propuesta de reforma legislativa materia del proyecto **no incide o guarda relación con asuntos de su competencia**.
- Del **Colegio de Abogados de Lima**, mediante el oficio 579-2017-CAL/DCC, de fecha 27 de diciembre de 2018, el Colegio de Abogados de Lima remite el informe que señala que la propuesta de reforma legislativa materia del proyecto, **no está de acuerdo**.
- De **Arsenio Oré Guardia**, mediante el informe de fecha 13 de junio de 2017, Arsenio Oré Guardia remite el Informe que señala que la propuesta de reforma



Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.

legislativa materia del proyecto, **no cumple con los criterios necesarios que justifiquen la intervención del Derecho Penal.**

c. Otras opiniones recibidas

- Del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, mediante Oficio 144-2017-VIVIENDA-DM de fecha 23 de mayo de 2017, suscrito por el Ministro Edmer Trujillo y dirigido a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, quien remite el Informe 733-2017-VIVIENDA-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica que señala que la propuesta de reforma legislativa materia del proyecto de ley bajo análisis, requiere armonizarse con la normativa ambiental en materia de residuos sólidos, a fin que la autoridad ambiental competente cuente con las herramientas para determinar en qué casos estamos frente a un delito ambiental o una falta.
- Del **Ministerio del Ambiente**, mediante Oficio 384-2017-MINAM-DM de fecha 3 de julio de 2017, dirigido a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología suscrito por la Ministra Elsa Galarza Contreras quien remite el Informe 168-2017-MINAM/SG/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica que señala **observaciones** a la redacción de la fórmula legal del proyecto de ley bajo análisis.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA.

M
El Proyecto de Ley **1146/2016-CR**, que propone modificar el artículo 450 del título IV del Código Penal, referido a las faltas contra las buenas costumbres e incorporar como falta a la acción de ensuciar y provoque daños en playas, riberas de río, lagos y parques nacionales, como medida para proteger el medio ambiente en beneficio de la población.

La propuesta legislativa tiene el propósito de reducir la cantidad de desechos los cuales provienen de fuente terrestre y/o marítimas que contaminan los océanos, lo cual justamente provoca daños irreversibles al medio ambiente.

Finalmente, la propuesta legislativa contiene una disposición transitoria final por la que deroga o modifica las normas que se oponen a lo propuesto como nueva ley.



III. MARCO NORMATIVO

3.1. Marco Constitucional.

- Constitución Política del Perú.

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

3.2. Instrumentos internacionales.

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos¹.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos².

3.3. Ordenamiento normativo nacional.

- Decreto Legislativo 635, Código Penal.
- Ley 26856, Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido.
- Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Ley 27265, Ley de protección a los animales domésticos y a los animales silvestres mantenidos en cautiverio.
- Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
- Decreto Ley 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura
- Decreto Supremo 007-2008-Vivienda, Reglamento de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Decreto Supremo 050-2006-EF, Reglamento de la Ley 26856 Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido.
- Decreto Supremo 010-2008-VIVIENDA, Dictan medidas para la supervisión de la Zona de Playa Protegida y de la Zona de Dominio Restringido a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y su inmatriculación en el Registro de Predios.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1. Control del cumplimiento de las exigencias establecidas en los artículos 75 y 76.

Conforme a los establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la

¹ Ratificado por el Estado peruano el 28 de abril de 1978, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&clang=en, (Visitado por última vez el 24 de septiembre de 2017).

² Ratificado por el Estado peruano el 07 de diciembre de 1978, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm, (Visitado por última vez el 24 de septiembre de 2017).

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

República, se ha verificado el Proyecto de Ley **1146/2016-CR** cumple con las exigencias señaladas en los mencionados artículos: (i) la exposición de motivos contiene los fundamentos de las propuestas de ley, (ii) los efectos de la vigencia de la norma que se propone sobre el ordenamiento jurídico; y, (iii) así como el análisis costo beneficio.

4.2 Análisis de compatibilidad constitucional: los fines constitucionales que pretender garantizar el proyecto de ley

El numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, establece que es deber primordial del Estado garantizar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; constituyendo un derecho humano fundamental y exigible de conformidad con los compromisos internacionales suscritos por el Estado.

En relación a ese mandato constitucional el Proyecto de Ley **1146/2016-CR** busca garantizar el goce de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

4.2.1 La conservación de la diversidad biológica.

La diversidad biológica es la base para la supervivencia de la especie humana³. La diversidad biológica «es valiosa porque sus futuros usos prácticos y su valor son imprescindibles, porque la variedad o diversidad es en sí misma es importante y más atractiva y porque nuestra comprensión de los ecosistemas resulta insuficiente para determinar con certeza los impactos que generaría la remoción de cualquiera de sus componentes»⁴.

La pérdida de la diversidad ecológica se debe fundamentalmente a factores económicos y su utilización no sostenible⁵. Por ello, un acercamiento sostenible de la diversidad biológica, impedirá la «la puesta en riesgo de la Naturaleza, y así afirmar al mismo tiempo el compromiso con las generaciones futuras de entregarles un mundo en el mejor estado posible»⁶.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

[...] la Constitución no sólo garantiza que el hombre se desarrolle en un medio ambiente equilibrado, sino también alude a que ese ambiente debe ser *“adecuado para el desarrollo de la vida humana”*, lo que se traduce en la obligación del Estado, pero también de los propios particulares, de mantener las condiciones naturales del ambiente a fin de que el ser humano viva en condiciones ambientalmente dignas. En

³ GLOWKA, L. et al., *Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Gland-Suiza, Cambridge-Reino Unido, 1996, p. 22, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-030-Es.pdf> (Visitado por última vez el 4 de abril de 2019).

⁴ Loc. cit.

⁵ Loc. cit.

⁶ AÑON ROIG, María José, GARCÍA AÑOS, José (Coordinadores), *Lecciones de derechos sociales*, 2ª Edición, tirant lo blanch, Valencia, 2004, p.248.



Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

*efecto, en el Estado democrático de derecho de nuestro tiempo ya no sólo se trata de garantizar la existencia de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerla de los ataques al medio ambiente en el que esa existencia se desenvuelve, a fin de permitir que su vida se desarrolle en condiciones ambientales aceptables, pues, como se afirma en el artículo 13 de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, el "derecho a un medio ambiente seguro, sano [es] condición necesaria para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo"*⁷

4.2.2 El interés común de toda la humanidad.

El preámbulo de la Convención sobre la Diversidad Biológica expresa que la preservación de la misma es interés común de toda la humanidad.

Ahora bien, esta expresión busca enfatizar *«el interés que tiene toda la humanidad en la conservación de la diversidad biológica, en la medida que esta diversidad resulta esencial para el sostenimiento de toda la vida en el planeta. La conservación no es un asunto limitado exclusivamente al ámbito nacional; es un tema que debe igualmente asumirse mediante la acción concertada a nivel internacional, incluida la adopción de instrumentos legales internacionales»*⁸.

4.2.3 El derecho fundamental al medio ambiente equilibrado y adecuado

El derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado reconocido en el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, cuyo contenido constitucionalmente reconocido es el siguiente: por un parte, alude al derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado y, por otra parte, se refiere al derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha expresado que

[...] dicho derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, y 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado. En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. En suma, se debe tutelar del ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 de la Constitución. De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido. Sobre el segundo acápite, se ha establecido que el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de

⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Exp. N° 0964-2002-AA/TC, Alida Cortez Gómez contra la empresa NEXTEL DEL PERÚ S.A., f.j. 9, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00964-2002-AA.html> (Visitada por última vez el 4 de abril de 2019).

⁸ GLOWKA, L. et al., p. 10.

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

*mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares, particularmente a aquellos cuya actividad económica incide, directa o indirectamente, en el ambiente*⁹.

Este derecho fundamental ocupa un lugar destacado en la organización del Estado Democrático de Derecho y se distinguen por su naturaleza relacional. Es decir, «que por las propias características y contenido de [estos derechos y por ser principios rectores] del conjunto del ordenamiento constitucional, suele ocurrir que su vulneración no se dé «en abstracto», sino en la afectación concreta concurrente de otro derecho fundamental»¹⁰.

Esta idea está presente cuando el Tribunal Constitucional señala que:

[...] considera que es posible inferir que dentro de su contenido protegido se encuentra el conjunto de bases naturales de la vida y su calidad, lo que comprende, a su vez, sus componentes bióticos, como la flora y la fauna; los componentes abióticos, como el agua, el aire o el subsuelo; los ecosistemas e, incluso, la ecósfera, esto es, la suma de todos los ecosistemas, que son las comunidades de especies que forman una red de interacciones de orden biológico, físico y químico. A todo ello, habría que sumar los elementos sociales y culturales aportantes del grupo humano que lo habite.

Tales elementos no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria o atomizada, vale decir, en referencia a cada uno de ellos considerados individualmente, sino en armonía sistemática y preservada de grandes cambios.

*Por consiguiente, el inciso 22) del artículo 2 de la Constitución, implica que la protección comprende el sistema complejo y dinámico de todos sus componentes, en un estado de estabilidad y simetría de sus ecosistemas, que haga posible precisamente el adecuado desarrollo de la vida de los seres humanos*¹¹.

4.2.4 El derecho fundamental a la vida

En el ordenamiento jurídico peruano se reconoce el derecho a la vida, al respecto, el numeral 1 del artículo 2 de la Constitución establece que el todos tenemos derecho a la vida.

Sobre el particular el Tribunal Constitucional señala que;



⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Exp. N° 3343-2007-PA/TC, Jaime Hans Bustamante Johnson contra las empresas Occidental Petrolera del Perú: LLC Sucursal del Perú (hoy Talismán Petrolera del Perú, LLC Sucursal del Perú), REPSOL y PETROBRAS. f. 4. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.pdf> (Visitada por última vez el 4 de abril de 2019).

¹⁰ RUBIO CORREA, Marcial, EGUIGUREN PRAELI, Francisco, BERNALES BALLESTEROS, Enrique, LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución. Segunda reimpresión, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2013, p. 55.

¹¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Exp. N° 0018-2001-AI/TC, Colegio de Abogados del Santa contra la Municipalidad Provincial del Santa-Chimbote f. 7. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html> (Visitada por última vez el 4 de abril de 2019).

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.

La Constitución Política de 1993 ha determinado que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; en tales términos, la persona está consagrada como un valor superior, y el Estado está obligado a protegerla. El cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida, pues este derecho constituye su proyección; resulta el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al cual puedan serle reconocidos¹².

4.2.5 Deber del Estado de protección de la diversidad e integridad del ambiente.

El Tribunal Constitucional ha señalado que el Estado tiene un deber de protección de la diversidad e integridad del ambiente.

[...] cabe afirmar que de la Constitución se deriva un mandato especial impuesto al Estado y a todas sus dependencias, incluyendo gobiernos locales y regionales, orientados a exigir, como ha sostenido la Corte Constitucional de Colombia, el cumplimiento de los deberes destinados a "la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, junto con el deber de cooperación con otras naciones para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas¹³.

Como segunda conclusión, *prima facie*, podemos señalar que el Proyecto de Ley 1146/2016-CR, de superar todas las etapas del procedimiento legislativo y ser ley, tendría encaje constitucional.

4.3 Problemática de la contaminación ambiental

La contaminación ambiental es el mayor problema de la actualidad con respecto a la calidad de vida de los que habitamos en ella. Está comprobado que los desechos tienen un efecto devastador no sólo en la flora y fauna marina, sino también en la tierra, muchos

¹² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Exp N° 2616-2004-AA/TC, José Luis Correa Condori contra el Estado peruano, p. 26 <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02016-2004-AA.html> (Visitada por última vez el 4 de abril de 2019).

¹³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Exp. N° 0018-2001-AI/TC, Colegio de Abogados del Santa contra la Municipalidad Provincial del Santa-Chimbote f.j. 10, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html> (Visitada por última vez el 4 de abril de 2019).

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.

de estos desechos contaminan el ambiente por ser de difícil degradación, la cual puede tardar siglos en producirse.¹⁴

Por ejemplo, los artículos de plástico cuando terminan su utilidad acaba como residuo; Estos residuos representan un gran porcentaje de los desechos sólidos, cuyo destino es la contaminación del aire, suelos y los océanos. Según Informes del Ministerio del Ambiente en el Perú año a año se viene en aumento los residuos plásticos, así tenemos que en el año 2010 existía 8.07% incrementándose en el año 2011 en un 9.48% en relación al total de los residuos sólidos que se generan a nivel nacional.

En el 2005, el programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), estimuló un aproximado de 13000 fragmentos de desechos plásticos flotando sobre cada kilómetro cuadrado del océano¹⁵

Las papeleras de las playas se llenan cada día y se abandonan envases por todas las partes. A esta invasión de residuos se añade la basura que llega flotando, arrojada desde otros puntos de la costa, barcos o incluso países vecinos. Pese a los servicios de limpieza, pasear por una playa se ha convertido en una pesadilla: la línea de la marea es un sin fin de objetos flotantes, plásticos en su mayoría, devueltos por el mar¹⁶.

Según el estudio de Greenpeace, se estima que alrededor del 80% de la basura marina se origina en tierra firme, mientras que el resto procede de fuentes situadas en el océano. Envoltorios de comida, envases, filtros de cigarrillos, juguetes de playa, preservativos, jeringuillas, sedales, redes de pesca, bolsas o cubiertos de plástico son algunos de los 'invasores' que se encuentran por todas partes.

El turismo tiene un gran impacto en lo que respecta a la basura marina. En algunas zonas costeras se genera en la temporada turística hasta el 75% de los residuos marinos de todo el año.

Los plásticos son sustancias que están compuestas por macro células llamadas polímeros. Las principales características de los plásticos son su versatilidad, facilidad de moldeo, bajo costo, poco consumo de energía, y principalmente, la durabilidad y la resistencia que poseen. Todos los materiales plásticos son degradables, pero la forma de este proceso puede variar. La degradación se ve afectada por las condiciones medioambientales, afectándose el tiempo de degradación total. (C.I.M.D. 2007).

Un informe de Greenpeace titulado Basuras en el mar calcula que tan sólo un 15% de la basura que se vierte al mar termina en las playas. El 70% se hunde y el otro

¹⁴ Revista Eroski Consumer, El diario del Consumidor. España. http://www.consumer.es/web/es/medio_ambiente/urban/2013/07/03/217208.php

¹⁵ ALLSOP, Michelle; WALTERS, Adam; SANTILLO, David; JOHNSON Paul. (2007). *Contaminación por plásticos en los océanos del mundo*. Greenpeace.

¹⁶ <http://www.retorna.org/mm/file/Documentacion/BasuraOceanos.pdf>

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.

15% queda en la columna de agua. Ello evidencia la cantidad de basura que queda en los mares fuera de la vista de todos, pero provocando graves daños ambientales.¹⁷

Este problema no solo amenaza con la calidad de vida del humano, sino también de la supervivencia de las especies llevándolas a la rápida extinción u obligándolas a cambiar de hábitat, los principales damnificados son los animales porque viven con la basura, se la comen y mueren por ahogamiento o intoxicación;

Un impacto de los residuos de plástico en los animales se puede apreciar en un estudio realizado por *Greenpeace*, en donde se muestra que más de 250 especies se han enredado o han ingerido estos residuos, otras especies se han encontrado en enmallamientos por quedar atrapados entre las redes.

Los expertos recuerdan la bioacumulación de estas sustancias en el organismo de los seres vivos a lo largo de la cadena alimenticia son muy tóxicas. Las consecuencias para la salud podrían ser muy graves: la contaminación sería cada vez mayor en los alimentos procedentes del mar.

Los desechos marinos pueden causar graves pérdidas económicas por daños en los barcos y la contaminación de espacios turísticos. Diversos estudios, entre ellos de Naciones Unidas, han puesto de manifiesto el rápido aumento de estos puntos sin vida en todo el mundo¹⁸.

4.4 Regulación de las playas

La Ley 26856, Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido, establece que las playas del litoral de la República son bienes de uso público e inalienables. Asimismo, dispone el libre acceso y uso de las playas, con excepción de los casos contemplados en dicha ley.

La referida ley define a las playas como “el área de la costa que se presenta como plana descubierta con suave declive hacia el mar y formada de arena o piedra, canto rodado o arena entremezclada con fango con una franja no menor de 50 metros paralela a la línea de alta marea”.

El artículo 3 del Reglamento de la Ley 26856, aprobado por Decreto Supremo 050-2006-EF, denomina a la franja de 50 metros como Área de Playa, precisando que se trata de bienes de dominio público y que su determinación (delimitación) se encuentra a cargo de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas - DICAPI de la Marina de Guerra del Perú.

¹⁷ <http://www.retorna.org/mm/file/Documentacion/Basuraocéanos.pdf>

¹⁸ <http://www.retorna.org/mm/file/Documentacion/Basuraocéanos.pdf>

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

Así pues, el Área de Playa es considerada como un bien del Estado, inalienable e imprescriptible, desde la dación de la Ley 4940 del año 1924, concepto que se ha sostenido en el tiempo a través de los diversos dispositivos legales que han sido emitidos, como el Código Civil de 1936 y el Decreto Ley 17752 - Ley General de Aguas.

La Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN) es la entidad competente para otorgar derechos, previa desafectación, en la Zona de Dominio Restringido, así como para supervisar el carácter inalienable e imprescriptible e inmatriculación de la Zona de Playa Protegida en el Registro de Predios a favor del Estado, y ejerce la función de supervisar en la Zona de Dominio Restringido, conforme a lo establecido por los artículos 11 del Reglamento de la Ley 26856, el artículo 1 y 2 del Decreto Supremo 010-2008-VIVIENDA y el artículo 39 y 44 del Reglamento de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2008-VIVIENDA.

En virtud de lo expuesto, toda norma debe respetar la intangibilidad reconocida por las mencionadas normas, a la franja de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea, denominada Área de Playa. Asimismo, debe preservar que el uso de la Zona de Playa Protegida sea en beneficio de toda la población, a fin que se garantice el libre uso y acceso a las playas.

El ingreso y uso de las playas es libre, siendo responsabilidad de la autoridad municipal, el garantizar dicha libertad de acceso, aun cuando se autoricen proyectos de habilitación urbana, de construcción de balnearios, urbanizaciones y asociaciones colindantes a la playa, los cuales deberán contar con las vías de acceso libre correspondientes, bajo responsabilidad.

Por otro lado, debe tenerse presente que el inciso 3.2 del numeral 3 del artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece en materia de saneamiento, salubridad y salud, que las municipalidades distritales ejercen la función específica exclusiva de *"Regular y controlar el aseo, higiene y salubridad en los establecimientos comerciales, industriales, viviendas, escuelas, piscinas, playas y otros lugares públicos locales."*


El artículo 194 de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley 30305, Ley de Reforma Constitucional, las municipalidades distritales son órganos de gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, concordante con el artículo II del Título Preliminar de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; son las municipalidades los órganos de gobierno local llamados a regular y controlar el espacio físico (aseo, higiene y salubridad) en las playas, manteniendo el ornato, prestando servicios de serenazgo o vigilancia municipal, preservando el medio ambiente, entre otras tareas necesarias.

4.5 Regulación de las riberas de ríos y lagos

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

El artículo 6 y 7 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos establece que son bienes naturales de dominio público hidráulico asociados al agua, *los cauces o álveos, lechos y riberas de los cuerpos de agua, incluyendo las playas, barriales, restingas y bajiales, en el caso de la Amazonía, así como la vegetación de protección; y las fajas marginales.*

Por su parte el artículo 9 de la Ley 29338, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos con el objeto de articular el accionar del Estado, para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados y para establecer espacios de coordinación y concertación entre las entidades de la administración pública y los actores involucrados en dicha gestión tiene como objetivos y como funciones, entre otras, las siguientes:

- 
- *Proponer normas legales en materia de su competencia, así como dictar normas y establecer procedimientos para asegurar la gestión integral y sostenible de los recursos hídricos;*
 - *Aprobar la demarcación territorial de las cuencas hidrográficas;*

El artículo 14 de la Ley 29338, estableció que la Autoridad Nacional es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos.

4.6 Regulación de los parques nacionales

La Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas establece:

Artículo 1.- *La presente Ley norma los aspectos relacionados con la gestión de las Áreas Naturales Protegidas y su conservación de conformidad con el Artículo 68 de la Constitución Política del Perú³.*

Las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.

Las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos.

(.. .)"

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.

Las Áreas Naturales Protegidas con excepción de las Áreas de Conservación Privada, se establecen con carácter definitivo y son de dominio público, pudiendo ser de administración nacional, que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SINANPE, administración regional, denominadas áreas de conservación regional o áreas de conservación privadas¹⁹.

Entre las Áreas Naturales Protegidas se encuentran los Parques Nacionales²⁰ como categoría del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Ley 26834, Ley de Áreas Naturales.

Artículo 22.- Son categorías del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas:

- a. Parques Nacionales: áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características, paisajísticas y culturales que resulten asociadas.
- b. Santuarios Nacionales: áreas donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico,
- c. Santuarios Históricos: áreas que protegen con carácter de intangibles espacios que contienen valores naturales relevantes y constituyen el entorno de sitios de especial significación nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o por ser lugares donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país.
- d. Reservas Paisajísticas: áreas donde se protege ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales.
- e. Refugios de Vida Silvestre: áreas que requieren intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies.

Como se observa son áreas que muestran la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas. las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características. paisajísticas y culturales que resulten asociadas."; conforman en su conjunto el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), a cuya gestión se integran las instituciones públicas del Gobierno central, Gobiernos Descentralizados de nivel Regional y Municipalidades, instituciones privadas y las poblaciones locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de estas áreas.

¹⁹ Artículos 3 y 4 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas

²⁰ Artículo 22 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas



Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.

La propia Ley 26834 establece que el Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA, del Sector Agrario, constituye el ente rector del SINANPE y supervisa la gestión de las Áreas Naturales Protegidas que no forman parte de este Sistema; y que adicionalmente a las funciones asignadas en su Ley de creación, corresponde al INRENA Definir la política nacional para el desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas y Proponer la normatividad requerida para la gestión y desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas.

Finalmente, conforme a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley General de Residuos Sólidos Ley 27314, las municipalidades provinciales son responsable de la gestión de los residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generen residuos similares a estos en todo el ámbito de su jurisdicción.

4.7 Fin del Derecho Penal: protección de bienes jurídicos

Los conflictos sociales requieren una respuesta urgente del Estado. *El Derecho Penal, como expresión máxima del ius puniendi estatal, tiene como finalidad la protección de bienes jurídicos. Estos, por su parte, no son sino presupuestos esenciales para el desarrollo de la persona en sociedad*²¹.

La vida, la salud o integridad, el patrimonio, el medio ambiente son bienes jurídicos que legitiman la existencia de la norma penal que sanciona las conductas que los lesionen o pongan en peligro.

Como límites a esta intervención punitiva, tenemos principios, tales como: legalidad, proporcionalidad, lesividad, *última ratio* o subsidiariedad; entre otros.

El principio de *última ratio*, ha sido definido "Se trata de la **última ratio** o **extrema ratio**, en el sentido que sólo debe recurrirse al Derecho Penal cuando han fallado los demás controles sociales. El Derecho Penal debe ser el último recurso que debe utilizar el Estado, debido a la gravedad que revisten sus sanciones. Los ataques leves a bienes jurídicos deben ser atendidos por otras ramas del Derecho o por otras formas de control social²² con ello queda establecido que el Derecho Penal solo debe intervenir cuando es necesario en aplicación del principio de intervención mínima²³.

²¹ Bustos Ramírez, Juan: *Obras completas: Derecho Penal / Parte General*. Lima, ARA, 2004. pp. 538-539

²² Villavicencio Terreros, Felipe: *Derecho Penal: Parte General*. Lima, Grijley, 2006, p. 93.

²³ Luzón Peña, Diego-Manuel: *Curso de Derecho Penal. Parte General I*. Madrid, Editorial Universitas, 2004. p. 82

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

El Código Penal vigente contempla la punición o sanción penal a las conductas contrarias al cuidado y proyección de las playas, los ríos, lagos, parques y otros sitios de la naturaleza, pues los artículos 205 y 206 inciso 4 del Código Penal, protegen a dicho bien jurídico, es decir que nuestro sistema punitivo si contiene la tipificación de las conductas ilícitas que lesionan bienes jurídicos ajenos y en especial lo que pertenecen al Estado.

4.7.1 Las faltas en el Código Penal

El Libro Tercero del Código Penal peruano, que comprende los artículos 440 al 452, se encarga de las faltas.

Las faltas son definidas como lesiones o puestas en peligro a bienes jurídicos, pero de manera menos intensa, tal es así que, en base al principio de proporcionalidad, tienen asignadas sanciones penales menos restrictivas, es decir que, no obstante, no tratarse de delitos, son ilícitos de naturaleza penal que también se rigen por los principios de esta rama del Derecho²⁴.

Así, ninguna falta es sancionada con pena privativa de libertad por el Código Penal (con excepción de los casos de reincidencia o habitualidad señalados en los artículos 441 y 444 falta de lesiones dolosas y culposas y falta de hurto), sino con sanciones más leves como la pena limitativa de derechos, trabajo comunitario o la multa.

Actualmente, el artículo 450 del Código Penal regula cuatro supuestos de faltas, los mismos que son sancionados con prestación de servicios comunitarios de diez (10) a treinta (30) jornadas y con sesenta (60) a ciento (120) días de multa.

A continuación, el detalle de sus fórmulas legales:

1. El que, en lugar público, hace a un tercero proposiciones inmorales o deshonestas.
2. El que, en establecimientos públicos o en lugares abiertos al público, suministra bebidas alcohólicas o tabaco a menores de edad.
3. El que, en establecimientos públicos o en lugares abiertos al público, obsequia, vende o consume bebidas alcohólicas en los días u horas prohibidos, salvo disposición legal distinta.

²⁴ PEZO RONCAL, Cecilia en http://polemos.pe/faltas-tipificadas-codigo-penal-peruano-1991-necesidad-intervencion-penal/#_ftn1

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.

4. Supuesto Derogado por la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley 27265.
5. El que destruye plantas que adornan jardines, alamedas, parques y avenidas.

Por su parte, el Proyecto de Ley materia de análisis, ante la derogatoria del inciso 4 del artículo actual, plantea incorporar un nuevo supuesto referido al deterioro de playas, riberas de ríos, lagos y Parques Nacionales; asimismo, precisa que –ante tal trasgresión–, el servicio comunitario asignado deberá realizarse en la misma zona afectada, conforme a la siguiente redacción:

4. *“El que ensucie y provoque daños en playas, riberas del río, lagos y Parques Nacionales. Los servicios comunitarios serán realizados en la zona afectada”.*

4.8 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma.

El Texto Sustitutorio que se propone armoniza con la legislación vigente y da cumplimiento al principio constitucional proclamado en los artículos 65, 67 y 68 de la Constitución Política. Además de consagrar el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, tal como lo establece el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política.

Así también armoniza con la Ley General del Ambiente, Ley 28611, con el Código de Protección y Defensa del Consumidor; El convenio sobre Diversidad Biológica; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, La Convención para la Protección del patrimonio mundial cultural y natural y la Convención para la protección de la Flora, de la Fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América.

En materia de ambiente, el dictamen armoniza con el artículo I del Título Preliminar y del artículo 9 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, en el sentido que, "Toda persona tiene derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de su vida, y el deber de contribuir a una gestión ambiental y de proteger el ambiente". También el texto sustitutorio que contiene el presente dictamen armoniza con la Ley 26856, Ley que declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido; la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas; la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales; la Ley 27265, Ley de protección a los animales domésticos y a los animales silvestres mantenidos en cautiverio, la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

En materia Penal el dictamen armoniza con los principios que establece la normativa penal en referencia a las faltas.

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

El dictamen permite llenar el vacío legal existente y norma la sanción penal ante el descuido al medio ambiente. El Texto Sustitutorio tiene un impacto positivo en materia de protección del ambiente en favor de la sociedad en su conjunto.

4.5. Análisis de las opiniones recibidas.

Previo al análisis de las opiniones y con el fin de facilitar el mismo, presentamos el siguiente cuadro comparativo entre el artículo 450 del Código Penal vigente y lo que propone el proyecto de ley bajo análisis:

CÓDIGO PENAL VIGENTE	PROYECTO DE LEY 1146/2016-CR
<p>TÍTULO IV: FALTAS CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES</p> <p>450.- Será reprimido con prestación de servicio comunitario de diez a treinta jornadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El que, en lugar público, hace a un tercero proposiciones inmorales o deshonestas. 2. El que, en establecimientos públicos o en lugares abiertos al público, suministra bebidas alcohólicas o tabaco a menores de edad. 3. El que, en establecimientos públicos o en lugares abiertos al público, obsequia, vende o consume bebidas alcohólicas en los días u horas prohibidos, salvo disposición legal distinta. 4. DEROGADO. 5. El que destruye las plantas que adornan jardines, alamedas, parques y avenidas. 	<p>TÍTULO IV: FALTAS CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES</p> <p>450.- Será reprimido con prestación de servicio comunitario de diez a treinta jornadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El que, en lugar público, hace a un tercero proposiciones inmorales o deshonestas. 2. El que, en establecimientos públicos o en lugares abiertos al público, suministra bebidas alcohólicas o tabaco a menores de edad. 3. El que, en establecimientos públicos o en lugares abiertos al público, obsequia, vende o consume bebidas alcohólicas en los días u horas prohibidos, salvo disposición legal distinta. 4. <i>El que ensucie y provoque daños en playas, riberas del río, lagos y Parques Nacionales. Los servicios comunitarios serán realizados en la zona afectada</i> 5. El que destruye las plantas que adornan jardines, alamedas, parques y avenidas.

4.5.1 Del Colegio de Abogados de Lima, se recibieron las siguientes observaciones:

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

- Los artículos 205 y 206 inciso 4 del Código Penal ya protegen los bienes jurídicos, que se pretenden legislar.
- La idiosincrasia del hombre peruano no puede ser penalizada si no que debe ejecutarse una política de Estado de prevención “prevención de delitos y faltas”, y que se puede establecer a través de dos vías: la educación y la prevención que es función de la Policía Nacional, el Ministerio Público y de otros entes como el serenazgo de las Municipalidades.

La Comisión considera que hay que diferenciar el delito de la falta y el hecho que exista la tipificación del delito contra el ambiente no excluye que otras conductas que también podrían lesionar el ambiente en menor grado puedan ser consideradas faltas.

Señalar que el peruano por su idiosincrasia no puede ser penalizado, es aceptar que los peruanos no podemos cambiar nuestros hábitos en favor del planeta y por consiguiente en favor de nuestra propia vida, es cierto la educación y la prevención son necesarios, y una forma de prevenir es tipificando una conducta como falta, a fin de dar el mensaje claro a la sociedad en favor del ambiente.

4.5.2 Del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, considerando que la propuesta es viable, señalan las siguientes observaciones:

- La acción de “ensuciar y provocar daños en playas, riberas de ríos, lagos y parques nacionales” cuya incorporación como falta se propone, es de similar naturaleza y gravedad que la acción de “destruir plantas que adornan, jardines, alamedas y avenidas”, la cual, se encuentra prevista en el vigente inciso 5) del artículo 450 del Código Penal. Incluso, podría admitirse que presenta mayor severidad, pues se tratan de espacios naturales que merecen acciones permanentes de protección y conservación, dado que su afectación, masivamente entendida, podría contribuir a fenómenos de contaminación más inmediatos y serios.

Realizan las siguientes sugerencias de técnica legislativa:

- i) Los términos “ensuciar” y “dañar” propuestos en la formula normativa, podrían resultar susceptibles de ser asociados con afectaciones de minúscula dimensión, tales como: escupir, llevar mascotas, etc. En todo caso, en concordancia con la finalidad señala en la Exposición de Motivos, sugerimos conveniente censurar conductas de mayor significancia y claridad como “arrojar desperdicios”, o adoptar una regulación más limitada y exhortativa como “arrojar desperdicios sin hacer la limpieza respectiva al retirarse del lugar”.

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.

- ii) *La fórmula normativa propuesta referida a que “los servicios comunitarios serán realizados en la zona afectada”, también podría ser válidamente aplicada a la acción de “destruir plantas que adornan jardines, alamedas y avenidas” tipificada como falta en el inciso 5) del vigente artículo 450 del Código Penal. En esos términos, sería conveniente que a párrafo siguiente se coloque una fórmula legal que amplíe el radio normativo abarcando ambos supuestos.*
- En cuanto al cambio en la conminación penal, la exposición de motivo no muestra sustento empírico, ni teórico que fundamente el aumento de la cantidad de jornadas laborales; se considera pertinente más bien asegurar la ejecución de las ya reguladas, a efectos de disuadir oportunamente. En el caso específico de los días multa, consideran que se trata de una medida menos idónea que las jornadas laborales, pues estas últimas permitirían reparar materialmente el daño ocasionado.
 - En cuanto a las disposiciones transitorias y finales consideran que la derogación de normativa eventualmente contradictoria a la propuesta, se trata de una abierta contradicción argumentativa que debe subsanarse.

La Comisión considera válidas las observaciones expuestas por el Ministerio de Justicia y las incorpora al texto sustitutorio.

4.5.3 De **Arsenio Oré Guardia**, se recibieron las siguientes observaciones:

- Carece de la precisión necesaria que permita garantizar, con suficiencia, que el mensaje punitivo sea el correcto, se pretende sancionar penalmente los actos de “ensuciar” y causar “daños” en las playas y otros: ¿cómo determinar que un espacio este “sucio” y amerite la sanción penal a quien lo provocó?
- Con relación a la consecuencia jurídica, no se establecen límites cuantitativos que permitan ordenar y hacer razonable la intervención penal (existe el riesgo que el Estado intervenga de forma desproporcional, convirtiendo en ilegítima la respuesta penal²⁵).
- El principio de mínima intervención del Derecho penal, el cual es entendido como el “principio que se expresa con la idea que solo cuando sea absolutamente



²⁵ En el art. VIII del TP del CP se indica: “La pena no podrá sobrepasar la responsabilidad por el hecho (...)”. En esa línea, la doctrina de manera general afirma que, de conformidad con este principio, los delitos en un Estado democrático de derecho no pueden ser sancionados con penas exageradas (desorbitadas) que no guarden una efectiva relación de proporcionalidad entre la gravedad total del comportamiento delictivo y la pena prevista en el tipo penal (algunos lo consideran un principio equivalente al de “prohibición de exceso”. Cfr. PEÑA CABRERA, Tratado de Derecho Penal. Estudio programático de la Parte General, p.

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.

necesaria la pena debe producirse la intervención penal”²⁶. Es decir, se expresa en comprender que la política social cuenta con otros mecanismos de control social menos lesivos que deben preferirse y que solo se acudirá al Derecho penal cuando estos mecanismos no hayan producido los efectos deseados, y los bienes jurídicos se encuentren en franco peligro de lesión²⁷. En ese sentido el programa punitivo en un Estado de Derecho debe influir lo menos posible en la esfera de libertad de los ciudadanos²⁸; una excesiva intervención del Derecho Penal supondría la lesión de determinados bienes jurídicos como la libertad, dignidad y otros²⁹. En ese orden de ideas, “la pena o medida de seguridad no puede verse como el primer recurso de lucha contra la delincuencia, sino como última arma, dado que es la más dura y grave de todas las sanciones estatales conocidas”³⁰.

La Comisión considera válidas las observaciones expuestas por el distinguido penalista, sin embargo, ha comprobado que pese a las normas existentes en el ámbito administrativo que sancionan administrativamente el daño al medio ambiente, éstas conductas no cesan, no son sancionadas y se siguen dando día a día y con ello el daño al ambiente es irreparable, por ello se hace necesaria la intervención punitiva del derecho penal.

4.5.4 Del **Ministerio Público**, considerando que la propuesta es viable, señalan las siguientes observaciones:

- La medida podría resultar inocua si no se fija o asegura su efectiva aplicación, labor que es en stricto sensu corresponde a los municipios provinciales y distritales, incluyendo la legitimidad para obrar en cuanto a formular y canalizar denuncias por tales hechos.
- No es suficiente penalizar tales actividades, si se requiere incorporar una norma que obligue a que los municipios asuman el rol que en residuos sólidos les es inherente.

La Comisión considera que las funciones de las municipalidades en cuanto al recojo de residuos sólidos, está claramente establecidas en las leyes de la materia, así como las sanciones que a nivel administrativo les compete imponer y resulta innecesario obligar a los municipios hacer o cumplir sus funciones fiscalizadoras y

²⁶ ROJAS VARGAS Fidel, Derecho Penal – Estudios fundamentales de la Parte General y Especial, p. 20.

²⁷ PEÑA CABRERA FREYRE, Alonso Raúl, Alonso, Derecho Penal Parte General – Teoría del Delito y de la Pena y sus consecuencias Jurídicas, p. 153.

²⁸ PEÑA CABRERA FREYRE, Alonso Raúl, Alonso Raúl, Derecho Penal Parte General - Teoría del Delito y de la Pena y sus consecuencias Jurídicas, p. 153.

²⁹ ROJAS VARGAS Fidel, Derecho Penal – Estudios fundamentales de la Parte General y Especial, p. 20.

³⁰ CASTILLO ALVA, José Luis, Principios de Derecho Penal. Parte General, p. 211. Señala que las sanciones punitivas advierten un empleo muy restringido y diligente, y está subordinado al hecho de que no existan otros mecanismos más eficaces que garanticen un resultado adecuado.



Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.

preventivas en cuanto a los residuos sólidos. El fin del proyecto es el mensaje a la sociedad de que los peruanos y peruanas son o deben ser responsables de los residuos sólidos que producen en espacios públicos y es su contribución al cuidado del medio ambiente en un afán de responsabilidad social.

4.5.5 Del **Ministerio del Ambiente**, a través de la **SERNANP** consideran que la propuesta es viable, y señalan:

- Que se debe tener en cuenta que el cuidado y conservación de los océanos y mares involucra a diversos actores, entre los que se encuentran los municipios y la sociedad civil organizada.
- La SERNANP es competente en las diversas playas que están sujetas a la incidencia que tengan las distintas áreas naturales protegidas en las mismas, motivo por el cual no sería necesario consignar el término "Parques Nacionales" que hace referencia a una de las áreas protegidas, siendo 14 áreas naturales protegidas que ostentan esta categoría, de un total de 76 áreas que integran el Sistema Nacional de áreas Protegidas por el estado SINANPE, ubicadas a lo largo del territorio nacional.
- Señalan que los artículos 277 y 304 del Código Penal, referidos al delito de daños de obras para la defensa común, y el delito de contaminación del ambiente, respectivamente ya estarían cubriendo la preocupación del proyecto de ley.

La Comisión considera válida la observación de referirse a Áreas Naturales Protegidas en vez de Parques Nacionales ya que con ello se incluye a áreas que merecen especial cuidado.

La Comisión se ratifica en que hay que diferenciar el delito de la falta y el hecho que exista la tipificación del delito contra el ambiente no excluye que otras conductas que también podrían lesionar el ambiente en menor grado puedan ser consideradas faltas.

4.5.6 Del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, señalando que la propuesta legislativa requiere armonizarse con la normativa ambiental en materia de residuos sólidos, señalan:

- Que la autoridad ambiental competente debe contar con las herramientas para determinar en qué casos estamos frente a un delito ambiental o una falta.
- Sobre la regulación respecto a las playas señalan que son las municipalidades los órganos de gobierno local los llamados a regular y controlar el espacio físico en las playas, manteniendo el ornato, prestando servicios de serenazgo o



Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

vigilancia municipal, preservando el medio ambiente, entre otras tareas necesarias.

La Comisión considera que, pese a existir normativa sancionadora suficiente en el ámbito administrativo que sancionan administrativamente el daño al medio ambiente, éstas conductas no cesan, no son sancionadas y se siguen dando día a día y con ello el daño al ambiente es irreparable, por ello se hace necesaria la intervención punitiva del derecho penal.

La Comisión señala que la diferencia entre un delito y una falta está claramente establecida, las faltas son aquellos actos ilícitos penales que lesionan los derechos personales, patrimoniales y sociales pero que por su intensidad no constituyen delitos y si bien es cierto existe gran identidad entre los delitos y las faltas, la diferencia se da en la menor intensidad criminosa de las faltas. Los delitos ofenden las condiciones permanentes y fundamentales de la existencia y de la convivencia civil, las faltas únicamente se hallan en oposición con las condiciones secundarias y complementarias de la existencia. Por ello, el hecho que exista la tipificación del delito contra el ambiente no excluye que otras conductas que también podrían lesionar el ambiente en menor grado como el acto de ensuciar, y por ende deben ser consideradas faltas.

La Comisión considera que las funciones de las municipalidades en cuanto al recojo de residuos sólidos, está claramente establecidas en las leyes de la materia, así como las sanciones que a nivel administrativo les compete imponer multas y por ello resulta innecesario obligar a los municipios hacer o cumplir sus funciones fiscalizadoras y preventivas en cuanto a los residuos sólidos o duplicar sanciones de multa, por ello no es conveniente incluir en el artículo 450 del Código Penal la pena de multa, tal como lo propone la propuesta legislativa.

Finalmente, el bien jurídico protegido es el ambiente, de importancia vital para la vida humana que ninguna herramienta jurídica que sirva para su protección (sea sanción administrativa, sanción penal sea considerado delito o falta) es suficiente para preservarla.

4.6 Análisis costo beneficio

Las incidencias que presenta el Texto Sustitutorio son:

INCIDENCIA EN EL CIUDADANO:

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

COSTO	BENEFICIO
<ul style="list-style-type: none"> Adecuarse a las nuevas disposiciones. 	<ul style="list-style-type: none"> La protección efectiva a la conservación del hábitat del ciudadano y la sociedad en su conjunto. Se genera al ciudadano y a la sociedad un alto grado de conciencia ambiental. Incentivar la responsabilidad social del ciudadano.

INCIDENCIA PARA EL ESTADO:

COSTO	BENEFICIO
<ul style="list-style-type: none"> Ninguno 	<ul style="list-style-type: none"> Proteger el ambiente de manera más eficiente. Reducción del Presupuesto Público en la conservación del ambiente. Generación de acciones integradas y sostenibles a favor del ambiente.

En el análisis costo beneficio el Texto Sustitutorio mejora la protección del medio ambiente y por ende de los ciudadanos; no representados costos que no sean razonables sino por el contrario las ventajas que se obtendrán serán significativas.

El texto sustitutorio contenido en el presente dictamen no contiene implicancias presupuestales a cargo de ningún organismo integrante de la Comisión Multisectorial que crea.

De todas maneras, los costos que genera el texto sustitutorio que contiene el presente dictamen son inferiores a los beneficios que la sociedad en su conjunto va recibir, especialmente cuando el Estado deje de destinar dineros para conservación del medio ambiente.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, recomienda por la **aprobación** del **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, de conformidad con el inciso b) del Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, con el siguiente texto sustitutorio:

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 450 DEL CÓDIGO PENAL, RESPECTO AL ARROJO DE DESPERDICIOS EN AREAS NATURALES

Artículo único. Modificación del artículo 450 del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635

Modifícase el artículo 450, modificado por la Ley 27265, del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, en los siguientes términos:

"Otras faltas

Artículo 450. Será reprimido con prestación de servicio comunitario de diez a treinta jornadas:

[...]

4. El que, en una playa, ribera de río, lago, jardín, alameda, parque o área natural protegida arroja desperdicios sin hacer la respectiva limpieza al momento de retirarse.
5. El que destruye plantas que adornan jardines, alamedas, parques y avenidas."



Salvo mejor parecer
Dese cuenta
Sala de la Comisión

Lima, 21 de mayo de 2019.

MIEMBROS TITULARES



1. OLIVA CORRALES, ALBERTO

Presidente
(Peruanos Por el Kambio)

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.



2. VILLAVICENCIO CÁRDENAS, FRANCISCO JAVIER

Vicepresidente
(Fuerza Popular)



3. HUILCA FLORES, INDIRA

Secretaria
(Nuevo Perú)



4. ARIMBORGO GUERRA, TAMAR

(Fuerza Popular)



5. BECERRIL RODRIGUEZ, HÉCTOR VIRGILIO

(Fuerza Popular)



6. BETETA RUBÍN, KARINA JULIZA

(Fuerza Popular)

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.



7. CUADROS CANDIA, NELLY LADY

(Fuerza Popular)



8. GONZALES ARDILES, JUAN CARLOS EUGENIO

(Fuerza Popular)



9. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO EDILBERTO

(Fuerza Popular)



10. TAKAYAMA JIMÉNEZ, MILAGROS

(Fuerza Popular)



11. DÁVILA VIZCARRA, SERGIO FRANCISCO FÉLIX

(Peruanos por el Cambio)



Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.



12. ESPINOZA CRUZ, MARISOL

(Alianza Para el Progreso)



13. LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO

(Frente Amplio, por Justicia, Vida y Libertad)



14. LESCANO ANCIETA, YONHY

(Acción Popular)



15. MULDER BEDOYA, MAURICIO

(Célula Parlamentaria Aprista)



16. PACORI MAMANI, ORACIO ÁNGEL

(Nuevo Perú)

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.



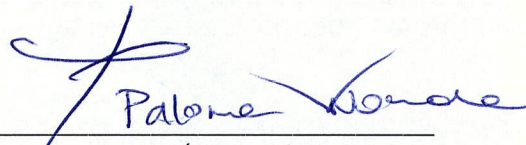
17. ROSAS HUARANGA, JULIO PABLO

(Concertación Parlamentaria)

MIEMBROS ACCESITARIOS



1. NOCEDA CHIANG, PALOMA ROSA



Paloma Noceda

(Acción Popular)



2. ALCALÁ MATEO, PERCY ELOY

(Fuerza Popular)



3. BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA

(Fuerza Popular)



4. CHIHUÁN RAMOS, LEYLA FELÍCITA

(Fuerza Popular)



Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojo de desperdicios en áreas naturales.



5. DOMINGUEZ HERRERA, CARLOS ALBERTO

(Fuerza Popular)



6. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO

(Fuerza Popular)



7. LETONA PEREYRA, MARIA ÚRSULA INGRID

(Fuerza Popular)



8. MANTILLA MEDINA, MARIO FIDEL

(Fuerza Popular)



9. MARTORELL SOBERO, GUILLERMO HERNÁN

(Fuerza Popular)



10. MELGAREJO PÁUCAR, MARÍA CRISTINA

(Fuerza Popular)

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.



11. MONTEROLA ABREGU, WUILIAN ALFONSO

(Fuerza Popular)



12. TAPIA BERNAL, SEGUNDO LEOCADIO

(Fuerza Popular)



13. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL

(Fuerza Popular)



14. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER

(Fuerza Popular)



15. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA ROSARIO

(Cambio 21)



16. ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO

(Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad)



17. MONTENEGRO FIGUEROA, GLORIA EDELMIRA

(Alianza Para el Progreso)

Dictamen aprobado por **Unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 1146/2016-CR**, que propone la Ley que modifica el artículo 450 del Código Penal, respecto al arrojamiento de desperdicios en áreas naturales.



18. DEL CASTILLO GÁLVEZ, JORGE ALEJANDRO

(Célula Parlamentaria Aprista)



19. GLAVE REMY, MARISA

(Nuevo Perú)



20. PARIONA TARQUI, TANIA EDITH

(Nuevo Perú)



21. QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO EUGENIO

(Nuevo Perú)

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
Período Anual de Sesiones 2018 - 2019
SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA

RELACIÓN DE ASISTENCIA A LA DÉCIMA NOVENA SESIÓN ORDINARIA

Lima, 21 de mayo de 2019

Hora: 15.00 horas

Lugar: Sala Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea - Palacio Legislativo

MIEMBROS TITULARES



1. OLIVA CORRALES, ALBERTO
Presidente
(Peruanos Por el Kambio)



2. VILLAVICENCIO CÁRDENAS, FRANCISCO JAVIER
Vicepresidente
(Fuerza Popular)



3. HUILCA FLORES, INDIRA
Secretario
(Nuevo Perú)



4. ARIMBORGO GUERRA, TAMAR
(Fuerza Popular)



5. BECERRIL RODRIGUEZ, HÉCTOR VIRGILIO
(Fuerza Popular)



6. BETETA RUBÍN, KARINA JULIZA
(Fuerza Popular)



7. CUADROS CANDIA, NELLY LADY
(Fuerza Popular)

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"



8. GONZALES ARDILES, JUAN CARLOS EUGENIO
(Fuerza Popular)



9. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO EDILBERTO
(Fuerza Popular)



10. TAKAYAMA JIMÉNEZ, MILAGROS
(Fuerza Popular)



11. DÁVILA VIZCARRA, SERGIO FRANCISCO FÉLIX
(Peruanos por el Cambio)



12. ESPINOZA CRUZ, MARISOL
(Alianza Para el Progreso)



13. LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO
(Frente Amplio, por Justicia, Vida y Libertad)



14. LESCANO ANCIETA, YONHY
(Acción Popular)



15. MULDER BEDOYA, MAURICIO
(Célula Parlamentaria Aprista)



16. PACORI MAMANI, ORACIO ÁNGEL
(Nuevo Perú)



17. ROSAS HUARANGA, JULIO PABLO
(Concertación Parlamentaria)

MIEMBROS ACCESITARIOS



1. ALCALÁ MATEO, PERCY ELOY
(Fuerza Popular)



2. BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA
(Fuerza Popular)



3. CHIHUÁN RAMOS, LEYLA FELÍCITA
(Fuerza Popular)



4. DOMÍNGUEZ HERRERA, CARLOS ALBERTO
(Fuerza Popular)



5. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO
(Fuerza Popular)



6. LETONA PEREYRA, MARIA ÚRSULA INGRID
(Fuerza Popular)



7. MANTILLA MEDINA, MARIO FIDEL
(Fuerza Popular)



8. MARTORELL SOBERO, GUILLERMO HERNÁN
(Fuerza Popular)



9. MELGAREJO PÁUCAR, MARÍA CRISTINA
(Fuerza Popular)



10. MONTEROLA ABREGU, WUILIAN ALFONSO
(Fuerza Popular)



11. TAPIA BERNAL SEGUNDO LEOCADIO
(Fuerza Popular)



12. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL
(Fuerza Popular)



13. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER
(Fuerza Popular)



14. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA ROSARIO
(Cambio 21)



15. ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO
(Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad)



16. MONTENEGRO FIGUEROA, GLORIA EDELMIRA
(Alianza Para el Progreso)



17. DEL CASTILLO GÁLVEZ, JORGE ALEJANDRO
(Célula Parlamentaria Aprista)



18. NOCEDA CHIANG, PALOMA ROSA
(Acción Popular)

Paloma Noceda



19. GLAVE REMY, MARISA
(Nuevo Perú)



20. PARIONA TARQUI, TANIA EDITH
(Nuevo Perú)



21. QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO EUGENIO
(Nuevo Perú)