

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



**LA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL EN BLANCO EN EL PERÚ:
ROL DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO**

Tesis para optar el Título Profesional de Abogada

Presenta la Bachiller:

GRETTA FIORELLA ZEGARRA MORALES

Presidenta: Isabel Berganza Setién

Asesora: Alicia Abanto Cabanillas

Lectora: Lissette Vásquez Noblecilla

Lima - Perú

Noviembre de 2019

DEDICATORIA

A mis padres, por haberme ayudado a descubrir mi vocación como abogada ambiental.



AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por educarme como una persona íntegra y apoyarme en la travesía de convertirme en profesional.

A la Universidad Antonio Ruiz de Montoya por formarme como una mujer con pensamiento crítico, valores y conocimientos en Derecho.

A la Directora de la Escuela Profesional de Derecho de la UARM, Isabel Berganza Setién y mi Asesora, Alicia Abanto Cabanillas, quienes me ayudaron a afrontar de manera exitosa el reto de elaborar la presente tesis.

A mis entrevistados, especialistas que me brindaron sus conocimientos y experiencias para la elaboración de esta investigación.

RESUMEN

La tutela del derecho a vivir en un ambiente sano inició en la década de los setenta, con la entrada en vigor de instrumentos internacionales. Los que al ser acogidos por los Estados que integran el Sistema Universal de Derechos Humanos, generaron la producción de legislación interna centrada en la protección del ambiente.

En el Perú, el ambiente es tutelado en las vías administrativa y penal. Para el caso de esta última, en el Código Penal se han establecido tipos penales en blanco. La ley penal en blanco permite la remisión a normas ambientales como la Ley General del Ambiente, la cual establece la obligación de remitir Informes Fundamentos en el marco de procesos penales por delitos ambientales.

El Informe Fundamento es una prueba documental elaborada y remitida por Entidades de Fiscalización Ambiental como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la cual debe ser enviada al Ministerio Público con la finalidad de ayudar en las labores de investigación y persecución del delito. Sin embargo, de las entrevistas realizadas a especialistas en la materia y lo investigado, se evidencia que el Informe Fundamento del OEFA carece de información suficiente que demuestre las obligaciones incumplidas y la existencia del daño ambiental. Por ende, en la práctica las carencias de dicho documento limitan la efectividad de la persecución penal.

Palabras clave: derecho a vivir en un ambiente sano, delito ambiental, Informe Fundamentado, ley penal en blanco, Ministerio Público y OEFA.

ABSTRACT

The protection of the right to live in a healthy environment began in the seventies, with the entry into force of international instruments. Those, when received by the States which integrate the International Human Rights System, generated the production of domestic legislation focused on the protection of the environment.

In Peru, the environment is protected by administrative and criminal processes. For the latter one, blank criminal types have been established in the Penal Code. The blank penal law allows the remission to environmental legislation like the Law of the Environment, which establishes the obligation to send *Informes Fundamentados*¹ in criminal processes for environmental crimes.

The *Informe Fundamentado* is a documentary evidence prepared and submitted by Environmental Enforcement Entities such the Agency for Environmental Assessment and Enforcement (OEFA, by its acronym in Spanish), which must be sent to the Public Ministry in order to assist in the investigation and prosecution of the crime. However, from the interviews conducted with specialists in the subject and from what was investigated, it is evidenced that the OEFA's *Informe Fundamentado* lacks sufficient information to demonstrate the unfulfilled obligations and the existence of environmental damage. Therefore, in practice, the shortcomings of this document limit the effectiveness of the criminal prosecution.

Keywords: right to live in a healthy environment, environmental crime, *Informe Fundamentado*, blank penal law, Public Ministry and OEFA.

¹ La traducción oficial al inglés del término Informe Fundamentado no fue encontrada en ninguna publicación institucional del OEFA o el Ministerio Público.

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|--------|--|
| COFEMA | Coordinación con las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental |
| DL | Decreto Legislativo |
| DS | Decreto Supremo |
| EFA | Entidad de Fiscalización Ambiental |
| EFOMA | Equipo Forense en Materia Ambiental |
| FEMA | Fiscalía Especializada en Materia Ambiental |
| GORE | Gobierno Regional |
| IF | Informe Fundamentado |
| LGA | Ley General del Ambiente |
| LPB | Ley Penal en Blanco |
| MINAM | Ministerio del Ambiente |
| MP | Ministerio Público |
| NCPP | Nuevo Código Procesal Penal |

OEFA Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

P Página

PAS Procedimiento Administrativo Sancionador

ROF Reglamento de Organización y Funciones

SERNANP Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

SINEFA Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

SPDA Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

STC Sentencia del Tribunal Constitucional

TUO Texto Único Ordenado

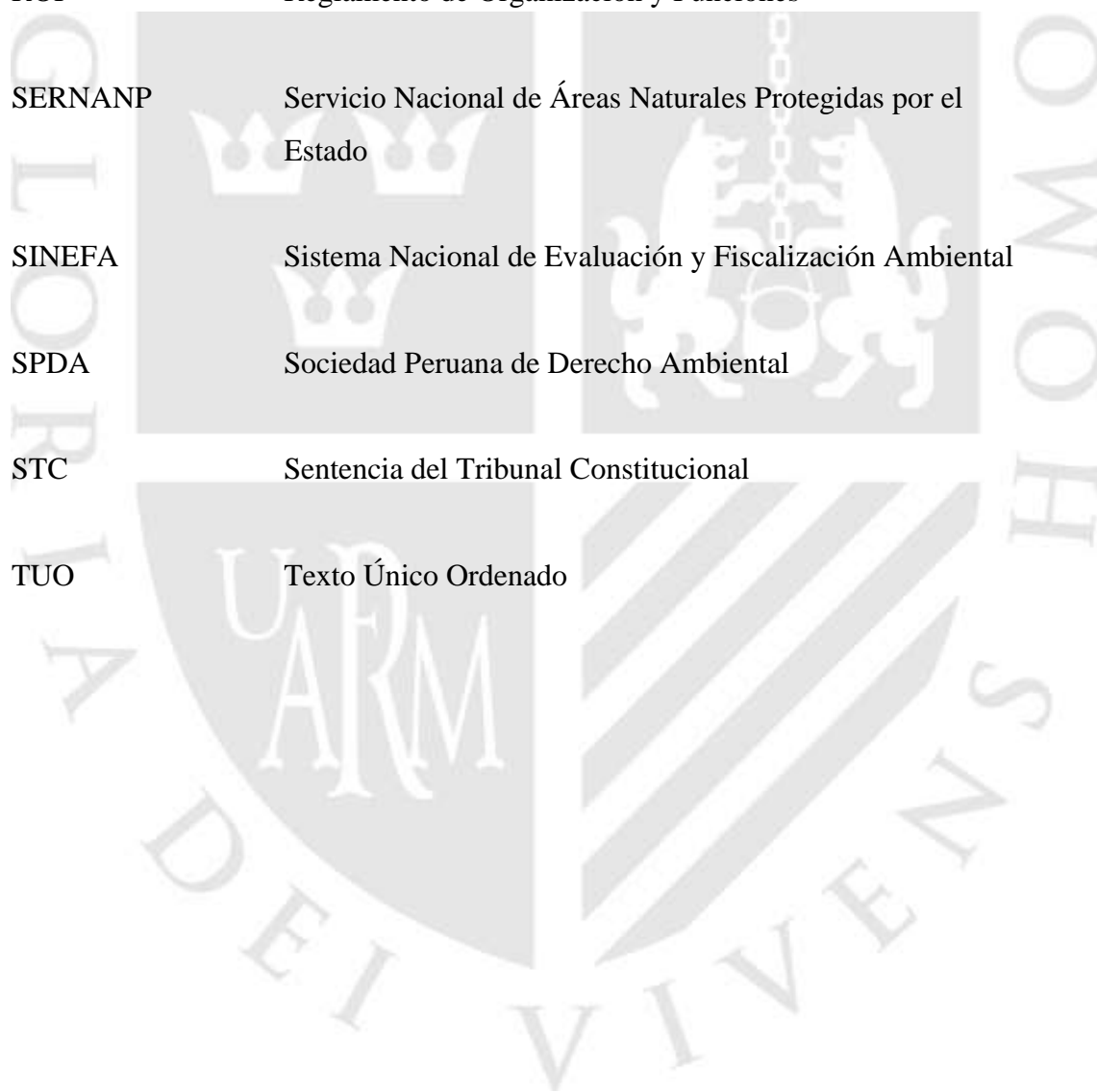


TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 14 |
| CAPÍTULO I: PAUTA METODOLÓGICA..... | 16 |
| 1.1 Justificación..... | 16 |
| 1.2 Pregunta de investigación..... | 16 |
| 1.3 Hipótesis..... | 16 |
| 1.4 Objetivos..... | 17 |
| 1.5 Alcance..... | 17 |
| 1.6 Metodología..... | 18 |
| 1.7 Limitaciones..... | 21 |
| CAPÍTULO II: DERECHO A VIVIR EN UN AMBIENTE SANO, DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL Y PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL..... | 24 |
| 2.1 El derecho a vivir en un ambiente sano..... | 24 |
| 2.1.1 Desarrollo histórico internacional y nacional..... | 24 |
| 2.1.2 Desarrollo de la definición..... | 30 |
| 2.2 El derecho de acceso a la justicia ambiental y el principio de responsabilidad ambiental..... | 32 |
| 2.2.1 Desarrollo histórico internacional y nacional..... | 32 |
| 2.2.2 Desarrollo de las definiciones..... | 34 |
| CAPÍTULO III: DELITO AMBIENTAL Y LEY PENAL EN BLANCO..... | 39 |

| | |
|--|-----------|
| 3.1 El delito ambiental..... | 39 |
| 3.1.1 Definición..... | 39 |
| 3.1.2 Debate teórico sobre la presunta dependencia del Derecho Penal para con el Derecho Administrativo, en el marco de la labor de tutela conjunta del derecho a vivir en un ambiente sano..... | 45 |
| 3.2 La ley penal en blanco..... | 47 |
| 3.2.1 Definición..... | 47 |
| 3.2.2 Debate teórico sobre la aplicación de la ley penal en blanco en presunta contraposición de los principios de legalidad y non bis in ídem..... | 48 |
| CAPÍTULO IV: APLICACIÓN DE LA LEY PENAL EN BLANCO PARA DELITOS AMBIENTALES..... | 55 |
| 4.1 El OEFA y su Informe Fundamentado | 55 |
| 4.1.1 El OEFA y su labor de fiscalización ambiental..... | 55 |
| 4.1.2 El Informe Fundamentado del OEFA | 67 |
| 4.2 El Ministerio Público..... | 73 |
| 4.2.1 El Ministerio Público y su labor de prevención e investigación del delito ambiental..... | 73 |
| CAPÍTULO V: IMPLEMENTACIÓN DEL INFORME FUNDAMENTADO DEL OEFA EN PROCESOS PENALES POR DELITO DE CONTAMINACIÓN AMBIENTAL..... | 84 |
| 5.1 La identificación de la EFA competente para la emisión del Informe Fundamentado..... | 85 |
| 5.2 El cumplimiento del plazo de remisión del Informe Fundamentado..... | 90 |
| 5.3 El contenido del Informe Fundamentado y su utilidad para la acreditación del daño ambiental..... | 95 |

| | |
|---|-----|
| 5.3.1 La interpretación del OEFA respecto al carácter del Informe Fundamentado y los acápites que lo componen..... | 96 |
| 5.3.2 La necesidad del análisis técnico en el Informe Fundamentado del OEFA..... | 99 |
| 5.3.3 La interpretación del SERNANP respecto al carácter del Informe Fundamentado y los acápites que lo componen..... | 100 |
| 5.3.4 El uso del Informe Técnico como complemento del Informe Fundamentado del OEFA..... | 105 |
| 5.3.5 El uso del Informe Fundamentado del OEFA como prueba principal en la investigación penal..... | 107 |
| 5.4 El debate sobre el presunto y nuevo carácter facultativo del pedido de remisión del Informe Fundamentado..... | 108 |
| 5.5 La determinación del nexos causal en el Informe Fundamentado..... | 111 |
| Conclusiones..... | 116 |
| Referencias bibliográficas..... | 121 |
| Anexos..... | 128 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|-----|
| Tabla N° 1. Entrevistados..... | 20 |
| Tabla N° 2. Delito de contaminación del ambiente..... | 43 |
| Tabla N° 3. EFA nacionales..... | 63 |
| Tabla N° 4. Informes Fundamentados del OEFA..... | 70 |
| Tabla N° 5. Informes Fundamentados del OEFA..... | 71 |
| Tabla N° 6. FEMA, Fiscales Especializados Provinciales y Fiscales Adjuntos Provinciales | 75 |
| Tabla N° 7. Denuncias e investigaciones preparatorias de las FEMA..... | 78 |
| Tabla N° 8. Diseño de entrevista..... | 129 |
| Tabla N° 9. Solicitudes de remisión de Informes de Competencia presentadas ante el OEFA en el año 2018..... | 130 |
| Tabla N° 10. Solicitudes de remisión de Informes Fundamentados presentadas ante el OEFA en el año 2018..... | 132 |
| Tabla N° 11. Solicitudes de remisión de Informes Técnicos presentadas ante el OEFA en el año 2018..... | 140 |



INTRODUCCIÓN

En el ordenamiento jurídico peruano, el ambiente es protegido en las vías administrativa y penal. Motivo por el cual, la Administración Pública debe contar con las herramientas necesarias (personal especializado en materia ambiental, laboratorios equipados, etc) para desincentivar las prácticas contrarias al cuidado del ambiente y sus componentes.

En el ámbito penal, el Ministerio Público suele aperturar anualmente un número considerable de investigaciones preparatorias, por ejemplo, en el año 2016 aperturó mil cuatrocientas cincuenta y tres (1 453) investigaciones. Sin perjuicio de ello, es necesario conocer la efectividad del sistema de persecución de delitos ambientales, la utilidad de los Informes Fundamentados del OEFA en procesos penales y las capacidades del Ministerio Público y el OEFA.

Con el objetivo de contribuir a una adecuada investigación de los delitos ambientales presento esta tesis. En cuyo capítulo I, describo la pauta metodológica de la investigación. Mientras, que en el capítulo II analizo al derecho a vivir en un ambiente sano, el derecho de acceso a la justicia ambiental y el principio de responsabilidad ambiental, debido a que, los Informes Fundamentados fueron creados para garantizar la tutela de ambos derechos y facilitar la aplicación de este principio en procesos penales interpuestos por la presunta comisión de delitos ambientales.

En el capítulo III estudio al delito ambiental y la ley penal en blanco, porque en el marco de aplicación de aquella ley (Código Penal) se establecen las obligaciones de elaborar y remitir Informes Fundamentados, prueba documental que se requiere en el proceso penal para probar la comisión de delitos ambientales.

Luego, en el capítulo IV evalúo al OEFA, el Informe Fundamentado del OEFA y el Ministerio Público por sus vínculos con la aplicación de la ley penal en blanco. Dado que, el OEFA elabora y remite sus Informes Fundamentados al Ministerio Público, entidad que investiga la comisión de delitos ambientales y es una de las encargadas de la aplicación de la ley penal en blanco en la vía judicial.

Por último, en el capítulo V analizo las normas vinculadas a la elaboración del Informe Fundamentado, así como, estudio la implementación del Informe Fundamentado del OEFA en procesos penales por delito de contaminación ambiental.



CAPÍTULO I: PAUTA METODOLÓGICA

1.1 Justificación

La presente tesis es importante porque analizo a la LPB como un mecanismo de tutela del bien jurídico ambiente; ya que, dicha norma permite al Estado sancionar en las vías administrativa y penal, a las personas que dañan al ambiente y sus componentes.

Asimismo, es relevante porque en ella identifiqué los aciertos y desaciertos en la aplicación de la LPB en el Perú; centrándome en la problemática del requerimiento, elaboración, uso y utilidad del IF del OEFA, prueba documental que se emite en el marco de procesos penales por delito de contaminación ambiental.

1.2 Pregunta de investigación

¿El IF del OEFA es un instrumento útil para el MP en los procesos penales por delito de contaminación ambiental?

1.3 Hipótesis

- i. La manera en la que se aplica la LPB en el Perú, dificulta la cooperación entre el OEFA y el MP en cuanto a sus labores de protección del ambiente.
- ii. El OEFA presenta problemas técnicos y logísticos que le dificultan la elaboración del IF en procesos penales por contaminación ambiental.

- iii. El MP presenta deficiencias técnicas y logísticas que le dificultan el requerimiento, análisis y uso del IF del OEFA en procesos penales por contaminación ambiental.
- iv. La dependencia que tiene el MP respecto del IF del OEFA dificulta su labor de persecución del delito de contaminación ambiental.
- v. El análisis y contenido mayormente jurídico del IF del OEFA es un problema para los fiscales ambientales, cuando éstos emplean dicho documento como sustento para la acreditación del daño ambiental.

1.4 Objetivos

- i. Objetivo general: evaluar la utilidad del contenido del IF del OEFA emitido en el marco de procesos penales por contaminación ambiental.
- ii. Objetivo específico N° 1: analizar el desempeño del OEFA como entidad responsable de elaborar IF.
- iii. Objetivo específico N° 2: analizar el desempeño del MP como entidad encargada de la investigación del delito de contaminación ambiental dentro del sistema de protección planteado con la LPB.
- iv. Objetivo específico N° 3: identificar los aciertos y desaciertos en el requerimiento, elaboración y uso del IF del OEFA.

1.5 Alcance

Estudio dos Reglamentos del numeral 149.1 del artículo 149° de la Ley General del Ambiente (DS N° 009-2013-MINAM y DS N° 007-2017-MINAM), puesto que, ambas normas me permiten evaluar la utilidad del IF del OEFA.

1.6 Metodología

i. Método cuantitativo:

- Analizar la estadística del número de IF elaborados por el OEFA durante el período 2012-2017.
- Analizar la estadística del número y la ubicación de las FEMA, a diciembre del 2016.
- Analizar la estadística del número y la ubicación de los Fiscales Especializados Provinciales y Fiscales Adjuntos Provinciales asignados a las FEMA, a diciembre del 2016.
- Analizar la estadística de la carga procesal de las FEMA por distrito fiscal, a diciembre del 2016.
- Analizar la estadística de las solicitudes de remisión de Informes de Competencia presentadas ante el OEFA en el año 2018.
- Analizar la estadística de las solicitudes de remisión de IF presentadas ante el OEFA en el año 2018.
- Analizar la estadística de las solicitudes de remisión de Informes Técnicos presentadas ante el OEFA en el año 2018.

ii. Método cualitativo:

- Emplear normas, jurisprudencia y doctrina que desarrolla los conceptos de derecho a vivir en un ambiente sano, derecho de acceso a la justicia ambiental, principio de responsabilidad ambiental, delito ambiental, contaminación ambiental y LPB.

- Emplear información institucional del OEFA y normativa alusiva.
- Emplear información institucional del MP y normativa alusiva.
- Analizar normas sobre el IF.
- Analizar normativa del IF del OEFA y del SERNANP.
- Entrevistar servidores públicos del OEFA para que opinen sobre la aplicación de la LPB en el Perú y la elaboración y utilidad del IF del OEFA emitido en el marco de procesos penales por contaminación ambiental.
- Entrevistar fiscales ambientales para que opinen sobre la aplicación de la LPB en el Perú y el requerimiento, uso y utilidad del IF del OEFA emitido en el marco de procesos penales por contaminación ambiental.
- Entrevistar especialistas en materia ambiental para que opinen sobre la aplicación de la LPB en el Perú y el requerimiento, elaboración, uso y utilidad del IF del OEFA emitido en el marco de procesos penales por contaminación ambiental.

Adicionalmente, respecto al trabajo de campo preciso que el universo de entrevistados es de diez (10) personas, las cuales cuentan con una amplia experiencia laboral en materia ambiental y se pronuncian desde sus posturas como miembros y ex miembros de las siguientes instituciones: OEFA, MP, MINAM, Defensoría del Pueblo y la organización no gubernamental SPDA.

Con la finalidad de proporcionar mayor información sobre las personas entrevistadas, presento la siguiente tabla:

Tabla N° 1. Entrevistados, organizados según entidad, cargo y especialidad

| N° | Entidad | Cargo | Especialidad |
|-----------|---|--------------------------------------|---------------------|
| 1 | OEFA (COFEMA) | Ex Coordinador | Derecho |
| 2 | OEFA (COFEMA) | Ex Coordinadora Ex Analista Legal | Derecho |
| 3 | OEFA (COFEMA) | Analista Legal | Derecho |
| 4 | MP (FEMA) | Fiscal Adjunto Provincial | Derecho |
| 5 | MP (FEMA) | Fiscal Adjunto Provincial | Derecho |
| 6 | MINAM (Procuraduría Pública) | Abogada | Derecho |
| 7 | Defensoría del Pueblo (Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas) | Adjunta | Derecho |
| 8 | Defensoría del Pueblo (Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas) | Abogado | Derecho |
| 9 | SPDA (Programa de Política y Gobernanza Ambiental) | Asesora Legal | Derecho |
| 10 | SPDA (Programa de Bosques y Servicios Ecosistémicos) | Asesor Legal | Derecho |

De igual manera, advierto que el trabajo de campo está delimitado geográficamente al distrito fiscal Lima Centro y temporalmente al año 2017.

1.7 Limitaciones

Durante la elaboración de la tesis se suscitaron dos tipos de limitaciones, las cuales clasifiqué como: (i) limitación de carácter bibliográfico y (ii) limitación de carácter logístico.

El primer tipo de limitación se dio en la etapa de elaboración del marco teórico, porque en el Perú temas como derecho a vivir en un ambiente sano, derecho de acceso a la justicia ambiental, principio de responsabilidad ambiental, delito ambiental, contaminación del ambiente y LPB tienen un desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinario emergente. Por ende, la mayor parte de las fuentes bibliográficas que empleo son extranjeras, las cuales igualmente inspiran a las normas, jurisprudencia y doctrina peruana utilizada en la investigación.

Mientras, el segundo tipo de limitación surgió en la etapa de planificación de las entrevistas y elaboración de la parte práctica de la tesis; originándose problemas como los siguientes:

- i. La denegatoria del acceso a copias simples de IF del OEFA emitidos en el marco de procesos penales por contaminación ambiental que son interpuestos en el distrito judicial Lima Centro: este contratiempo se origina porque dicha documentación forma parte del expediente judicial y las partes procesales son las únicas que tienen permitido el acceso.
- ii. La denegatoria del acceso a copias simples de IF del SERNANP emitidos en el marco de procesos penales por contaminación ambiental en áreas naturales protegidas: este inconveniente surge porque dicha documentación forma parte del expediente judicial y las partes procesales son las únicas que tienen permitido el acceso.
- iii. La dificultad en la identificación y comunicación con el personal del OEFA, MP y otros especialistas en materia ambiental: este problema se suscita porque en

Lima la cantidad de personas que poseen el conocimiento y la experiencia requerida para ser entrevistadas es reducida.

- iv. La dificultad en la elaboración del guión de la entrevista: este percance se produce por mi limitado conocimiento sobre los temas abordados en la investigación y mi nula experiencia en la realización de entrevistas.
- v. La dificultad en la coordinación y ejecución de las entrevistas: este contratiempo se origina porque la mayoría de los entrevistados son servidores o funcionarios públicos que no pueden disponer autónomamente de su horario laboral.
- vi. El reducido tiempo disponible para la realización de la tesis: este problema se debe a mi desempeño como asistente legal del Programa Derechos Colectivos y Actividades Extractivas de la organización no gubernamental CooperAcción.
- vii. La ausencia de estadística de las solicitudes de remisión de Informes de Competencia presentadas ante el OEFA en el período 2014- 2016, data que especificar la fecha de ingreso de los requerimientos y el número de informes remitidos dentro y fuera del plazo: este inconveniente surge porque el OEFA no posee dicha información en su acervo documentario.
- viii. La ausencia de estadística de las solicitudes de remisión de IF presentadas ante el OEFA en el período 2014- 2016, data que debe especificar la fecha de ingreso de los requerimientos y el número de IF remitidos dentro y fuera del plazo: este problema se suscita porque el OEFA no posee dicha información en su acervo documentario.
- ix. La ausencia de estadística de las solicitudes de remisión de Informes Técnicos presentadas ante el OEFA en el período 2014- 2016, data que debe especificar la fecha de ingreso de los requerimientos y el número de informes remitidos dentro y fuera del plazo: este percance se produce porque el OEFA no posee dicha información en su acervo documentario.

A su vez, advierto que en mérito a la ausencia de data correspondiente al período 2014-2016, empleo estadística de las solicitudes de remisión de Informes de Competencia, IF e Informes Técnicos presentadas ante el OEFA en el año 2018; ya que, el cambio del DS N° 009-2013-MINAM por el DS N° 007-2017-MINAM no altera las variables que producen los problemas con el plazo de entrega de aquellos informes.



CAPÍTULO II: DERECHO A VIVIR EN UN AMBIENTE SANO, DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL Y PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

En este capítulo analizo al derecho a vivir en un ambiente sano, el derecho de acceso a la justicia ambiental y el principio de responsabilidad ambiental, porque los IF fueron creados para garantizar la tutela de ambos derechos y facilitar la aplicación de este principio en procesos penales interpuestos por la presunta comisión de delitos ambientales.

2.1 El derecho a vivir en un ambiente sano

2.1.1 Desarrollo histórico internacional y nacional

El derecho a vivir en un ambiente sano fue desarrollado inicialmente por normas internacionales y posteriormente, acogido por la legislación interna de los Estados que integran el Sistema Universal y los Sistemas Regionales de Derechos Humanos. En algunos instrumentos internacionales, este derecho es configurado como un concepto independiente que necesita tutela en sí mismo.

Por el contrario, en otros es desarrollado de manera conexa a diversos derechos (derecho a la salud, a una vida digna, a las garantías judiciales, etc.) o como parte integrante de conceptos más amplios (desarrollo sostenible).

Respecto a su abordaje en el Sistema Universal de Derechos Humanos, se precisa que el primer instrumento que desarrolló de forma indirecta el derecho a vivir en un ambiente sano fue el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Éste fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1966, pero entró en vigor en el año 1976.

En dicho Pacto se reconoció el derecho de las personas a gozar de un nivel de vida adecuado para sí mismas y su familia, incluyendo la alimentación, el vestido, la vivienda y la mejora continua de sus condiciones de existencia (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012).

Además, en aquel instrumento los Estados se comprometieron a mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, mediante la explotación y utilización eficaz de las riquezas naturales y la garantía de la distribución equitativa de los alimentos (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012).

Posteriormente, en el año 1972 se adoptó la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. En ese documento se debatió por primera vez sobre el vínculo entre el ser humano y su entorno natural y el beneficio de los recursos naturales y su debida utilización (ONU-DH, 2012).

Igualmente, se considera relevante este instrumento porque en su principio 1 se establece explícitamente el derecho que tienen las personas a disfrutar de condiciones de vida satisfactorias en un ambiente cuya calidad les permita vivir con dignidad y bienestar. Así como, la obligación de proteger y mejorar el ambiente para las generaciones presentes y futuras.

De manera complementaria, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012) señala sobre dicha declaración lo siguiente:

Asimismo se reconoce que “Los recursos de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben de preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras (...)” (principio 2). De la misma manera el principio 7 relaciona al medio ambiente con el ser humano en cuanto que llama a

los Estados a tomar las medidas necesarias para prevenir la contaminación de los mares a causa de sustancias que puedan poner en peligro la salud humana.

Es preciso hacer mención que a partir de esta Conferencia se consolida en la opinión pública mundial, la amenaza hacia el ser humano a causa del deterioro ambiental y se logra plasmar en la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano, una serie de principios que vienen a reconocer la relación entre derechos humanos y medio ambiente (p. 41).

Luego, en el año 1982 a través de la Resolución (37/7) 35 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, se proclamó la Carta Mundial de la Naturaleza, instrumento que desarrolló el derecho a vivir en un ambiente sano bajo los siguientes términos: (i) la obligación que se impone a la humanidad de adquirir conocimientos sobre preservación de especies y ecosistemas en beneficio de las generaciones presentes y futuras, (ii) el reconocimiento del derecho de las personas a participar individual o colectivamente en la toma de decisiones sobre temas ambientales y (iii) el establecimiento del derecho de ejercer los recursos judiciales y administrativos necesarios para la obtención de la reparación del daño ambiental y la indemnización pertinente (ONU-DH, 2012).

De igual modo, en el año 1987 el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo encomendó la elaboración de un informe que analice los avances logrados desde la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano. Dicho informe se tituló “Nuestro Futuro Común” (Informe Bruntland) y con éste se creó el concepto de desarrollo sostenible, el cual es concebido como el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin disminuir la capacidad de satisfacer las necesidades de las generaciones futuras (ONU-DH, 2012).

Seguidamente, en el año 1992 surgió la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo principio 1 colocó a los seres humanos en el centro de las preocupaciones relacionadas al desarrollo sostenible y reconoció el derecho de las personas a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Asimismo, en su principio 13 otorgó a los Estados la tarea de desarrollar legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización de las víctimas de contaminación y demás daños ambientales.

Por otro lado, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos el primer documento que protegió el derecho a vivir en un ambiente sano fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), el cual fue suscrito en el año 1969 pero entró en vigencia en el año 1978.

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012) opina que en dicho Pacto la protección de este derecho tiene un carácter indirecto, en mérito a lo siguiente:

El Pacto de San José establece el derecho a la integridad personal, como el derecho de toda persona a que se respete su integridad física, psíquica y moral (Artículo 5). El derecho a las garantías judiciales, se establece por su Artículo 8 como el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter y el derecho a la protección judicial como el derecho de toda persona a contar con un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (Artículo 25) (p. 51).

Para el año 1988 se adoptó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), el cual entró en vigor en el año 1999 y en cuyo artículo 11° se estableció de forma explícita el derecho a vivir en un ambiente sano y la obligación estatal de promover la protección, preservación y mejoramiento del ambiente.

En el caso del Sistema Europeo de Derechos Humanos, el primer instrumento que protegió el derecho a vivir en un ambiente sano fue la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, norma expedida en el año 1998.

En dicha Convención se establecieron disposiciones vinculadas a los derechos de accesos a la justicia, información y participación (ONU-DH, 2012). Además, en su preámbulo se reconoció el derecho a vivir en un ambiente adecuado, el cual garantice la

salud y el bienestar de las personas; así como, se dispuso la obligación de proteger y mejorar el ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras (ONU-DH, 2012).

En el año 1999, se creó la Declaración de Bizkaia sobre el Derecho al Medio Ambiente, norma que es relevante para la tesis porque en su artículo 1º se reconoció el derecho de las personas a disfrutar de un ambiente adecuado y ecológicamente equilibrado.

Complementariamente, se indica que en el Sistema Africano de Derechos Humanos la protección del derecho a vivir en un ambiente sano inició en el año 1981, con la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. En cuyo artículo 24º se determinó que todos los pueblos tienen derecho a un entorno satisfactorio y favorable para su desarrollo.

A su vez, la Organización de las Naciones Unidas (2012) informa que los instrumentos que comenzaron la protección del derecho a vivir en un ambiente sano en los Estados árabes y asiáticos son los siguientes:

En la Carta Árabe de Derechos Humanos de 2004 figura un derecho a un medio ambiente saludable como parte del derecho a un nivel de vida adecuado que asegure el bienestar y una vida digna (art. 38). Análogamente, en la Declaración de Derechos Humanos aprobada por la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental en noviembre de 2012 se incorpora un derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio y sostenible como elemento del derecho a un nivel de vida adecuado (párr. 28 f) (p. 6).

Sobre el caso peruano, se advierte que la legislación interna no emplea el término derecho a vivir en un ambiente sano y en su lugar, usa el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

Históricamente, la primera norma encargada de proteger este derecho fue la Constitución Política del año 1979, cuyo artículo 123º mencionaba que “todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida (...). Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental”.

Con posterioridad, la Constitución Política del año 1993 reconoce en el inciso 22 de su artículo 2º, que las personas tienen derecho “(...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.

Además, en esta norma se impone al Estado las siguientes obligaciones: (i) determinar la Política Nacional del Ambiente y promover el uso sostenible de sus recursos naturales (artículo 67º), (ii) promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (artículo 68º) y (iii) promover el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada (artículo 69º).

Luego, en el año 2005 se publicó la LGA (Ley N° 28611), norma que se distingue de la Constitución Política, ya que, protege con mayor especialidad al ambiente y sus componentes. Asimismo, conceptualizó en su Título Preliminar al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado como:

Artículo I.- Del derecho y deber fundamental

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

En conclusión, el derecho a vivir en un ambiente sano es un derecho fundamental² cuya tutela se emprendió en la segunda mitad del siglo XX, hecho que evidencia el interés tardío de los Estados respecto a la protección del ambiente y sus componentes. De igual modo, a través del rastreo histórico de los instrumentos internacionales que protegen el derecho a vivir en un ambiente sano se infiere que la relevancia de este derecho varía acorde al transcurso del tiempo y los contextos socioculturales de los Estados que integran el Sistema Universal y los Sistemas Regionales de Derechos Humanos. En el caso del Perú, se advierte un reconocimiento “temprano” de la importancia de la protección del

² En algunos ordenamientos jurídicos, el derecho a vivir en un ambiente sano no es reconocido como derecho fundamental. Sin embargo, se lo tutela en calidad de principio.

ambiente, puesto que, la primera norma que protegió este bien jurídico fue la Constitución Política del año 1979.

2.1.2 Desarrollo de la definición

Es pertinente aclarar que no existe una única definición del derecho a vivir en un ambiente sano. Pero, éste es comúnmente conceptualizado como el derecho a disfrutar de condiciones de vida adecuadas en un ambiente de calidad que permita una vida digna y gozar de la protección y mejora del ambiente para las generaciones presentes y futuras (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2005).

Asimismo, el derecho a vivir en un ambiente sano se caracteriza por ser un derecho continente, es decir, su afectación puede acarrear la lesión de otros derechos, así como la protección de cada uno de ellos implica la tutela del derecho a vivir en un ambiente sano (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2005). Los derechos aludidos son: derecho a la vida, salud, igualdad y no discriminación, información, participación social, trabajo y a un recurso efectivo (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2005).

El fundamento de tutela del derecho a vivir en un ambiente sano es la dignidad humana, la cual genera la necesidad de asegurar un entorno natural en condiciones pertinentes para lograr la supervivencia de las personas y la realización de otros derechos (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2005).

En mérito a dicha necesidad de protección, el Estado tiene dos obligaciones: (i) la abstención de realizar cualquier tipo de actos que afecten al ambiente sano para el desarrollo de la vida humana y (ii) la conservación del ambiente sano: esta obligación comprende la creación de normas, la ejecución de actividades de prevención, etc (STC N° 0964-2002-AA/TC, f. 10).

De manera complementaria, se informa que el Tribunal Constitucional definió al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, bajo los siguientes términos:

8. El inciso 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú reconoce, en calidad de derecho fundamental, el atributo subjetivo de “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo” de la vida de la persona. Se trata, en principio, y como se desprende de la ubicación de su reconocimiento, de un derecho subjetivo de carácter constitucional, cuyo titular es el ser humano considerado en sí mismo, (...). Sin embargo, no sólo es un derecho subjetivo, sino que se trata también de un derecho o interés de carácter difuso, puesto que es un derecho que lo titularizan todas y cada una de las personas.
(...) (STC N° 0964-2002-AA/TC).

También, en el fundamento 8 de la STC N° 0964-2002-AA/TC se indicó que las consecuencias de que el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado sea considerado interés difuso son las siguientes: (i) cualquier persona natural está autorizada para iniciar acciones judiciales por la vulneración de este derecho, (ii) no se requiere afectación directa del individuo que promueve la acción y (iii) las personas jurídicas que tienen como objeto social la preservación del ambiente tienen legitimidad para demandar en estos casos.

Además, en la STC N° 3448-2005-AA/TC se definió al ambiente como un conjunto de elementos de carácter natural, social y cultural que interactúan entre sí (Granados, 2015). Por ello, se puede afirmar que la noción de ambiente comprende a los entornos natural (espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza, como el aire, agua, suelo, flora y fauna) y urbano (Granados, 2015). Esta idea es compartida por la LGA de la siguiente manera:

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al “ambiente” o a “sus componentes” comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros. (El subrayado es agregado)

Por otro lado, en el fundamento 10 de la STC N° 0964-2002-AA/TC se advirtió que “(...) la protección del medio ambiente sano y adecuado no sólo es una cuestión de

reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan”.

Por lo tanto, la tutela del derecho a vivir en un ambiente sano es importante para la humanidad porque garantiza el disfrute de una vida digna y con oportunidades de desarrollo personal. En el ordenamiento jurídico peruano, este derecho también tiene la condición de interés difuso, categoría que permite a muchos individuos (personas naturales y jurídicas) ejercer su defensa aunque éstos no se encuentren directamente afectados por la vulneración. Igualmente, se debe contemplar que bajo los alcances del derecho a vivir en un ambiente sano las personas pueden exigir al Estado peruano la reparación del daño y la prevención de éste.

2.2 El derecho de acceso a la justicia ambiental y el principio de responsabilidad ambiental

2.2.1 Desarrollo histórico internacional y nacional

La justicia ambiental es un concepto de origen norteamericano que surgió en la década de 1980 y fue el resultado de una movilización popular en contra de la instalación de un vertedero de policlorobifenilos en Carolina del Norte (Warren), zona que era mayormente habitada por afroamericanos (Ramírez, Galindo & Contreras, 2015). Aquel sector de la población optó por realizar protestas de resistencia pacífica para que se respeten sus derechos a la salud y a vivir en un ambiente sano (Ramírez, Galindo & Contreras, 2015).

Estas protestas se caracterizaban por su composición de población negra respaldada por organizaciones religiosas, situación que motivó el uso del término racismo ambiental; puesto que, se consideró denigrante la ubicación de vertederos en lugares habitados por afroamericanos de escasos ingresos económicos (Ramírez et al. ,2015).

Adicionalmente, se señala que bajo el término racismo ambiental se efectuaron protestas en Los Ángeles, Nueva York, Houston, Chicago y otras partes de Estados

Unidos de Norteamérica, a las que se sumaron agrupaciones latinoamericanas (Ramírez et al., 2015).

En la tesis se considera que el derecho de acceso a la justicia ambiental es importante porque: (i) evidencia que las minorías étnicas y familias con escasos recursos económicos son más vulnerables a los problemas y riesgos ambientales y (ii) visibiliza que estos grupos no disfrutaban equitativamente de las consecuencias positivas derivadas de la política y la regulación ambiental (Citado por Campos, Toscana-Aparicio, & Campos, 2015).

En el Perú, el derecho de acceso a la justicia ambiental fue acogido en el año 2005 con la LGA. Dicha norma desarrolló este derecho en su Título Preliminar, de la siguiente forma:

Artículo IV.- Del derecho de acceso a la justicia ambiental

Toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos.

Se puede interponer acciones legales aun en los casos en que no se afecte el interés económico del accionante. El interés moral legitima la acción aun cuando no se refiera directamente al accionante o a su familia.

De manera complementaria, se precisa que el derecho de acceso a la justicia ambiental necesita como contraparte al principio de responsabilidad ambiental, porque la obligación estatal de tutelar el derecho a vivir en un ambiente sano a través de la aplicación de normas y la expedición de resoluciones administrativas y judiciales, resultaría imposible ante la inexistencia de la obligación de reparar el daño causado.

En cuanto al principio de responsabilidad ambiental, se informa que en el año 1992 dicho concepto fue acogido por la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente, instrumento internacional cuyo principio 10 estipuló que “(...) deberá proporcionarse

acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

En el ordenamiento jurídico peruano, el principio de responsabilidad ambiental fue acogido en el año 2005 con la LGA, norma que lo conceptualizó en su Título Preliminar bajo los siguientes términos:

Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental

El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.

En otras palabras, el principio de responsabilidad ambiental es importante para la tutela del ambiente porque permite a la autoridad administrativa y/o judicial hacer lo siguiente: (i) identificar al individuo que causó el daño ambiental, (ii) responsabilizarlo por la afectación y (iii) obligarlo a restaurar, rehabilitar o reparar al ambiente, de lo contrario, a compensar los daños ocasionados.

Por consiguiente, el ejercicio del derecho de acceso a la justicia ambiental permite a las personas interponer recursos en las instancias administrativa y judicial para obtener una solución rápida, sencilla y efectiva de los conflictos originados por la afectación del ambiente y/o alguno de sus componentes. Mientras, el principio de responsabilidad ambiental es aquel concepto que el Estado usa para responsabilizar a los causantes del daño ambiental y lograr que éstos asuman el costo de la indemnización, recuperación del ambiente afectado, medidas de prevención y mitigación del daño ambiental, etc.

2.2.2 Desarrollo de las definiciones

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, el derecho de acceso a la justicia ambiental garantiza la solución de los conflictos ambientales. Asimismo, se caracteriza por estar vinculado a derechos personales que están orientados al desarrollo integral de la humanidad y a la permanencia de su existencia (Benavente, 2015). Los derechos referidos

son el derecho a la vida, a un ambiente equilibrado y adecuado, a la salud, al desarrollo integral y a la igualdad y no discriminación (Benavente, 2015).

También, el derecho de acceso a la justicia ambiental está relacionado a derechos procesales, garantías que son ejercidas por las personas cuando intervienen en un PAS o un proceso judicial (Benavente, 2015). Aquellos derechos son el derecho a la legítima defensa, al debido proceso, a recurrir ante órganos superiores, a ser notificado y a ser defendido gratuitamente (Benavente, 2015).

Respecto a los problemas que presenta el ejercicio del derecho de acceso a la justicia ambiental, se manifiesta que el primero es la complejidad técnica del Derecho. Esta situación obliga a las personas afectadas, generalmente de escasos recursos económicos, a contratar un abogado para defender sus derechos.

Mientras, el segundo y el tercer problema se deben a ciertas inconsistencias de los intereses tutelados judicialmente y a la carencia de especialización en materia ambiental de algunos operadores del Derecho, circunstancias que generan que los conflictos ambientales no sean resueltos en la práctica.

En cuanto al principio de responsabilidad ambiental es pertinente señalar que dicho concepto es abordado por la doctrina bajo la denominación de responsabilidad por daño ambiental. En mérito a ello, este término es empleado en la tesis para hacer referencia al principio de responsabilidad ambiental.

El daño ambiental se caracteriza por ser indirecto, impersonal, tendencialmente incierto, hasta hipotético y de causalidad difusa; es decir, implica un desafío de redefinición de los conceptos clásicos del derecho de daño, porque los instrumentos tradicionales no responden a las particularidades del daño ambiental (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010).

De igual forma se precisa que en las Leyes Generales del Ambiente (Leyes de Base o Leyes Orgánicas), el concepto de daño ambiental significa menoscabo, lesión o deterioro ocasionado al ambiente o sus elementos (PNUMA, 2010). Incluso, en algunas legislaciones se requiere que la alteración sea significativa e ilícita (PNUMA, 2010).

Desde la perspectiva de la academia, el daño ambiental amerita la aplicación de la responsabilidad objetiva, la cual obliga a responder económicamente a quien crea un riesgo con su actividad o su hecho causa daño, a menos que se pruebe que el daño fue originado por: (i) caso fortuito o de fuerza mayor, (ii) hecho exclusivo de la víctima o (iii) hecho de un tercero (Duran, Valenzuela, Artigas, Fernández, Lavin, Valdivia, Asenjo, R. & Astorga, 1994).

Los especialistas contrarios a esta postura sostienen que el Derecho Civil se basa en postulados estrictamente individualistas, los que resultan inadecuados para afrontar la solución de conflictos de naturaleza colectiva como los conflictos ambientales (Duran et al., 1994). Igualmente, señalan que el uso de la responsabilidad objetiva en materia ambiental trae consigo problemas como la dificultad en la determinación del responsable de la afectación y la medición del daño (Duran et al., 1994).

Por otro lado, se aclara que la responsabilidad civil es de naturaleza reparadora, mas no sancionadora ni punitiva, sin perjuicio de que dichas funciones puedan operar en conjunto (Duran et al., 1994).

Sobre la reparación del daño, se explica que existen diversos tipos: indemnización, restauración del ambiente, cese de la acción que ocasiona el daño, etc. Sin embargo, en la doctrina consultada se desarrolla dicho concepto como la restauración pecuniaria del patrimonio dañado.

En el Perú, la LGA dispuso en su artículo 138° que la responsabilidad establecida dentro del PAS es de naturaleza administrativa e independiente de la responsabilidad civil o penal que pudiera derivarse por los mismos hechos. Además, esta norma estableció sobre el daño ambiental lo siguiente:

Artículo 142°.- De la responsabilidad por daños ambientales

142.1 Aquél que mediante el uso o aprovechamiento de un bien o en el ejercicio de una actividad pueda producir un daño al ambiente, a la calidad de vida de las personas, a la salud humana o al patrimonio, está obligado a asumir los costos que se deriven de las medidas de prevención y mitigación de daño, así como los relativos a la vigilancia y monitoreo de la actividad y de las medidas de prevención y mitigación adoptadas.

142.2 Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

En el artículo 144° se estableció que “la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva (...)”. También, en dicho artículo se especificó que con este tipo de responsabilidad el Estado puede obligar al administrado³ a asumir lo siguiente: (i) costos contemplados en el artículo 142° de la LGA y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización, (ii) costos de la recuperación del ambiente afectado y (iii) costos de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

Complementariamente, en el artículo 145° se mencionó que para los casos no considerados en el artículo anterior se aplica la responsabilidad subjetiva, tipo de responsabilidad que sólo obliga al administrado a pagar los costos de la indemnización y de restauración del ambiente afectado, en caso de mediar dolo o culpa.

En el artículo 147° se determinó que “la reparación del daño ambiental consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho lesivo al ambiente o sus componentes, y de la indemnización económica del mismo. (...) La indemnización tendrá por destino la realización de acciones que compensen los intereses afectados o que contribuyan a cumplir los objetivos constitucionales respecto del ambiente y los recursos naturales”.

De igual modo, se informa que la LGA estableció los siguientes eximentes de responsabilidad:

³ En mérito a la relevancia del bien jurídico ambiente, se optó por responsabilizar también a los profesionales y técnicos vinculados a la infracción administrativa, estableciéndose lo siguiente:

Artículo 140°.- De la responsabilidad de los profesionales y técnicos

Para efectos de la aplicación de las normas de este Capítulo, hay responsabilidad solidaria entre los titulares de las actividades causantes de la infracción y los profesionales o técnicos responsables de la mala elaboración o la inadecuada aplicación de instrumentos de gestión ambiental de los proyectos, obras o actividades que causaron el daño (Ley N° 28611- Ley General del Ambiente).

Artículo 146°.- De las causas eximentes de responsabilidad

No existirá responsabilidad en los siguientes supuestos:

- a) Cuando concurren una acción u omisión dolosa de la persona que hubiera sufrido un daño resarcible de acuerdo con esta Ley;
- b) Cuando el daño o el deterioro del medio ambiente tenga su causa exclusiva en un suceso inevitable o irresistible; y,
- c) Cuando el daño o el deterioro del medio ambiente haya sido causado por una acción y omisión no contraria a la normativa aplicable, que haya tenido lugar con el previo consentimiento del perjudicado y con conocimiento por su parte del riesgo que corría de sufrir alguna consecuencia dañosa derivada de tal o cual acción u omisión.

Por ende, en la práctica el ejercicio del derecho de acceso a la justicia ambiental se encuentra limitado por factores como la inconsistencia de los intereses tutelados judicialmente y la falta de especialización de algunos operadores del Derecho, situación que conlleva a la solución de pocos conflictos ambientales. En cuanto a la responsabilidad por daño ambiental, la doctrina y la LGA establecen que dicha responsabilidad es generalmente de naturaleza objetiva, por consiguiente, se obliga al administrado que crea un riesgo con su actividad o su bien causa daño, a asumir los costos de la recuperación del ambiente afectado, la indemnización, etc. También, la LGA especifica que el daño ambiental es todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

CAPÍTULO III: DELITO AMBIENTAL Y LEY PENAL EN BLANCO

En este capítulo analizo al delito ambiental y la LPB en mérito a su conexión con el IF. Dado que, en el marco de aplicación de la LPB (Código Penal) se establecen las obligaciones de elaborar y remitir IF, prueba documental que se requiere en el proceso penal para probar la comisión de delitos ambientales.

3.1 El delito ambiental

3.1.1 Definición

El Derecho Penal es creado para proteger bienes jurídicos individuales y colectivos, cuya tutela es necesaria para la convivencia y la autorrealización humana (Muñoz, López & García, 2013). A su vez, se entiende que dichos bienes jurídicos cambian acorde al concepto vigente de Estado, las necesidades sociales y las concepciones morales del momento (Muñoz, et. al, 2013).

Bajo este supuesto, los Estados reconocieron que la industrialización y el desarrollo tecnológico progresivo incrementan las posibilidades de dañar al ambiente, así como, que la existencia de acciones individuales y concretas alteran el equilibrio ecológico (Muñoz, et. al, 2013).

Por aquel motivo, en el Derecho Penal se configuró el concepto de delito ambiental. Éste se entiende como la acción u omisión penalizada por su impacto negativo sobre el ambiente y el riesgo que genera a la vida y la seguridad pública (Marreo, C. 2014).

El bien jurídico tutelado en este tipo penal es la estabilidad del ecosistema⁴, si se considera a la biosfera⁵ como un gran ecosistema o la estabilidad de los ecosistemas como un conjunto de microcosmos⁶ en mutuo y constante intercambio (Caro, Reyna, Asmat, Carrión, Hurtado, Urquizo & Vásquez, 2015).

Mientras, la estabilidad es entendida como la capacidad o las posibilidades del ecosistema para resistir a las perturbaciones externas de origen natural o humano (Caro, et al., 2015). Resultando penalizadas, solo las que alteran negativamente la composición del agua, la atmósfera, los suelos o disminuyen la biodiversidad⁷.

Es pertinente señalar que en muchos Estados, incluido el Perú, el daño ambiental también es sancionado en la vía administrativa. Sin embargo, algunos académicos opinan que el Derecho Administrativo es insuficiente porque las infracciones administrativas implican sanciones pecuniarias que son asumidas por el administrado como parte del costo empresarial (Muñoz, et. al, 2013). Razón por la cual, en los ordenamientos jurídicos el Derecho Penal es aplicable igualmente, pero en su condición de último nivel de control social. (Muñoz, et. al, 2013).

También, un sector de la doctrina manifiesta que el Derecho Administrativo es desconocido por la población y no crea una conciencia individual ni colectiva sobre la importancia de proteger el ambiente (Marreo, 2014). Debido a ello, aquel grupo considera

⁴ Ecosistema.- De *eco*-¹ y *sistema*

1. m. Comunidad de los seres vivos cuyos procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente (Diccionario de la Real Academia Española).

⁵ Biósfera.- De *bio*- y *esfera*

1. f. Biol. Conjunto de los medios donde se desarrollan los seres vivos

2. f. Biol. Conjunto de los seres vivos del planeta Tierra (Diccionario de la Real Academia Española).

⁶ Cosmo.-Del gr. κόσμος *kósmos*.

1. elem. compos. Significa 'mundo, universo'. Cosmorama, cosmozoico (Diccionario de la Real Academia Española).

⁷ Biodiversidad.- De *bio*- y *diversidad*

1. f. Variedad de especies animales y vegetales en su medio ambiente (Diccionario de la Real Academia Española).

que la sanción penal ejerce una función disuasiva y puede utilizarse para reforzar la norma administrativa que intenta ejecutar la política pública ambiental (Marreo, 2014).

Actualmente el Código Penal peruano contiene al Título XIII, acápite en el cual se penalizan conductas contrarias al cuidado del ambiente y sus componentes. Dicho título está compuesto por cuatro capítulos que versan sobre lo siguiente: (i) delitos de contaminación, (ii) delitos contra los recursos naturales, (iii) responsabilidad funcional e información falsa y (iv) medidas cautelares y exclusión o reducción de pena.

El Capítulo I titulado “Delitos de Contaminación” abarca delitos tales como: (i) contaminación del ambiente y sus formas agravadas, (ii) incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos y (iii) tráfico ilegal de residuos peligrosos, tipo penal que comprende los siguientes delitos: delito de minería ilegal y sus formas agravadas, delito de financiamiento de la minería ilegal, delito de obstaculización de la fiscalización administrativa y tráfico ilícito de insumos químicos y maquinarias destinados a minería ilegal.

El Capítulo II titulado “Delitos contra los Recursos Naturales” comprende los siguientes delitos: (i) tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre y sus formas agravadas⁸, tipo penal que comprende los siguientes delitos: tráfico ilegal de especies acuáticas de la flora y fauna silvestre, extracción y procesamiento ilegal de especies acuáticas, depredación de flora y fauna silvestre y tráfico ilegal de recursos genéticos, (ii) delitos contra los bosques o formaciones boscosas y sus formas agravadas, tipo penal integrado por: tráfico ilegal de productos forestales maderables y obstrucción de procedimiento, (iii) utilización indebida de tierras agrícolas, (iv) autorización de actividad contraria a los planes o usos previstos por la ley y (v) alteración del ambiente o paisaje.

El Capítulo III titulado “Responsabilidad Funcional e Información Falsa” contiene el delito denominado responsabilidad del funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos, tipo penal que comprende los siguientes delitos: responsabilidad de los

⁸ Los agravantes son exclusivamente aplicables a los delitos de tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre, tráfico ilegal de especies acuáticas de la flora y fauna silvestre, extracción y procesamiento ilegal de especies acuáticas y depredación de flora y fauna silvestre.

representantes legales de las personas jurídicas y responsabilidad por información falsa contenida en informes.

El Capítulo IV titulado “Medidas Cautelares y Exclusión o Reducción de Penas”, estipula medidas cautelares tales como: (i) suspensión inmediata de la actividad contaminante, extractiva o depredatoria; (ii) incautación de los especímenes presuntamente ilícitos y de los aparatos o medios utilizados para la comisión del presunto ilícito y (iii) allanamiento o descerraje del lugar donde presuntamente se estuviere cometiendo el ilícito penal.

En cuanto a la exclusión o reducción de la pena, en el Código Penal se establece que durante el desarrollo de la investigación fiscal o el proceso penal, los autores⁹ y partícipes¹⁰ que proporcionen información veraz, oportuna y significativa pueden acogerse a estos beneficios. También, en el Código Penal se especifica que la aplicación de los beneficios está condicionada a la obtención de lo siguiente: (i) evitar la comisión del delito ambiental, (ii) promover el esclarecimiento del delito ambiental, (iii) capturar al autor(es) y partícipe(s) y (iv) desarticular organizaciones criminales vinculadas a la minería ilegal.

En mérito a la cantidad extensa de delitos ambientales contenidos en el Título XIII, en la tesis analizo con exclusividad al delito de contaminación del ambiente, decisión sustentada en las siguientes razones: (i) los casos seleccionados para el estudio, son casos de contaminación ambiental generada por actividades productivas fiscalizadas por el OEFA y (ii) en dichas situaciones, la entidad responsable de la elaboración y remisión de los IF es el OEFA.

Sobre la contaminación del ambiente, se informa que dicha conducta fue tipificada en el artículo 304° del Código Penal bajo los siguientes términos:

⁹ Los autores podrán obtener la reducción de la pena.

¹⁰ Los partícipes podrán obtener la exclusión de la pena.

Tabla N° 2. Delito de contaminación del ambiente, organizado según conducta típica y pena aplicable

| Artículo | Conducta típica y pena aplicable |
|--|---|
| <p><u>Artículo 304°.-</u> Contaminación del ambiente</p> | <p>El que, infringiendo leyes, reglamentos o límites máximos permisibles, provoque o realice descargas, emisiones, emisiones de gases tóxicos, emisiones de ruido, filtraciones, vertimientos o radiaciones contaminantes en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa.</p> <p>Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de tres años o prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas.</p> |

Desde la perspectiva de la doctrina, el delito de contaminación ambiental se comete cuando el hombre introduce directa o indirectamente en el ambiente agentes físicos, químicos, biológicos o una combinación de aquéllos (Citado por Lamadrid, 2011). Pero, en cantidades que superan los límites máximos permisibles¹¹ o produzcan nuevas y diferentes características en el medio receptor, resultando perjudiciales o nocivas para la naturaleza, la salud humana¹² o las propiedades (Citado por Lamadrid, 2011).

¹¹ Artículo 1°.- Modifíquense los artículos 32°, 42°, 43° y 51° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en los siguientes términos:

Artículo 32°.- Del Límite Máximo Permisible

32.1 El Límite Máximo Permisible - LMP, es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Su determinación corresponde al Ministerio del Ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente por el Ministerio del Ambiente y los organismos que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Los criterios para la determinación de la supervisión y sanción serán establecidos por dicho Ministerio.

(...) (DL N° 1055- Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente).

¹² Según la definición de la Organización Mundial de la Salud realizada en su constitución de 1946, "Salud" (del latín *salus*, - utis) es el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de infecciones o enfermedades (...) (Lamadrid, 2011, p. 239).

En este delito, el bien jurídico protegido es la estabilidad del ecosistema y los objetos tangibles de tutela son: la atmosfera¹³, el suelo¹⁴ y las aguas terrestres¹⁵, marítimas¹⁶ y subterráneas¹⁷ (Lamadrid, 2011).

Su sujeto activo puede ser una persona natural o jurídica, respecto a ésta última se precisa que es inimputable, por aquel motivo, se debe levantar el velo societario para descubrir qué personas naturales son las verdaderas autoras del delito (Lamadrid, 2011). Sin perjuicio de ello, se aclara que la persona jurídica puede ser sancionada administrativa o civilmente a través de disposiciones como la suspensión inmediata de la actividad contaminante, la clausura temporal o definitiva, etc.

En cuanto al sujeto pasivo del delito, dicho rol es desempeñado por la sociedad civil. Sin embargo, para efectos procesales el TUO del Código Procesal Civil (Resolución Ministerial N° 010-93-JUS) dispuso lo siguiente:

¹³ La atmósfera.- Es la masa de aire que rodea la Tierra y juega un papel crítico para mantener estable la temperatura de la superficie del planeta. El aire está compuesto de Nitrógeno (78,09%), Oxígeno (20,94%), así como por trazas de Argón (0,93%) y Dióxido de Carbono (0,0032%). Resulta vital para la vida, pues los humanos necesitamos en promedio 15 kilos de aire diariamente para respirar (Lamadrid, 2011, p. 206).

¹⁴ El suelo.- El suelo ha de ser definido como el área sobre la cual se sostiene el hombre en su vida natural, así como el sostén de toda manifestación de vida vegetal. (...) Nos dice Andaluz Westreicher que debemos diferenciar suelo y tierra (el primero sería el género y el segundo la especie) debiendo entender por suelo a todo espacio capaz de soportar la fuerza de gravedad; mientras que tierra debe aplicarse como aquel suelo con aptitud para el cultivo, ganadería y forestería, lo que se denominaría como suelo renovable (Lamadrid, 2011, p. 208).

¹⁵ Aguas terrestres.- Forman parte del recurso hidrobiológico, compuesta por la combinación de una serie de elementos líquidos, cuyo torrente fluye y discurre a lo largo de una serie de territorios. Esta agua se encuentra en contacto con la tierra, a su vez toman la denominación de ríos y lagos (...) (Lamadrid, 2011, p. 210).

¹⁶ Aguas marítimas.- Son aquellas que bordean los mares y los océanos, que cubren grandes espacios territoriales; aquellas que circundan los continentes, que en algunos casos describen la circunscripción territorial de algunas de naciones (islas) (...) (Lamadrid, 2011, p. 210).

¹⁷ Aguas subterráneas.- Agua existente debajo de la superficie terrestre en una zona de saturación, donde los espacios vacíos del suelos están llenos de agua (Lamadrid, 2011, p. 210).

Artículo 82°.- Patrocinio de intereses difusos

Interés difuso es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente o el patrimonio cultural o histórico o del consumidor.

Pueden promover o intervenir en este proceso, el Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, las Comunidades Campesinas y/o las Comunidades Nativas en cuya jurisdicción se produjo el daño ambiental o al patrimonio cultural y las asociaciones o instituciones sin fines de lucro que según la Ley y criterio del Juez, este último por resolución debidamente motivada, estén legitimadas para ello.

Las Rondas Campesinas que acrediten personería jurídica, tienen el mismo derecho que las Comunidades Campesinas o las Comunidades Nativas en los lugares donde éstas no existan o no se hayan apersonado a juicio.

(...)

En conclusión, se observa que el Estado peruano reconoce la necesidad de tutelar al derecho a vivir en un ambiente sano en la vía penal, porque bajo la categoría de delito ambiental ha tipificado conductas que alteran negativamente la estabilidad del ecosistema. De igual manera, se debe contemplar que en el ordenamiento jurídico peruano la vía penal es utilizada como el último nivel de control social, ya que, la vía administrativa es la primera en ser llamada a intervenir en casos de afectación al ambiente. Respecto a la contaminación ambiental, se precisa que dicha conducta es sancionable penalmente para evitar que las personas introduzcan agentes físicos, químicos y/o biológicos que causen o puedan causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente o alguno de sus componentes.

3.1.2 Debate teórico sobre la presunta dependencia del Derecho Penal para con el Derecho Administrativo, en el marco de la labor de tutela conjunta del derecho a vivir en un ambiente sano

En diversos ordenamientos jurídicos se articulan normas administrativas y penales para proteger al ambiente y sus componentes. No obstante, el Derecho Penal utiliza sus

propios criterios para decidir qué casos regulados por el Derecho Administrativo se elevarán a la categoría de delito (Muñoz, et al., 2013).

A su vez, se debe tener en cuenta que la labor de tutela se da en observancia de los principios de intervención mínima y subsidiariedad. Con el primer principio se entiende que para la intervención del Derecho Penal y el merecimiento de una pena se requiere la existencia de la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico relevante (Muñoz, et al., 2013). Además, la observancia del principio de intervención conlleva al uso del criterio de utilidad de la pena, el cual dispone que no toda conducta transgresora debe ser castigada en la vía penal (Muñoz, et al., 2013).

Con el principio de subsidiariedad se comprende que el Derecho Penal forma parte de un sistema de control social que posibilita la convivencia y que se deben aplicar normas administrativas preferentemente para la protección de derechos (Muñoz, et al., 2013).

Sobre el sistema de tutela conjunta existen opiniones diversas. Un sector de la doctrina está en contra porque sostiene que la actuación del Derecho Penal está limitada, porque no tutela un bien jurídico pero castiga penalmente la desobediencia de la norma administrativa (Muñoz, et al., 2013).

Mientras, otro grupo está a favor porque considera que la intervención penal se da únicamente en los casos en que además de la infracción reglamentaria concurren circunstancias que la diferencian del ilícito administrativo (Muñoz, et al., 2013). Como por ejemplo, el surgimiento de un desvalor de acción o de resultado (Muñoz, et al., 2013).

Por lo tanto, el Derecho Penal y el Derecho Administrativo son dos especialidades que se aplican de manera articulada para proteger al bien jurídico ambiente. Dicho trabajo conjunto no conlleva a una relación de dependencia, porque el Derecho Penal decide con autonomía qué infracciones administrativas también pueden sancionarse en la vía penal bajo la categoría de delito. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que los principios de intervención mínima y subsidiariedad garantizan el uso del Derecho Penal solo en aquellos casos cuya gravedad de la vulneración o puesta en peligro del bien jurídico ambiente, lo ameritan.

3.2 La ley penal en blanco

3.2.1 Definición

Según la academia en el Derecho Penal existen tres tipos de normas, las cuales son: (i) normas penales completas, (ii) normas penales incompletas y (iii) normas penales en blanco. Las normas penales completas se caracterizan por contener un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica, elementos que pueden estar comprendidos en uno o más artículos (Muñoz, et al., 2013).

Mientras, las normas penales incompletas son aquellas que agregan, aclaran, matizan o incluso excepcionan el supuesto de hecho o la consecuencia jurídica prevista en todos o en algunos de los delitos de la Parte Especial del Código Penal (Muñoz, et al., 2013). Por aquel motivo, no tienen sentido si no se ponen en conexión con una norma penal completa (Muñoz, et al., 2013).

Por otra parte, la LPB es aquella norma en la que se indica la sanción aplicable a una conducta típica, pero no se describe completa y detalladamente el supuesto de hecho ni las conductas prohibidas (Baldomino, 2009). Motivo por el cual, se hace remisión a otras leyes (penales o extrapenales) o normas de rango inferior (Baldomino, 2009).

A su vez, esta norma posee los siguientes tipos: (i) LPB propia: norma que determina la sanción, pero la descripción del hecho punible se efectúa mediante la remisión a normas de rango infralegal y (ii) LPB impropia: norma cuyo complemento del núcleo central de la conducta es otra disposición contenida en la misma ley o en otra (Baldomino, 2009).

La LPB se caracteriza por ser empleada en sectores sometidos a una regulación cambiante, en los que se aplica el Derecho Administrativo con un carácter preventivo (Muñoz, et al., 2013). Respecto a esto último, se debe comprender que el Estado usa el Derecho Administrativo para armonizar intereses aparentemente contrapuestos, como el desarrollo económico y la protección del ambiente (Muñoz, et al., 2013).

En cuanto a la aplicación de la LPB, se considera que ésta puede ser beneficiosa por las siguientes razones: (i) la remisión de la norma penal permite la aplicación de normas administrativas especializadas, (ii) la modificatoria de las normas administrativas no conlleva forzosamente a la modificación de la norma penal, en mérito a la descripción escueta de la conducta típica y (iii) se evita la contradicción entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo.

En el Perú, la LPB es empleada para la protección de diversos bienes jurídicos, entre los que figura el ambiente. Aquella decisión se tomó porque la materia ambiental está vinculada al avance de la ciencia y el crecimiento económico, factores que generan la necesidad de una regulación especializada. Por ende, la potestad legislativa es parcialmente delegada al Poder Ejecutivo, el cual está compuesto por Ministerios y Organismos Públicos Especializados en materia ambiental.

Adicionalmente, se precisa que la facultad legislativa cedida no otorga potestades discrecionales al gobierno¹⁸ de turno, puesto que, el Poder Ejecutivo no puede legislar normas que disminuyan la protección garantizada por el Derecho Penal.

Por consiguiente, la LPB es una norma atípica porque destruye la idea tradicional de que el Estado solo puede penalizar conductas a través del Código Penal. Igualmente, se evidencia que el uso de este tipo de norma es beneficioso para la tutela del ambiente, ya que, permite la aplicación de normas administrativas especializadas en la materia y evita la contradicción entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo.

3.2.2 Debate teórico sobre la aplicación de la ley penal en blanco en presunta contraposición de los principios de legalidad y non bis in ídem

Según lo establecido en el artículo 9º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el principio de legalidad implica que “nadie puede ser condenado por acciones

¹⁸ Gobierno.- (...)

2. m. Conjunto de los organismos y personas que dirigen una nación, y las funciones que desempeñan (...)
(Diccionario de la Real Academia Española)

u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. (...)”.

En observancia de este instrumento internacional, en el literal d, inciso 24, del artículo 2° de la Constitución Política del Perú se dispuso que “nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”.

De igual modo, en el artículo II del Título Preliminar del Código Penal se estableció que en mérito al principio de legalidad “nadie será sancionado por un acto no previsto como delito o falta por la ley vigente al momento de su comisión, ni sometido a pena o medida de seguridad que no se encuentren establecidas en ella”.

En el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General- Ley N° 27444 (DS N° 004-2019-JUS) se desarrolló al principio de legalidad como:

Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. (El subrayado es agregado) (...).

Por su parte, el Tribunal Constitucional consideró que el principio de legalidad es una garantía constitucional que en materia sancionadora impone tres exigencias: (i) la existencia de una ley, (ii) que la ley sea anterior al hecho sancionado y (iii) que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (STC N° 00197-2010-PA/TC, f. 2 y 3). Complementariamente, expresó que con el principio de legalidad se prohíbe la aplicación de analogías y el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de prohibiciones (STC N° 00156-2012-PHC/TC, f. 6).

A pesar de aquellas exigencias, se han observado problemas como: (i) el Código Penal no puede prever todas las formas en que un hecho puede aparecer en la realidad, (ii) las conductas no pueden ser descritas de modo tan amplio que permitan que la decisión de que si un hecho es delictivo o no, quede totalmente a criterio del juez y (iii) el legislador no puede realizar descripciones casuísticas porque crearía lagunas.

Para solucionar dichos inconvenientes, el Tribunal Constitucional aceptó que la certeza de la ley penal es compatible con un cierto margen de indeterminación en la formulación de tipos penales (STC N° 00010-2002-AI/TC, f. 47). Además, sostuvo que esta certeza no resulta vulnerada cuando el legislador regula los supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, si es que su concreción es razonablemente factible en virtud a criterios lógicos, técnicos o de experiencia y que permitan prever con seguridad la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada (STC N° 00010-2002-AI/TC, f. 48).

Por otro lado, el Tribunal Constitucional precisó que el límite de lo admisible constitucionalmente quedará sobrepasado en los casos en que el tipo penal no contenga el núcleo fundamental de la prohibición (STC N° 00010-2002-AI/TC, f. 51). Asimismo, indicó que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, etc, son principios básicos del Derecho Sancionador, por ende, son aplicables tanto al Derecho Penal como al Derecho Administrativo (STC N° 2050-2002-AA/TC, f. 8).

En cuanto al vínculo existente entre la legalidad y la tipicidad, el Tribunal Constitucional explicó que la legalidad es la previsión de las infracciones y sanciones en la ley (STC N° 00197-2010-PA/TC, f. 5). Mientras, la tipicidad es la definición exacta de la conducta que la ley considera como falta o delito (STC N° 00197-2010-PA/TC, f. 5).

A su vez, el Tribunal Constitucional consideró que el subprincipio de tipicidad es una concreción del principio de legalidad, la cual tiene por finalidad hacer que las prohibiciones de las sanciones penales o administrativas estén redactadas con un nivel de precisión que permita a las personas comprender sin dificultad lo proscrito (STC N° 00156-2012-PHC/TC, f. 9).

Por lo tanto, la LPB no contraviene el principio de legalidad porque conductas como la contaminación ambiental son sancionables en la vía penal, debido a que, están tipificadas en el Código Penal. Asimismo, se debe tener en cuenta que en el Perú no existen casos en los que se hayan aplicado tipos penales en blanco de manera retroactiva, por ende, el uso de esta clase de norma no contraviene ningún extremo del principio de legalidad. Inclusive, los legisladores en materia penal y administrativa han cumplido con su obligación de redactar de forma entendible la conducta sancionable y el castigo aplicable, requerimiento del subprincipio de tipicidad.

Respecto al principio de non bis in ídem, se comunica que éste fue desarrollado en el numeral 4 del artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como “el inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos”.

De igual forma, en el numeral 7 del artículo 14° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se conceptualizó este principio como “nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país”.

En el Perú, el principio de non bis in ídem no fue contemplado en la Constitución Política. Sin embargo, en el artículo III del Título Preliminar del NCPP (DL N° 957) se hizo referencia a dicho principio, bajo los siguientes términos:

Artículo III.- Interdicción de la persecución penal múltiple

Nadie podrá ser procesado, ni sancionado más de una vez por un mismo hecho, siempre que se trate del mismo sujeto y fundamento. Este principio rige para las sanciones penales y administrativas. El derecho penal tiene preeminencia sobre el derecho administrativo.

(...)

Adicionalmente, en el artículo 248° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General se dispuso que el principio de non bis in ídem conlleva a que “no se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por

el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. (...)”.

De manera complementaria, el Tribunal Constitucional interpretó que el principio de non bis in ídem es un contenido implícito del derecho al debido proceso, cuya función es evitar que el Estado se exceda en el ejercicio de su poder sancionador y atente contra las garantías propias del Estado de Derecho (STC N° 1670-2003-AA/TC, f. 3.a).

También, el Tribunal Constitucional señaló que el non bis in ídem tiene dos vertientes, las cuales son: (i) vertiente sustantiva: impide que una persona sea sancionada o castigada dos o más veces por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento y (ii) vertiente procesal¹⁹: impide la dualidad de procedimientos (por ejemplo, un PAS y un proceso penal) y el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (por ejemplo, dos PAS con el mismo objeto) (STC N° 2050-2002-AA/TC, f. 19).

Además, el Tribunal Constitucional estableció como requisito previo a la verificación de la triple identidad, la existencia de una resolución con calidad de cosa juzgada o decidida²⁰ (STC N° 02110-2009-PHC/TC, f. 19).

Sobre la vulneración del principio de non bis in ídem, el Tribunal Constitucional manifestó que ésta se produce cuando en la doble sanción o en el doble juzgamiento surge la identidad de sujeto, hecho (misma conducta: acciones u omisiones) y fundamento (mismo contenido del ilícito penal o calificación legal) (STC N° 00156-2012-PHC/TC, f. 58).

Pero, advirtió que la igualdad de fundamento es la clave que define el sentido del principio non bis in ídem, porque considera que no cabe la doble sanción cuando la

¹⁹ A su vez, el Tribunal Constitucional precisa que esta vertiente también implica que cuando el ordenamiento jurídico permita una dualidad de procedimientos, la entidad administrativa queda inexorablemente vinculada a lo que en el proceso penal se haya declarado como probado o no probado, porque los hechos no pueden existir y dejar de existir para el Estado (STC N° 2050-2002-AA/TC, f. 19).

²⁰ Se hace referencia a las resoluciones que finalizan los PAS e investigaciones fiscales.

punición se fundamenta en la lesión de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido (STC N° 2050-2002-AA/TC, f. 19.a).

En materia ambiental, no existiría identidad de fundamento cuando se aperturan un proceso penal y un PAS en mérito a un mismo caso. Debido a que, la pena y la sanción administrativa tienen fines distintos, por ende, dichas sanciones no pueden ser equiparadas.

Puesto que, el Derecho Administrativo concibe al administrado como un individuo que debe ser obligado a actuar acorde a los estándares establecidos (García, 2016). Por ello, la finalidad de la sanción administrativa es asegurar el adecuado funcionamiento de los sectores sociales regulados (García, 2016).

Para alcanzar aquel objetivo, la Administración Pública aplica estímulos negativos externos sobre los administrados y en sectores sociales especialmente complejos prescinde de la motivación individual y asigna de forma eficiente los riesgos (García, 2016). Motivo por el cual, el principio de culpabilidad no es siempre necesario para la imposición de sanciones administrativas (García, 2016).

En contraposición, el Derecho Penal concibe a las personas como seres cuyo comportamiento goza de presunción de inocencia, la cual es levantada si se acredita la culpabilidad de quien incurre en la conducta típica.

En esta especialidad del Derecho, la finalidad de la pena es prevenir la lesión de bienes jurídicos (García, 2016). Razón por la cual, se niega el sentido social de la actuación delictiva y se restringe derechos esenciales al autor del delito, en mérito al fracaso organizativo en su orientación social (García, 2016).

Con una opinión similar, la Corte Suprema de Justicia mencionó en el Acuerdo Plenario N° 1-2007/ESV-22, específicamente en el cuarto fundamento jurídico de la Ejecutoria Suprema recaída en el Recurso de Nulidad N° 2090-2005, lo siguiente:

(...) el Derecho administrativo sancionador no se rige por el principio de lesividad sino por criterios de afectación general, de suerte que la sanción administrativa no requiere la

verificación de lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos y generalmente opera como respuesta ante conductas formales o de simple desobediencia a reglas de ordenación; que en cambio, el delito debe encerrar siempre un mayor contenido de injusto y de culpabilidad; 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.

No obstante, un sector de la doctrina sostiene que en algunos casos podría existir identidad de fundamento, porque hay bienes jurídicos subsumibles en normas penales y administrativas (Boyer, 2012). Igualmente, este grupo manifiesta que las sanciones administrativas y las penas no se diferencian cualitativamente, puesto que, la distinción entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo es coyuntural y cuantitativa²¹, no existiendo diferencias esenciales entre el ilícito penal y el ilícito administrativo (Muñoz, et. al, 2013).

Sin perjuicio de ello, la LPB no contraviene el principio de non bis in ídem porque en casos como la contaminación ambiental no se configura la triple identidad. Ya que, la identidad de fundamento no existiría porque el funcionamiento de los sectores sociales regulados es el objeto de tutela en el Derecho Administrativo; mientras, que el Derecho Penal protege al bien jurídico ambiente.

Por ende, en el Derecho todavía no se comprende a cabalidad a la LPB porque algunos juristas suelen aseverar que este tipo de norma contraviene los principios de legalidad y non bis in ídem, afirmación que incurre en los siguientes errores: (i) pensar que los legisladores formulan tipos penales con un cierto margen de indeterminación en contravención al ordenamiento jurídico peruano y (ii) pensar que las sanciones administrativas y penales poseen el mismo fundamento jurídico.

²¹ La diferencia entre sanción penal y sanción administrativa es más bien cuantitativa, en cuanto las sanciones penales deben ocuparse de los supuestos de mayor gravedad y prever las sanciones más graves (Muñoz, et. al, 2013, p. 61)

CAPÍTULO IV: APLICACIÓN DE LA LEY PENAL EN BLANCO PARA DELITOS AMBIENTALES

En este capítulo analizo al OEFA, el IF del OEFA y el MP por sus vínculos con la aplicación de la LPB en procesos penales interpuestos por la presunta comisión de delitos ambientales. Aquel nexos se visibiliza cuando el OEFA elabora y remite sus IF al MP, entidad que investiga la comisión de delitos ambientales y es una de las encargadas de la aplicación de la LPB en la vía judicial.

4.1 El OEFA y su Informe Fundamentado

4.1.1 El OEFA y su labor de fiscalización ambiental

En mérito a las negociaciones del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos de América (Tratado de Libre Comercio), el Perú se comprometió a modificar su legislación y política ambiental para garantizar el incremento progresivo de los niveles de protección ambiental (MINAM, 2016). Por aquella razón, en el año 2008 se publicó la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente (DL N° 1013), norma mediante la cual también se creó al OEFA²².

Según la Ley del SINEFA (Ley N° 29325), el OEFA se conceptualiza de la siguiente forma:

²² La creación del OEFA fue dispuesta en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley de creación, organización y funciones del MINAM.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Respecto a la fiscalización ambiental es pertinente explicar que en sentido amplio, dicha labor es un “macroproceso” compuesto por actividades de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción, las cuales se encuentran concatenadas (OEFA, 2014).

El objetivo principal de la fiscalización es garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales²³, así como, la prevención y la remediación efectiva de daños ambientales (OEFA, 2014). Igualmente, la fiscalización implica la promoción del cumplimiento de normas y la aplicación de incentivos en favor de los administrados que respetan la legislación ambiental (OEFA, 2014).

El OEFA es competente para fiscalizar los siguientes rubros: (i) gran y mediana minería²⁴, (ii) electricidad²⁵ e hidrocarburos²⁶, (iii) acuicultura de mayor escala²⁷ y

²³ En el numeral 1 del artículo 11° de la Ley del SINEFA, se estipula que las obligaciones ambientales fiscalizables están contenidas en la legislación ambiental, los instrumentos de gestión ambiental y los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA.

²⁴ Exploración, explotación, transporte, labor general, beneficio y almacenamiento de concentrados (OEFA, 2014, p. 46).

²⁵ Generación, transmisión y distribución (OEFA, 2014, p. 46).

²⁶ Exploración, explotación, transporte, refinación, almacenamiento, distribución y comercialización (OEFA, 2014, p. 47).

²⁷ b. Acuicultura de mayor escala.-Es el conjunto de actividades que se realizan para el cultivo o crianza de especies acuáticas, las que comprenden su ciclo biológico completo o parcial. Estas actividades se llevan a cabo en un medio seleccionado y controlado, sea en aguas naturales o artificiales, en aguas marinas, dulces o salobres.

La acuicultura de mayor escala comprende los procesos de producción mayores a 50 toneladas brutas por año (OEFA, 2014, p. 64).

procesamiento industrial pesquero, (iv) industria manufacturera²⁸, (v) organismos vivos modificados²⁹, (vi) actividades contenidas en las divisiones de la clasificación industrial internacional uniforme³⁰ y (vii) residuos sólidos³¹.

En cuanto a las actividades integrantes del “macroproceso” de fiscalización, en el inciso a) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley del SINEFA, se establece que la función evaluadora “comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales”.

De acuerdo al artículo 48° del ROF del OEFA (DS N° 013-2017-MINAM), esta función es realizada por la Dirección de Evaluación Ambiental, la cual es “el órgano de línea responsable de proponer, planificar y ejecutar actividades de vigilancia, monitoreo y evaluación ambiental, en el marco de las competencias del OEFA; (...)”.

Sobre la función supervisora, en el artículo 11° de la Ley del SINEFA se explica que la supervisión realizada por el OEFA es de dos tipos: (i) supervisión directa y (ii) supervisión a las EFA³². Respecto a la supervisión directa, en el inciso b) del numeral 1 del referido artículo se menciona que “comprende la facultad de realizar acciones de

²⁸ Rubros de cerveza, papel, cemento, curtiembre, fundición de metales, biocombustible, elaboración de bebidas, elaboración de azúcar y otros. Página web del OEFA: <https://www.oefa.gob.pe/que-es-el-oefa> (Revisado: 08.01.2019).

²⁹ Competencia adquirida en mérito al artículo 1° de la Resolución de Consejo Directivo N° 011-2015-OEFA/CD- Determinan competencia del OEFA en materia de Organismos Vivos Modificados.

³⁰ Competencia estipulada en el artículo 1° de la Resolución de Consejo Directivo N° 22-2017-OEFA- CD- Determinan fecha en las cuales el OEFA asume funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de actividades contenidas en las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme.

³¹ Competencia establecida en el artículo 16° del DL N° 1278- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

³² Artículo 7°.- Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local

Las Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local son aquellas con facultades expresas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental, y ejercen sus competencias con independencia funcional del OEFA. Estas entidades forman parte del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y sujetan su actuación a las normas de la presente Ley y otras normas en materia ambiental, así como a las disposiciones que dicte el OEFA como ente rector del referido Sistema (Ley N° 29325- Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental).

seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. A su vez, comprende la facultad de dictar medidas preventivas (...)”.

También, dicho inciso menciona que la función supervisora tiene como objetivo promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales, bajo las siguientes condiciones: (i) no se haya iniciado el PAS, (ii) se trate de una infracción subsanable y (iii) la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud.

En la actualidad, este tipo de supervisión es realizada por la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas, la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas y la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios; las que son conceptualizadas en los artículos 53^{o33}, 55^{o34} y 57^{o35} del ROF del OEFA como órganos de línea responsables de supervisar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, emitir medidas administrativas³⁶ en el ámbito de sus competencias y proponer la imposición de medidas correctivas³⁷ y medidas cautelares.

En adición a ello, se precisa que en el artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (Resolución de Consejo Directivo N° 027- 2017- OEFA/CD) se dispone que dichas Direcciones son las encargadas de

³³ En este artículo se define a la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas.

³⁴ En este artículo se define a la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas y se detalla que es competente en agricultura, pesca, acuicultura e industria manufacturera.

³⁵ En este artículo se define a la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios

³⁶ En los artículos 54°, 56° y 58° del ROF del OEFA se especifica que las medidas administrativas señaladas son: medidas preventivas, mandatos de carácter particular y requerimientos de actualización de instrumentos de gestión ambiental en materia de supervisión ambiental.

³⁷ En el artículo 19° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA se establecen las siguientes medidas correctivas: (i) decomiso de los bienes empleados para el desarrollo de la actividad económica, (ii) paralización, cese o restricción de la actividad económica causante de la infracción, (iii) cierre total o parcial del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad económica causante de la infracción, (v) restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso y de no ser posible ello, la obligación de compensarla en términos ambientales y/o económicos, (vi) adopción de medidas de mitigación, etc.

elaborar el Informe de Supervisión, documento que contiene los resultados de la supervisión y la recomendación del inicio del PAS.

Respecto a la supervisión de EFA, la Ley del SINEFA define aquella función de la siguiente manera:

Artículo 11°.- Funciones generales

(...)

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

(...)

b) Función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), nacional, regional o local: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local a las que se refiere el artículo 7°.

El OEFA, en ejercicio de su función supervisora, puede establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información relativa al cumplimiento de las funciones a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).

El incumplimiento de las funciones antes indicadas acarrea responsabilidad funcional, lo cual es comunicado al órgano competente del Sistema Nacional de Control.

Actualmente, en el artículo 42° del ROF del OEFA se estipula que la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental es el órgano de línea responsable del seguimiento y verificación del desempeño de las EFA.

Por otro lado, las funciones de fiscalización y sanción son definidas en la Ley del SINEFA bajo los siguientes términos:

Artículo 11°.- Funciones generales

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el

incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17°. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

(...).

Según lo dispone el artículo 59° del ROF del OEFA, la función fiscalizadora y sancionadora es ejercida en primera instancia por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos. Ya que, en ese artículo se determina que esta Dirección es “el órgano de línea responsable de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los/las administrados/as (...); encontrándose facultado para imponer sanciones, medidas cautelares y correctivas, así como otorgar incentivos (...)”.

A su vez, se advierte que dicha Dirección está compuesta por la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas, la Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicio y la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos³⁸. Con la lectura de los artículos 62^{o39}, 63^{o40} y 64^{o41} del ROF del OEFA y el artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, se infiere que en el PAS las Subdirecciones de Fiscalización se desempeñan como la autoridad instructora, es decir, son las que emiten el Informe Final de Instrucción. Mientras, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos actúa como autoridad decisora, puesto que, en el artículo 60° del ROF del OEFA se menciona que ésta es competente para conocer y resolver en primera instancia.

³⁸ Según lo dispuesto en el artículo 65° del ROF del OEFA, la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos tiene las siguientes funciones: (i) efectuar el análisis del cálculo de las multas correspondientes a infracciones ambientales, mediante la aplicación de la metodología correspondiente, (ii) ejecutar acciones necesarias para la aplicación de incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental y la normativa vigente, (iii) diseñar y proponer la metodología para el cálculo de las multas en coordinación con la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria, etc.

³⁹ Este artículo contiene las funciones de la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas.

⁴⁰ Este artículo contiene las funciones de la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas.

⁴¹ Este artículo contiene las funciones de la Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios.

Adicionalmente, en los artículos 19° del ROF del OEFA y 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA se estipula que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es un órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, además tiene competencia para pronunciarse sobre recursos de apelación interpuestos contra resoluciones emitidas por la autoridad decisora.

Debido al vínculo existente entre el OEFA y el SINEFA, así como, la relevancia de dicho sistema para la tutela del derecho a vivir en un ambiente sano, se debe tener en cuenta el siguiente extremo de la Ley del SINEFA:

Artículo 3°.- Finalidad

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, (...).

También, en el artículo 4° de la Ley del SINEFA se indica que este sistema está compuesto por el MINAM, el OEFA y las EFA nacionales, regionales y locales. Respecto a las atribuciones del OEFA como ente rector del sistema, en la referida ley se estipulan la función supervisora de EFA y la función normativa. Esta última es descrita en los siguientes términos:

Artículo 11°.- Funciones generales

(...)

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

a) Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en 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), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de

supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.

(...)

En el marco de este sistema, a las EFA les asignan obligaciones específicas tales como: (i) aprobar y proponer, de ser el caso, la tipificación de infracciones y sanciones ambientales, (ii) aprobar instrumentos operativos, legales y técnicos, (iii) poseer el equipo técnico necesario, recurrir a laboratorios acreditados y dotarse de personal especializado y capacitado para el ejercicio de la fiscalización ambiental, (iv) elaborar, aprobar, ejecutar y reportar su Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA)⁴² y (v) reportar al OEFA el ejercicio de las acciones de fiscalización ambiental realizadas (MINAM, 2016).

Para explicar cuáles son las competencias de las EFA nacionales presento la siguiente tabla, la cual contiene las unidades orgánicas encargadas directamente de la fiscalización ambiental y las actividades que son objeto de fiscalización.

⁴² El Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA) es un instrumento de planificación que deben formular las EFA en su calidad de autoridades competentes para desarrollar funciones de evaluación, supervisión y fiscalización y sanción, de acuerdo a su ámbito de competencia.

En el PLANEFA deben detallarse los objetivos y las correspondientes metas y actividades institucionales en materia de fiscalización ambiental a cargo de la entidad.

El OEFA no aprueba el PLANEFA de las EFA. Cada EFA debe aprobarlo antes del 30 de enero de cada año, y reportar dicha aprobación al OEFA.

El PLANEFA constituye la principal herramienta para el seguimiento que realiza el OEFA respecto de las actividades en materia de fiscalización ambiental programadas por cada EFA durante el año (OEFA, 2014, p.21).

Tabla N° 3. EFA nacionales, organizadas según su unidad orgánica encargada de la fiscalización ambiental y sus actividades fiscalizables

| EFA nacionales | Unidad orgánica encargada de la fiscalización ambiental y las actividades que fiscalizan |
|--|--|
| <p>Ministerio de Transportes y Comunicaciones⁴³ (MTC)</p> | <p>i. <u>Unidades orgánicas:</u> Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales y Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones</p> <p>ii. <u>Actividades fiscalizables:</u> transporte y comunicaciones (emisión de radiaciones no ionizantes)</p> |
| <p>Ministerio de la Producción⁴⁴ (PRODUCE)</p> | <p>i. <u>Unidad orgánica:</u> Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción</p> <p>ii. <u>Actividades fiscalizables:</u> pesca (se incluye la actividad extractiva marítima de mayor escala, es decir, mayor a 32,6 m³ de capacidad de bodega y en virtud de un régimen especial. En el caso de la actividad extractiva de anchoveta, también las de menor escala, esto es, embarcaciones mayores de 10 m³ y menores de 32,6 m³ de capacidad de bodega, con un máximo 15 m de eslora, pudiendo contar con modernos equipos y sistemas de pesca)</p> |
| <p>Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento⁴⁵ (VIVIENDA)</p> | <p>i. <u>Unidad orgánica:</u> Dirección General de Asuntos Ambientales</p> <p>ii. <u>Actividades fiscalizables:</u> construcción, saneamiento (plantas de tratamiento de aguas residuales) y residuos generados por las actividades de la construcción y demolición</p> |
| <p>Ministerio de Agricultura y Riego⁴⁶ (MINAGRI)</p> | <p>i. <u>Unidad orgánica:</u> Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios</p> <p>ii. <u>Actividades fiscalizables:</u> agricultura y agroindustria, actividad pecuaria (ganado) y residuos sólidos del sector agrario</p> |
| <p>Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre⁴⁷ (OSINFOR)</p> | <p>i. <u>Unidades orgánicas:</u> Dirección de Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre y Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre</p> <p>ii. <u>Actividades fiscalizables:</u> aprovechamiento y conservación del recurso forestal y de fauna silvestre, realizados por titulares de concesiones, permisos y autorizaciones</p> |
| <p>Servicio Nacional de Áreas Naturales</p> | <p>i. <u>Unidades orgánicas:</u> Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas y Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas</p> |

⁴³ La información es extraída del DS N° 021- 2007- MTC- ROF del MTC y su modificatoria.

⁴⁴ La información es extraída del DS N° 002- 2017-PRODUCE- ROF del PRODUCE y su modificatorias.

⁴⁵ La información es extraída del DS N° 010- 2014-VIVIENDA (ROF de VIVIENDA) y sus modificatorias.

⁴⁶ La información es extraída del DS N° 008- 2014-MINAGRI (ROF del MINAGRI) y sus modificatorias.

⁴⁷ La información es extraída del DS N° 029- 2017-PCM (ROF del OSINFOR).

| | |
|---|--|
| Protegidas por el Estado ⁴⁸ (SERNANP) | ii. <u>Actividades fiscalizables</u> : conservación y aprovechamiento del recurso forestal en áreas naturales protegidas y actividades en zonas de amortiguamiento, estas últimas deben suponer un riesgo para el interior de las áreas naturales protegidas |
| Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre ⁴⁹ (SERFOR) | i. <u>Unidades orgánicas</u> : Dirección de Control de la Gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre (integra la Dirección General de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre) y Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre ii. <u>Actividad fiscalizable</u> : aprovechamiento del recurso forestal y fauna silvestre, siempre que no se encuentren en áreas naturales protegidas o en zonas de concesión, permisos y autorizaciones forestales y de fauna silvestre con fines de aprovechamiento sostenible, así como en las regiones donde no se ha realizado la transferencia de funciones en esta materia |
| Ministerio de Salud ⁵⁰ (MINSa) | i. <u>Unidad orgánica</u> : Dirección General de Salud Ambiental ii. <u>Actividades fiscalizables</u> : a) residuos sólidos de establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo, veterinarias y de los generados en campañas sanitarias, b) cementerios, c) crematorios, d) traslado de cadáveres y e) restos humanos, exhumación, inhumación y cremación |
| Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público ⁵¹ (OSITRAN) | i. <u>Órgano de línea</u> : Gerencia de Supervisión y Fiscalización ii. <u>Actividad fiscalizable</u> : infraestructura de transporte de uso público (obligaciones ambientales que se encuentran establecidas en los contratos de concesión) |
| Autoridad Nacional del Agua ⁵² (ANA) | i. <u>Unidades orgánicas</u> : Autoridades Administrativas del Agua y (ii) Administraciones Locales del Agua ii. <u>Actividades fiscalizables</u> : actividades que generen contaminación en cuerpos hídricos |
| Dirección General de Capitanías y Guardacostas ⁵³ (DICAPI) | i. <u>Unidades orgánicas</u> : Dirección del Medio Ambiente y Capitanías de Puertos ii. <u>Actividades fiscalizables</u> : a) actividades que se desarrollan o tengan alcance en el medio acuático, b) actividades realizadas en los terrenos ribereños hasta los cincuenta metros medidos a partir de la línea de más alta marea del mar y las riberas hasta la línea de más alta crecida ordinaria en las márgenes de los ríos y lagos |

⁴⁸ La información es extraída del DS N° 006-2008- MINAM (ROF del SERNANP).

⁴⁹ La información es extraída del DS N° 007-2013-MINAGRI (ROF del SERFOR) y su modificatoria.

⁵⁰ La información es extraída del DS N° 008-2017/SA (ROF del MINSa) y sus modificatorias.

⁵¹ La información es extraída del DS N° 012-2015-PCM (ROF del OSITRAN) y sus modificatorias.

⁵² La información es extraída del DS N° 018-2017-MINAGRI (ROF del ANA).

⁵³ La información es extraída del DL N° 1147 (Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas) y el DS N° 015-2014-DE (Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147).

| | |
|--|---|
| | navegables, c) actividades de las naves y embarcaciones que se encuentren en aguas jurisdiccionales peruanas y las de bandera nacional que se encuentren en alta mar o en aguas jurisdiccionales de otros países, d) actividades de artefactos navales e instalaciones acuáticas en el medio acuático, e) actividades de las personas naturales y jurídicas que tengan alcance en el medio acuático y f) actividades relacionadas con el tráfico acuático |
| Ministerio de Comercio Exterior y Turismo ⁵⁴ (MINCETUR) | <ul style="list-style-type: none"> i. <u>Unidad orgánica</u>: Dirección de Asuntos Ambientales Turísticos (integra la Dirección General de Políticas de Desarrollo Turístico) ii. <u>Actividad fiscalizable</u>: turismo dentro de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao |
| Autoridad Portuaria Nacional ⁵⁵ (APN) | <ul style="list-style-type: none"> i. <u>Unidad orgánica</u>: Dirección de Operaciones y Medio Ambiente ii. <u>Actividades fiscalizables</u>: actividades que se desarrollen al interior de una infraestructura portuaria |

En cuanto a las competencias fiscalizadoras de las EFA regionales (GORE)⁵⁶; el OEFA (2015) menciona lo siguiente:

- i. En el sector minería⁵⁷, los GORE tienen competencia para fiscalizar a la pequeña minería y la minería artesanal⁵⁸ (formal, informal e ilegal) desarrollada en su circunscripción, aunque no estén acreditadas como tales.

En el caso de Lima Metropolitana, la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas es la que realiza la fiscalización ambiental, en mérito a lo

⁵⁴ La información es extraída del DS N° 005-2002-MINCETUR (ROF del MINCETUR) y sus modificatorias.

⁵⁵ La información es extraída del DS N° 034-2004-MTC (ROF de la APN).

⁵⁶ En la provincia de Lima, las competencias y funciones otorgadas al Gobierno Regional de Lima fueron transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima. En tal sentido, para los distritos de Lima Metropolitana, la entidad con competencia de fiscalización ambiental es la municipalidad mencionada, mientras que para las demás provincias del departamento de Lima (Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos) es el Gobierno Regional de Lima (OEFA, 2015, p. 26).

⁵⁷ Esta competencia se encuentra estipulada en los incisos c) y h) del artículo 59° de la Ley N° 27867- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

⁵⁸ Si un titular minero de la pequeña minería y minería artesanal no cumple con cualquiera de las tres (3) condiciones previstas en el Artículo 91° del TUO de la LGM para ser calificado como tal, la fiscalización ambiental será competencia del OEFA (OEFA, 2015, p.31)

dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del DL N° 1101 (Decreto Legislativo que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal).

- ii. En el sector agricultura⁵⁹, los GORE son competentes para fiscalizar el aprovechamiento sin título habilitante de recursos forestales y de fauna silvestre, el transporte de aquellos recursos y otras actividades que se efectúen bajo su jurisdicción y no sean competencia del OSINFOR.

En los departamentos cuyos GORE todavía no tienen esta competencia, la fiscalización ambiental es realizada por las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre del SERFOR.

- iii. En el sector salud⁶⁰, los GORE son competentes para fiscalizar: (i) la gestión de residuos sólidos generados por las actividades económicas y la gestión de los residuos en los establecimientos de salud y servicios médicos de apoyo, (ii) el adecuado funcionamiento de cementerios y locales de servicios funerarios públicos o privados y (iii) las actividades de las empresas operadoras de residuos sólidos.
- iv. En el sector pesquería⁶¹, los GORE son competentes para fiscalizar la acuicultura de menor escala y subsistencia, la pesca artesanal y de menor escala y el procesamiento artesanal.

⁵⁹ Esta competencia se encuentra estipulada en los incisos e) y q) del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en los artículos 19° (inciso a) y 145° de la Ley N° 29763- Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

⁶⁰ Esta competencia se encuentra estipulada en el inciso k) del artículo 49° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los incisos e) y f) del artículo 21° de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el artículo 9° de la Ley N° 26298- Ley de Cementerios y Servicios Funerarios y el artículo 68° del DS N° 03-94-SA- Reglamento de la Ley de Cementerios y Servicios Funerarios.

⁶¹ Esta competencia se encuentra estipulada en los incisos b), c) y f) del artículo 52° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- v. En el sector turismo⁶², los GORE son competentes para fiscalizar el adecuado cumplimiento de las normas ambientales en la actividad turística.

Por consiguiente, el OEFA es una entidad que protege al ambiente en la vía administrativa, ya que, es una EFA nacional encargada de la fiscalización de actividades productivas de gran y mediana envergadura que podrían dañar al ambiente y/o alguno de sus componentes. Igualmente, se debe tener en cuenta que el OEFA es una institución importante para la fiscalización ambiental en el Perú, porque como ente rector del SINEFA tiene la obligación de crear normas que regulan el ejercicio de la fiscalización ambiental, así como, la obligación de supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora asignadas a las EFA se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

4.1.2 El Informe Fundamentado del OEFA

En el Reglamento del numeral 149.1 del artículo 149° de la Ley General del Ambiente (DS N° 007-2017-MINAM), el IF es conceptualizado de la siguiente manera:

Artículo 2°.- Naturaleza del informe fundamentado

2.1. El informe fundamentado es un documento elaborado en cumplimiento de la Ley General del Ambiente, que constituye una prueba documental relacionada a la posible comisión de delitos de contaminación, contra los recursos naturales y de responsabilidad funcional e información falsa tipificados en el Título XIII del Código Penal.

2.2. El informe fundamentado no constituye un requisito de procedibilidad de la acción penal. El Fiscal puede formular su requerimiento Fiscal, prescindiendo de este, con las pruebas de cargo y descargo recabadas durante la investigación preparatoria. Sin perjuicio de ello, es obligatoria para la autoridad responsable de su elaboración la emisión del mismo, bajo responsabilidad (El subrayado es agregado).

⁶² Esta competencia se encuentra estipulada en los incisos k) y m) del artículo 63 ° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Respecto a la autoridad responsable de su elaboración, en el artículo 3° se establece que para los casos de contaminación ambiental, el IF será elaborado por la EFA nacional, regional o local que ejerza la función fiscalizadora en la materia objeto de investigación.

A su vez, en dicho artículo se incluyen dos supuestos adicionales: (i) en caso exista más de una autoridad responsable, el fiscal puede requerir su elaboración a cada una de éstas, quienes emitirán el IF en el marco de sus funciones y competencias y (ii) en caso el fiscal lo considere necesario, puede solicitar al OEFA la identificación de la autoridad responsable.

De acuerdo al artículo 4°, para los casos de contaminación ambiental el contenido mínimo del IF es el siguiente: (i) antecedentes de los hechos investigados, (ii) base legal aplicable, (iii) competencia de la autoridad, (iv) identificación de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados involucrados en la investigación penal, (v) información sobre las acciones de fiscalización ambiental realizadas por la entidad a la que se solicita el IF y/o reportes presentados por los administrados que se encuentren involucrados en la investigación penal y (vi) conclusiones.

En cuanto al procedimiento de solicitud del IF, en el artículo 10° se explica que el fiscal debe requerirlo a través de un oficio y en cualquier momento de la investigación y hasta antes de emitirse pronunciamiento en la etapa intermedia del proceso penal. Además, se menciona que el oficio debe tener anexada la copia de la disposición fiscal, en la que se debe indicar: (i) el pedido expreso del IF, (ii) los antecedentes de los hechos denunciados, (iii) la disposición que da inicio a la investigación, (iv) los actuados más relevantes y (v) cualquier otra información pertinente.

También, en aquel artículo se indica que la EFA responsable de la emisión del IF tiene un plazo no mayor a treinta días hábiles para remitir dicho documento al fiscal, plazo que es contabilizado a partir del día siguiente de la recepción del oficio del MP. En caso de que la EFA requiera información adicional podrá solicitarla al fiscal a cargo de la

investigación penal, para lo cual el plazo de entrega del IF se computará a partir de la fecha de recepción de la respuesta del MP⁶³.

De manera complementaria, se advierte que en mérito a la aplicación de la LPB (Código Penal), los fiscales deben iniciar sus investigaciones cuando sospechan que personas que realizan actividades fiscalizables por el OEFA estarían cometiendo delitos ambientales. En estos casos, tienen que requerir al OEFA la elaboración y remisión de IF, porque dicha entidad es la EFA competente.

En la actualidad, el literal f) del artículo 45° del ROF del OEFA dispone que la Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental se encarga de “atender los requerimientos formulados por el Ministerio Público, Poder Judicial y Policía Nacional del Perú, en el marco de las investigaciones por delitos ambientales, emitiendo los informes fundamentados (...)”.

No obstante, en esta tesis la COFEMA es el área responsable de la elaboración de los IF, debido a que, en el punto 5.2 de las disposiciones generales de los Lineamientos para la emisión de Informes Fundamentados a cargo del OEFA (Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2014-OEFA/PCD), norma vigente durante la realización del trabajo de campo, se otorgó aquella competencia a la COFEMA.

Adicionalmente, preciso que en los puntos 6.1.1 y 6.1.2 de las disposiciones específicas de los lineamientos se estableció que la emisión del IF se realizaba en dos etapas: (i) etapa de recolección y entrega de información: la COFEMA debía requerir a las Direcciones de Evaluación, Supervisión, Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y/o el Tribunal de Fiscalización Ambiental, según corresponda, la información vinculada a los hechos materia de investigación penal y (ii) etapa de elaboración del IF: la COFEMA debía usar la información brindada por las Direcciones y/o el Tribunal para hacer el documento.

⁶³ Sin perjuicio de ello, en el numeral 4 del artículo 10° se manifiesta que la EFA debe remitir copia del IF al Procurador Público Especializado en Delitos Ambientales (cargo desempeñado por el Procurador Público del MINAM), para que ejerza la defensa de los intereses del Estado.

Con el objetivo de analizar la producción de IF del OEFA presento la siguiente tabla, la cual contiene la cantidad de IF elaborados por el OEFA entre los años 2012 y 2017, así como, las materias sobre las que versan dichos informes.

Tabla N° 4. Informes Fundamentados del OEFA, organizados según materia y año de elaboración

| Informes Fundamentados del OEFA | | | | | | | | |
|--|----------------|----------------------|---------------------|--------------|------------------|----------------------------------|--------------|--------------|
| Año | Minería | Hidrocarburos | Electricidad | Pesca | Industria | Responsabilidad funcional | Otros | Total |
| 2012 | 48 | 14 | 05 | 03 | 01 | 00 | 09 | 80 |
| 2013 | 62 | 27 | 06 | 11 | 01 | 02 | 08 | 117 |
| 2014 | 35 | 17 | 03 | 16 | 07 | 04 | 00 | 82 |
| 2015 | 34 | 13 | 00 | 20 | 07 | 02 | 00 | 76 |
| 2016 | 20 | 14 | 05 | 11 | 15 | 03 | 00 | 68 |
| 2017 | 14 | 09 | 03 | 08 | 05 | 01 | 00 | 40 |
| Total | 213 | 94 | 22 | 69 | 36 | 12 | 17 | 463 |

(Fuente: OEFA)⁶⁴

En la tabla se evidencia que las dos actividades productivas con mayor cantidad de IF son minería (213) e hidrocarburos (94). Asimismo, se advierte que en ambos rubros existe una tendencia a la disminución de la producción de informes.

Aquella tendencia puede deberse a la desconfianza que tiene la sociedad civil en el sistema de justicia. Dicha situación conduce a que las poblaciones afectadas por la posible comisión de delitos ambientales opten por exigir al gobierno la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos informales⁶⁵ como las mesas de

⁶⁴ Información facilitada por la Defensoría del Pueblo, entidad pública que solicitó dicha información al OEFA.

⁶⁵ Según lo dispuesto en la legislación nacional, los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MARC) son los siguientes: negociación, mediación, arbitraje y conciliación. Por ende, una mesa de diálogo no es un MARC, pero en la práctica funciona como tal.

diálogo, las cuales son espacios donde la población puede negociar con las empresas y el Estado, para lograr el cese de la vulneración de sus derechos.

De igual modo, se considera que esta tendencia puede deberse a que en el Perú no existe abundante jurisprudencia penal que aliente a la sociedad civil a interponer acciones legales en esta vía. Por el contrario, existe un número considerable de jurisprudencia constitucional que se pronuncia a favor de los petitorios de la población, por ello, la sociedad civil suele pensar que la vía constitucional es la más efectiva y en pocas oportunidades denuncia estos casos ante el MP. Razón por la cual, este último tomaría conocimiento de menos casos y podría estar solicitando cada vez menos IF al OEFA.

Por otro lado, los rubros electricidad (22) e industria (36) son los que menos IF generan. Esta situación puede deberse a que en el imaginario colectivo (incluidos los fiscales), las empresas mineras e hidrocarburíferas son las que generalmente incumplen obligaciones ambientales, por ende, son las investigadas usualmente.

Otro dato relevante es que la pesca (69) es la tercera actividad productiva con más IF y se hace hincapié sobre este punto, porque en el imaginario colectivo la pesca no es una actividad vinculada al incumplimiento de obligaciones ambientales. Pero, a diferencia de los rubros electricidad e industria, ésta produce preocupación en el MP.

Para estudiar la producción de IF del OEFA desde otra perspectiva presento la siguiente tabla, la cual contiene el número de IF remitidos durante los años 2012 y 2017, así como, la especificación de los departamentos a los que fueron enviados dichos informes.

Tabla N° 5. Informes Fundamentados del OEFA, organizados según departamento y año de elaboración

| Departamento | Año | | | | | | |
|--------------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total |
| Amazonas | 05 | 03 | 01 | 01 | 03 | 01 | 14 |
| Ancash | 10 | 16 | 09 | 12 | 11 | 06 | 64 |
| Apurímac | 00 | 01 | 01 | 01 | 02 | 01 | 06 |
| Arequipa | 05 | 12 | 10 | 04 | 04 | 00 | 35 |
| Ayacucho | 00 | 03 | 00 | 04 | 01 | 01 | 09 |

| | | | | | | | |
|---------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Cajamarca | 07 | 08 | 03 | 03 | 02 | 02 | 25 |
| Callao | 01 | 02 | 11 | 04 | 02 | 02 | 22 |
| Cusco | 01 | 04 | 03 | 01 | 02 | 01 | 12 |
| Huancavelica | 00 | 02 | 05 | 04 | 00 | 00 | 11 |
| Huánuco | 00 | 02 | 00 | 00 | 01 | 00 | 03 |
| Ica | 02 | 03 | 08 | 10 | 03 | 00 | 26 |
| Junín | 14 | 06 | 03 | 01 | 02 | 01 | 27 |
| La Libertad | 04 | 03 | 06 | 05 | 07 | 00 | 25 |
| Lambayeque | 00 | 02 | 00 | 00 | 02 | 02 | 06 |
| Lima | 12 | 18 | 10 | 06 | 07 | 02 | 55 |
| Loreto | 07 | 04 | 01 | 02 | 08 | 05 | 27 |
| Madre de Dios | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 |
| Moquegua | 01 | 02 | 01 | 01 | 05 | 05 | 15 |
| Pasco | 07 | 16 | 05 | 11 | 03 | 02 | 44 |
| Piura | 02 | 03 | 03 | 02 | 02 | 03 | 15 |
| Puno | 02 | 06 | 00 | 01 | 00 | 00 | 09 |
| San Martín | 00 | 00 | 00 | 01 | 00 | 01 | 02 |
| Tacna | 00 | 00 | 00 | 01 | 00 | 03 | 04 |
| Tumbes | 00 | 00 | 03 | 01 | 01 | 00 | 05 |
| Ucayali | 00 | 01 | 00 | 00 | 00 | 00 | 01 |
| Total | 80 | 117 | 83 | 76 | 68 | 38 | 462 |

(Fuente: OEFA)⁶⁶

En la tabla se evidencia que los cuatro departamentos con mayor cantidad de IF son Ancash (64), Lima (55), Pasco (44) y Arequipa (35). En el caso de Lima, esta situación se puede deber a las facilidades logísticas de la ciudad, las cuales permiten al MP formular sus requerimientos de manera continua y sin muchos inconvenientes.

Además, esta situación puede suscitarse porque en Lima existe mayor posibilidad de que su población conozca cuál es la entidad encargada de la persecución de delitos, hecho que implica que el MP sea alertado con mayor frecuencia sobre la posible comisión de delitos ambientales. Asimismo, se debe tener en cuenta que la población limeña no tiene tantas dificultades para recurrir al MP y a diferencia del contexto en otros departamentos, esta entidad no es percibida como ajena a la vida cotidiana.

En contraposición, se observa que los cinco departamentos con menor cantidad de IF son Apurímac (06), Lambayeque (06), Huánuco (03), Ucayali (01) y Madre de Dios (00). Pero, el caso más preocupante es Madre de Dios, debido a que, la cifra de IF emitidos

⁶⁶ Información facilitada por la Defensoría del Pueblo, entidad pública que solicitó dicha información al OEFA.

para este departamento es cero. Aquella situación puede deberse a que la actividad productiva predominante en la zona es la minería ilegal, actividad que no es objeto de fiscalización del OEFA, por lo tanto, el MP no puede requerir IF en dichos casos.

Igualmente, la tabla muestra una tendencia a la disminución de la producción de IF, descenso que no necesariamente está vinculado al cumplimiento de obligaciones ambientales y que debería ser estudiado por la academia nacional. Dado que, los delitos ambientales son temas de investigación poco desarrollados en el Perú.

Por ende, el IF del OEFA es una prueba documental importante para el proceso penal, porque este documento contiene información proporcionada por una EFA especializada en la materia investigada y que puede ser utilizada por los fiscales para sus investigaciones. En cuanto a la data proporcionada en las tablas, se evidencia que la producción de IF del OEFA es considerable, así como, se observa que las cifras más altas de IF remitidos se concentran en ciertas actividades productivas y algunos departamentos, hecho que amerita ser estudiado en el futuro.

4.2 El Ministerio Público

4.2.1 El Ministerio Público y su labor de prevención e investigación del delito ambiental

Según lo establecido en el artículo 11° de la Ley Orgánica del Ministerio Público (DL N° 052), dicha entidad “es titular de la acción penal pública, la que ejercita de oficio, a instancia de la parte agraviada o por acción popular, (...)”.

Asimismo, en el artículo 1° de la referida ley se establece que las funciones del MP son: (i) la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, (ii) la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, los menores, los incapaces y el interés social, (iii) velar por la moral pública, la persecución del delito y la reparación civil y (iv) velar por la prevención del delito, la independencia de los órganos judiciales, la recta administración de justicia, etc.

En cuanto a la materia ambiental, se informa que con Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 038- 2008-MP-FN-JFS, el MP creó a las FEMA en el año 2008. Adicionalmente, se indica que con Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 054-2008-MP-FN-JFS, el MP amplió las competencias de las Fiscalías Provinciales de Prevención del Delito para que dichas fiscalías se desempeñen como FEMA en los distritos en donde estas últimas no existan.

En el acápite II del Reglamento de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1177-2014-MP-FN) se establece que las FEMA “tienen por finalidad prevenir e investigar los delitos ambientales (...), promoviendo la defensa del medio ambiente y los recursos naturales como bien jurídico protegido, así como el mantenimiento de un ambiente sano y equilibrado, como derecho fundamental de las personas”.

De acuerdo al acápite VI de aquel reglamento, las FEMA están a compuestas por un fiscal provincial especializado en materia ambiental, dos o más fiscales adjuntos provinciales, asistentes en función fiscal y asistentes administrativos⁶⁷. También, en el acápite VI se estipula que las FEMA son organizadas, dirigidas y supervisadas por el Coordinador Nacional de FEMA, quien es un Fiscal Superior designado a dedicación exclusiva por la Fiscalía de la Nación y se encuentra adscrito a esta última.

Para analizar la cantidad de fiscales asignados a las FEMA presento la siguiente tabla, la cual contiene el número de FEMA y fiscales provinciales distribuidos en cada distrito fiscal, data correspondiente al año 2016.

⁶⁷ Se considera lo dispuesto en la Resolución de Junta de Fiscales N° 054-2008-MP-FN-JPS, la cual modifica el Reglamento de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental.

Tabla N° 6. FEMA, Fiscales Especializados Provinciales y Fiscales Adjuntos Provinciales, organizados por distrito fiscal

| Fiscalía | Fiscal Especializado Provincial | Fiscal Adjunto Provincial | Total de Fiscales |
|--|--|----------------------------------|--------------------------|
| Distrito Fiscal de Amazonas | 04 | 06 | 10 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Amazonas | 01 | 02 | 03 |
| (ii) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Bongará - Sede Pomacochas | 01 | 01 | 02 |
| (iii) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Rodríguez de Mendoza - Sede San Nicolás | 01 | 01 | 02 |
| (iv) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Bagua | 01 | 02 | 03 |
| Distrito Fiscal de Ancash | 01 | 01 | 02 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Áncash | 01 | 01 | 02 |
| Distrito Fiscal de Apurímac | 01 | 02 | 03 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Apurímac | 01 | 02 | 03 |
| Distrito Fiscal de Arequipa | 01 | 01 | 02 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Arequipa | 01 | 01 | 02 |
| Distrito Fiscal de Ayacucho | 03 | 05 | 08 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Ayacucho | 01 | 02 | 03 |
| (ii) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental - Sede Ayna - San Francisco | 01 | 02 | 03 |
| (iii) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental - Sede Puquio | 01 | 01 | 02 |
| Distrito Fiscal de Cajamarca | 01 | 02 | 03 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Cajamarca | 01 | 02 | 03 |
| Distrito Fiscal de Cusco | 01 | 01 | 02 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Cusco | 01 | 01 | 02 |
| Distrito Fiscal de Huancavelica | 01 | 01 | 02 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Huancavelica | 01 | 01 | 02 |
| Distrito Fiscal de Huánuco | 02 | 04 | 06 |

| | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Huánuco | 01 | 02 | 03 |
| (ii) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Leoncio Prado | 01 | 02 | 03 |
| Distrito Fiscal de Junín | 02 | 04 | 06 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Huancayo | 01 | 02 | 03 |
| (ii) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental - Sede Chanchamayo (*) | 01 | 02 | 03 |
| Distrito Fiscal de La Libertad | 02 | 02 | 04 |
| (i) Fiscalía Provincial Transitoria Especializada en Materia Ambiental de La Libertad | 01 | 01 | 02 |
| (ii) Fiscalía provincial Especializada en Materia Ambiental de La Libertad | 01 | 01 | 02 |
| Distrito Fiscal de Lima | 01 | 01 | 02 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Lima | 01 | 01 | 02 |
| Distrito Fiscal de Loreto | 03 | 04 | 07 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto - Maynas | 02 | 03 | 05 |
| (ii) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto - Nauta (*) | 01 | 01 | 02 |
| Distrito Fiscal de Madre de Dios | 04 | 08 | 12 |
| (i) Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Madre de Dios | 04 | 08 | 12 |
| Distrito Fiscal de Pasco | 01 | 01 | 02 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Pasco | 01 | 01 | 02 |
| Distrito Fiscal de Piura | 01 | 02 | 03 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Piura | 01 | 02 | 03 |
| Distrito Fiscal de Puno | 01 | 01 | 02 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Puno | 01 | 01 | 02 |
| Distrito Fiscal de San Martín | 02 | 03 | 05 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Alto Amazonas (*) | 01 | 01 | 02 |
| (ii) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de San Martín | 01 | 02 | 03 |
| Distrito Fiscal de Santa | 01 | 02 | 03 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental del Santa | 01 | 02 | 03 |
| Distrito Fiscal de Ucayali | 03 | 09 | 12 |

| | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|
| (i) 1° Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali | 01 | 04 | 05 |
| (ii) 2° Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali | 02 | 04 | 06 |
| (iii) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental - Sede Atalaya (*) | - | 01 | 01 |
| Distrito Fiscal de Ventanilla | 01 | 01 | 02 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Delitos de Materia Ambiental de Ventanilla | 01 | 01 | 02 |
| TOTAL DE FISCALÍAS: 33 | 37 | 61 | 98 |

(*) Fiscalías no interconectadas. Sin información de carga procesal en los sistemas
Fecha de Corte de Información: 07 de enero de 2017
(Fuente: Ministerio Público)⁶⁸

En la tabla se evidencia que los cinco distritos con mayor número de fiscales son Madre de Dios (12), Ucayali (12), Amazonas (10), Ayacucho (08) y Loreto (07). Esta situación debe ser considerada positiva porque demuestra que el MP habría decidido asignar fiscales en función a las necesidades de cada lugar, dejando de lado la costumbre de que Lima y algunos departamentos de la costa sean los que cuenten prioritariamente con la presencia del MP.

De igual modo, es pertinente señalar que Madre de Dios (al igual que Ucayali) es el distrito con mayor número de fiscales asignados. Dicha situación se debe probablemente a que es el departamento dónde prolifera la minería ilegal, delito ambiental que debe ser perseguido con urgencia por el MP, ya que, trae consigo la comisión de delitos como la contaminación del ambiente, el financiamiento de la minería ilegal, el tráfico ilícito de insumos químicos y maquinarias destinados a minería ilegal, la alteración del ambiente o paisaje, etc.

En contraposición, la tabla muestra que los nueve distritos con el menor número de fiscales asignados son Cajamarca (03), Ancash (02), Arequipa (02), Cusco (02), Huancavelica (02), Lima (02), Ventanilla (02), Pasco (02) y Puno (02). Aquella situación podría ser perjudicial en el caso de Cajamarca porque en este departamento se encuentran localizados grandes proyectos mineros, cuya actividad productiva podría acarrear la

⁶⁸ Información remitida a través de la Resolución N° 173- 2017/ TRANSPARENCIA, documento de fecha 04 de julio del 2017.

comisión de delitos ambientales. Por lo que se requeriría mayor presencia del MP en la zona.

Para analizar la carga procesal de las FEMA presento la siguiente tabla, la cual contiene el número de denuncias recibidas e investigaciones preparatorias en trámite, data correspondiente al año 2016.

Tabla N° 7. Denuncias e investigaciones preparatorias de las FEMA, organizadas por distrito fiscal

| Fiscalía | Denuncias | Investigación Preparatoria |
|--|------------------|-----------------------------------|
| Distrito Fiscal de Amazonas | 349 | 87 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Amazonas | 94 | 31 |
| (ii) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Bongará - Sede Pomacochas | 65 | 18 |
| (iii) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Rodríguez de Mendoza - Sede San Nicolás | 52 | 06 |
| (iv) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Bagua | 138 | 32 |
| Distrito Fiscal de Ancash | 30 | 152 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Áncash | 30 | 152 |
| Distrito Fiscal de Apurímac | 172 | 24 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Apurímac | 172 | 24 |
| Distrito Fiscal de Arequipa | 226 | 181 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Arequipa | 226 | 181 |
| Distrito Fiscal de Ayacucho | 231 | 92 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Ayacucho | 105 | 44 |
| (ii) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental - Sede Ayna - San Francisco | 26 | 46 |
| (iii) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental - Sede Puquio | 100 | 02 |
| Distrito Fiscal de Cajamarca | 110 | 70 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Cajamarca | 110 | 70 |
| Distrito Fiscal de Cusco | 292 | 08 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Cusco | 292 | 08 |
| Distrito Fiscal de Huancavelica | 68 | 27 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Huancavelica | 68 | 27 |
| Distrito Fiscal de Huánuco | 160 | 124 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Huánuco | 132 | 93 |
| (ii) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Leoncio Prado | 28 | 31 |
| Distrito Fiscal de Junín | 117 | 55 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Huancayo | 117 | 55 |

| | | |
|---|--------------|--------------|
| (ii) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental - Sede Chanchamayo (*) | - | - |
| Distrito Fiscal de La Libertad | 635 | 33 |
| (i) Fiscalía Provincial Transitoria Especializada en Materia Ambiental de La Libertad | 142 | - |
| (ii) Fiscalía provincial Especializada en Materia Ambiental de La Libertad | 493 | 33 |
| Distrito Fiscal de Lima | 333 | 00 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Lima | 333 | 00 |
| Distrito Fiscal de Loreto | 114 | 51 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto - Maynas | 114 | 51 |
| (ii) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto - Nauta (*) | - | - |
| Distrito Fiscal de Madre de Dios | 673 | 10 |
| (i) Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Madre de Dios | 673 | 10 |
| Distrito Fiscal de Pasco | 62 | 58 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Pasco | 62 | 58 |
| Distrito Fiscal de Piura | 201 | 09 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Piura | 201 | 09 |
| Distrito Fiscal de Puno | 111 | 61 |
| (i) Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Puno | 111 | 61 |
| Distrito Fiscal de San Martín | 165 | 41 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Alto Amazonas (*) | - | - |
| (ii) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de San Martín | 165 | 41 |
| Distrito Fiscal de Santa | 134 | 51 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental del Santa | 134 | 51 |
| Distrito Fiscal de Ucayali | 395 | 260 |
| (i) 1° Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali | 178 | 191 |
| (ii) 2° Fiscalía Provincial Corporativa especializada en Materia Ambiental de Ucayali | 217 | 69 |
| (iii) Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental - Sede Atalaya (*) | - | - |
| Distrito Fiscal de Ventanilla | 39 | 59 |
| (i) Fiscalía Provincial Especializada en Delitos de Materia Ambiental de Ventanilla | 39 | 59 |
| TOTAL DE FISCALÍAS: 33 | 4 617 | 1 453 |

(*) Fiscalías no interconectadas. Sin información de carga procesal en los sistemas
Fecha de Corte de Información: 07 de enero de 2017
(Fuente: Ministerio Público)⁶⁹

De manera complementaria, advierto que para el análisis de esta data utilizo al número de investigaciones preparatorias como criterio de análisis de la carga procesal de

⁶⁹ Información remitida a través de la Resolución N° 173- 2017/ TRANSPARENCIA, documento de fecha 04 de julio del 2017.

las FEMA, porque es la etapa más desgastante del proceso penal. Llego a esta conclusión, debido a que, dicha etapa implica lo siguiente: (i) investigar y probar la comisión de delitos, (ii) acreditar la existencia del daño e (iii) individualizar a los autores y/o partícipes del delito.

Con el objetivo de que se entienda con mayor facilidad la selección de este criterio de análisis, explico las tres etapas del proceso penal común establecidas en el NCPP⁷⁰:

- i. Investigación preparatoria⁷¹: esta etapa se divide en diligencias preliminares e investigación preparatoria en sí misma. Las diligencias preliminares inician cuando el fiscal toma conocimiento de la sospecha de la comisión de un delito y promueve la investigación de oficio o a petición de los denunciantes (numeral 1 del artículo 329° del NCPP).

En esta etapa, el fiscal hace lo siguiente: (i) determina si se han realizado los hechos objeto de conocimiento y su delictuosidad, (ii) asegura los elementos materiales de su comisión, (iii) individualiza a las personas involucradas en su comisión y (iv) asegura a los agraviados (numeral 2 del artículo 330° del NCPP).

El plazo de las diligencias preliminares es de sesenta (60) días naturales, a menos que se produzca la detención de una persona. No obstante, el fiscal puede fijar un plazo distinto según las características, complejidad y circunstancias de los hechos objeto de investigación (numeral 2 del artículo 334° del NCPP).

⁷⁰ Se advierte que, en el año 2016 se aplicaba el Código de Procedimientos Penales en los distritos fiscales y judiciales de Lima Centro, Lima Este, Lima Norte y Lima Sur. Asimismo, se precisa que la Modificatoria del Calendario Oficial de Aplicación Progresiva del Código Procesal Penal (DS N° 015-2017-JUS) dispone que en estos distritos se va a aplicar el NCPP en las siguientes fechas: (i) 01 de julio de 2018: Lima Norte, (ii) 01 de julio de 2019: Lima Este y (iii) 01 de julio de 2020: Lima Sur y Lima Centro.

⁷¹ De la lectura del Código de Procedimientos Penales, se entiende que el proceso penal ordinario se desarrolla en tres etapas: (i) etapa preliminar: investigación policial y fiscal, (ii) etapa de instrucción: investigación del juez y (iii) etapa de juzgamiento: acusación y juicio oral. Bajo este esquema antiguo, el fiscal realiza su investigación en la etapa preliminar, la cual concluye con la formalización de la denuncia fiscal, por ende, se considera que la intervención del MP en esta etapa es similar a la descrita en la diligencia preliminar del NCPP.

Si en la denuncia, Informe Policial⁷² o diligencias preliminares se observan indicios reveladores de la existencia de un delito, la no prescripción de la acción penal y la individualización del imputado; entonces, el fiscal debe disponer la formalización y continuación de la Investigación Preparatoria (numeral 1 del artículo 336° del NCPP). Esta decisión debe ser notificada al imputado y al juez de la investigación preparatoria mediante una Disposición de Formalización (numeral 3 del artículo 336° del NCPP).

En la etapa de investigación preparatoria, el fiscal determina lo siguiente: (i) si la conducta incriminada es delictuosa o no, (ii) las circunstancias o móviles de la perpetración, (iii) la identidad del autor, partícipe y víctima y (iv) la existencia del daño causado; ya que, en esta etapa el fiscal decide si formula acusación o no (numeral 1 del artículo 321° del NCPP).

Durante la investigación preparatoria, el fiscal puede requerir la colaboración de autoridades y funcionarios públicos, quienes actuarán dentro del ámbito de sus competencias y cumplirán los requerimientos o pedidos de informes (numeral 2 del artículo 322° del NCPP). Por consiguiente, en esta etapa los fiscales deberían solicitar la elaboración y remisión de IF al OEFA.

El plazo de la investigación preparatoria es de ciento veinte (120) días naturales, pero ante causas justificadas el fiscal puede establecer una prórroga de hasta sesenta (60) días naturales adicionales⁷³ (numeral 1 del artículo 342° del NCPP). Con la conclusión de dicho plazo, el fiscal tiene quince (15) días para decidir si

⁷² Artículo 332°.- Informe policial

1. La policía en todos los casos en que intervenga elevará al fiscal un informe policial.
2. El informe policial contendrá los antecedentes que motivaron su intervención, la relación de las diligencias efectuadas y el análisis de los hechos investigados, absteniéndose de calificarlos jurídicamente y de imputar responsabilidades.
3. El informe policial adjuntará las actas levantadas, las manifestaciones recibidas, las pericias realizadas, las recomendaciones sobre actos de investigación y todo aquello que considere indispensable para el esclarecimiento de la imputación, así como la comprobación del domicilio y los datos personales de los imputados (DL N° 957- Nuevo Código Procesal Penal).

⁷³ En el artículo 342° del NCPP existen supuestos adicionales que no fueron citados en la tesis.

formula acusación o requiere el sobreseimiento de la causa (numeral 1 del artículo 344° del NCPP).

- ii. Etapa intermedia: en esta etapa el juez cita a Audiencia de Control de Acusación o Audiencia Preliminar de Sobreseimiento para escuchar a las partes del proceso y verificar si existen fundamentos para aceptar la acusación o dictar el sobreseimiento de la causa (Cadenillas & Salazar, 2018).

El juez puede concluir la etapa intermedia con la emisión del Auto de Enjuiciamiento o del Auto de Sobreseimiento, este último puede ser apelado por la parte interesada (Cadenillas & Salazar, 2018).

- iii. Juzgamiento: es la etapa en la que se resuelve el conflicto, se desarrolla en base a la acusación fiscal y se realiza con la presencia obligatoria del fiscal, el imputado y el abogado defensor del imputado (numeral 1 del artículo 356° del NCPP). Esta etapa puede concluir con una sentencia absolutoria (artículo 398° del NCPP) o una sentencia condenatoria (artículo 399° del NCPP).

Retomando el análisis de la carga procesal de las FEMA, en la tabla se observa que los cuatro distritos con más investigaciones preparatorias en trámite son Ucayali (260), Arequipa (181), Ancash (152) y Huánuco (124). Pero, los casos de Arequipa y Ancash resultan particularmente interesantes porque a pesar de ser dos de los distritos con el menor número de fiscales asignados, aquéllos son capaces de asumir la segunda y tercera carga procesal más numerosa de la tabla.

Igualmente, se observa que los fiscales de Ucayali son los que tienen el mayor número de investigaciones preparatorias en trámite, resultado que podría considerarse previsible porque es el distrito con la mayor cantidad de fiscales asignados. No obstante, esta situación debe ser percibida como un logro, puesto que, Ucayali es un departamento con geografía accidentada y carencias logísticas, factores que dificultan el trabajo del MP.

En contraposición, la tabla muestra que los cuatro distritos fiscales con menor cantidad de investigaciones preparatorias en trámite son Madre Dios (10), Piura (09), Cusco (08) y Lima (00). El caso de Madre Dios podría resultar contradictorio, porque es el

distrito con la mayor cantidad de fiscales asignados, sin embargo, se debe tener en cuenta que en materia ambiental la acreditación del *nexo causal*⁷⁴ es difícil de lograr. Por ello, en muchas ocasiones los fiscales no pueden pasar de las diligencias preliminares a la investigación preparatoria.

En conclusión, el MP es una entidad que protege al ambiente en la vía penal porque las FEMA se encargan de prevenir, investigar y perseguir delitos ambientales en sede judicial. Respecto a la data proporcionada en las tablas, se considera que el número de FEMA existentes, fiscales asignados a éstas e investigaciones preparatorias en trámite evidencian el esfuerzo del MP por combatir los delitos ambientales. Sin perjuicio de ello, dicha institución presenta las siguientes limitaciones en su trabajo: (i) ante la ausencia de FEMA la autoridad competente es la Fiscalía Provincial de Prevención del Delito, la cual no está especializada en materia ambiental, (ii) en algunos distritos fiscales solo existe una FEMA a pesar de la extensión territorial del lugar, (iii) en ciertos distritos el número de fiscales ambientales asignados es reducido y no guarda relación con la carga procesal de la FEMA, etc.

⁷⁴ El concepto de *nexo causal* es abordado en el capítulo 5.

CAPÍTULO V: IMPLEMENTACIÓN DEL INFORME FUNDAMENTADO DEL OEFA EN PROCESOS PENALES POR DELITO DE CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

En este capítulo analizo al requerimiento, elaboración, uso y utilidad del IF del OEFA emitido en conformidad con el derogado Reglamento del numeral 149.1 del artículo 149° de la Ley General del Ambiente (en adelante, DS N° 009-2013-MINAM), debido a que, las disposiciones de esta norma sobre el IF que debe ser remitido en el marco de procesos penales por contaminación ambiental, fueron recogidas en el Reglamento vigente del numeral 149.1 del artículo 149° de la Ley General del Ambiente (en adelante, DS N° 007-2017-MINAM). Razón por la cual, considero que el DS N° 009-2013-MINAM me permite hacer un análisis actual de la utilidad del IF del OEFA.

De igual manera, estudio las dos interpretaciones del artículo 2° del DS N° 007-2017-MINAM, porque existe discrepancia entre los operadores del Derecho sobre la presunta existencia del nuevo carácter facultativo del pedido de remisión del IF; cambio que de ser cierto, afectaría la utilidad del IF del OEFA.

Para efectuar los análisis mencionados, utilizo las entrevistas realizadas a miembros y ex miembros del OEFA (en adelante, servidores del OEFA) y del MP (en adelante, fiscales). A su vez, para obtener opiniones imparciales empleo las entrevistas realizadas a otros especialistas en la materia, quienes laboran en el MINAM (en adelante, abogada del MINAM), la Defensoría del Pueblo (en adelante, abogados de la DP) y la organización no gubernamental SPDA (en adelante, asesores legales de la SPDA).

5.1 La identificación de la EFA competente para la emisión del Informe Fundamentado

Para que el fiscal requiera el IF en el marco de un proceso penal por delito de contaminación ambiental, lo primero que éste debe hacer es identificar a la EFA competente para la emisión de dicho documento.

Durante la vigencia del DS N° 009-2013-MINAM, se dispuso lo siguiente:

Artículo 2°.- Autoridad Administrativa Ambiental responsable de la elaboración del Informe Fundamentado

2.1 La autoridad administrativa ambiental responsable de la elaboración del informe fundamentado, a la que hace referencia el numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, es la Entidad de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local que ejerza funciones de fiscalización ambiental, respecto de la materia objeto de investigación penal en trámite.

En caso exista más de una autoridad administrativa ambiental competente en determinados extremos del objeto materia de investigación penal, el Fiscal requerirá la elaboración del informe fundamentado a cada una de éstas, las cuales emitirán el citado informe en el marco de sus funciones y competencias. (El subrayado es agregado)

(...)

Al respecto los fiscales, servidores del OEFA, abogados de la DP y uno de los asesores legales de la SPDA entrevistados afirmaron que en las FEMA⁷⁵ existe dificultad para identificar a la EFA encargada de la elaboración del IF; problema que ha sido una constante en la labor de investigación fiscal.

En cuanto a las causales de esta limitación, los fiscales señalaron como tales a la carencia de manuales de competencias fiscalizadoras en materia ambiental y la pluralidad de EFA. Este último punto fue compartido por los abogados de la DP, quienes agregaron como otra razón al desconocimiento de los fiscales sobre las competencias de las EFA.

⁷⁵ Con el término FEMA hago referencia a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y demás Fiscalías competentes en la materia.

En adición a dicha causal, los servidores del OEFA mencionaron que también deben contemplarse factores como la inestabilidad de la existencia de las EFA, la copiosa cantidad de normas administrativas vigentes y las transferencias de competencias de fiscalización. Por su parte, uno de los asesores legales de la SPDA atribuyó la existencia de esta limitación a la transferencia de competencias entre EFA.

Otro hallazgo importante obtenido en el trabajo de campo es la concepción que tienen los entrevistados sobre que la pluralidad de EFA, el desconocimiento de los fiscales sobre las competencias de fiscalización ambiental y la transferencia de competencias entre EFA son las principales razones del surgimiento de la dificultad en la identificación de la EFA competente para la emisión del IF.

Apreciación que comparto, ya que, sobre la pluralidad de entidades fiscalizadoras el OEFA informa que existen mil novecientos trece (1 913) EFA a nivel nacional⁷⁶: catorce (14) EFA nacionales, veinticinco (25) EFA regionales y mil ochocientos setenta y cuatro (1 874) EFA locales.

Esta situación se complejiza más, si se tiene en cuenta que a la fecha el MINAM no posee una matriz de delimitación de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, a pesar de que dicha obligación está contenida en la Ley de creación, organización y funciones del MINAM⁷⁷. Igualmente, se precisa que esta herramienta se

⁷⁶ Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental: <https://pifa.oefa.gob.pe/portal/Intervenciones.do> (Revisado: 13.05.2019).

⁷⁷ Quinta Disposición Complementaria Transitoria.- Matriz de Competencias y Funciones

En el marco del proceso de descentralización, el Ministerio del Ambiente debe elaborar, en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, la matriz de delimitación de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, la misma que será aprobada por decreto supremo, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Dicha matriz será elaborada conforme a los lineamientos definidos por la Presidencia del Consejo de Ministros en el marco de implementación de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (DL N° 1013- Ley de creación, organización y funciones del MINAM).

encuentra en espera desde el año 2008, por ello, la Defensoría del Pueblo ha recomendado al ministerio que cumpla con su emisión⁷⁸.

Tampoco se puede desconocer que en el año 2015 el OEFA publicó los libros titulados “El control ambiental a cargo del Poder Ejecutivo: síntesis del marco normativo sobre competencias en materia de fiscalización ambiental, a cargo de autoridades del gobierno nacional” y “Manual de competencias en fiscalización ambiental para gobiernos regionales”, textos mediante los cuales el OEFA procuró clarificar las competencias de las EFA.

Pero, algunos puntos contenidos en ambas publicaciones se encuentran desfasados en la actualidad, debido a la transferencia de competencias entre EFA. Por aquel motivo, a inicios del año 2019 el OEFA implementó el Servicio de Consulta de Competencias en Fiscalización Ambiental (SECONFIA), plataforma virtual en la que se puede consultar cuál es la EFA competente para fiscalizar en un caso específico, lo que podría ser la solución del problema de la identificación de la EFA competente para emitir el IF.

Respecto al desconocimiento de las competencias de fiscalización ambiental, es posible que exista insuficiente oferta de capacitación porque los fiscales manifestaron que en la Escuela del Ministerio Público y el Consejo Nacional de la Magistratura⁷⁹ se dictaban pocos cursos sobre materia ambiental, por ende, cada fiscal tenía que capacitarse por sus propios medios.

Asimismo, los fiscales indicaron que en las universidades peruanas no existe diversidad en la oferta educativa, es decir, suelen dictarse mayormente diplomados y cursos, pero no maestrías. En mérito a ello, algunos fiscales no contarían con estudios especializados en materia ambiental.

⁷⁸ Las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo fueron remitidas a través del Oficio N° 240-2016/DP/AMASPPI, de fecha 12 de septiembre de 2016 y el Oficio N° 074-2017/DP/AMASPPI, de fecha 02 de febrero de 2017.

⁷⁹ En la actualidad, el Consejo Nacional de la Magistratura ha sido reemplazado por la Junta Nacional de Justicia.

De igual modo, el insuficiente apoyo del MP en la capacitación de sus fiscales fue visibilizado por uno de los servidores del OEFA en los siguientes términos:

La Coordinadora Nacional de las FEMA (...) me negó las capacitaciones, cuando quisimos hacer un convenio entre el OEFA y el Ministerio Público me puso trabas, o sea me dijo que los capacitara pero les debía solventar los pasajes y la estadía. Pero, si yo los voy a capacitar entonces ella los debería traer, por esa razón no se hizo ningún convenio.

Sobre las transferencias de competencias entre EFA, se debe contemplar que dichas variaciones se llevan a cabo en mérito a la entrada en vigencia de normas que disponen esos cambios⁸⁰ y el proceso de descentralización⁸¹. Si a ello se añade la falta de comunicación entre las instituciones estatales, problema que aquejaría a la mayor parte de la Administración Pública, entonces es probable que se transfieran competencias entre EFA y que los fiscales lo desconozcan.

Por otro lado, en el numeral 1 del artículo 2° del DS N° 009-2013-MINAM también se estableció que “en el supuesto que el Fiscal tuviera duda sobre la autoridad administrativa ambiental competente, podrá solicitar orientación al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA”.

Sin embargo, en las entrevistas solo un servidor del OEFA mencionó los pedidos de remisión de Informes de Competencia⁸² presentados por el MP. Complementariamente, el OEFA informa que a nivel nacional recibió cuarenta y siete (47) solicitudes de remisión de este informe durante el año 2018⁸³, de las cuales diez (10)

⁸⁰ Por ejemplo, con la entrada en vigencia de la nueva Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos el OEFA asume competencias que fueron asignadas al MINSA anteriormente.

⁸¹ Por ejemplo, en mérito a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a algunos GORE les fueron transferidas competencias que estaban asignadas al SERFOR.

⁸² 2. Informes de competencia: Orientan al Ministerio Público respecto a la entidad de fiscalización ambiental responsable de intervenir en los hechos investigados y, por ello, emitir el informe fundamentado (OEFA, 2018, p.98).

⁸³ Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental: <http://datosabiertos.oefa.gob.pe/dataviews/250321/pedidos-fiscalia/> (Revisado: 13.05.2019)

fueron contestadas con Informes de Competencia, treinta y uno (31) con oficios, cinco (05) con Informes Internos⁸⁴ y una (01) con IF, Anexo N° 02.

También, el OEFA detalla que de las diez (10) solicitudes que ameritaron remisión de Informes de Competencia, dos (02) fueron atendidas en el plazo y ocho (08) fuera del plazo, Anexo N° 02.

Por lo tanto, la data proporcionada muestra que en el año 2018 la mayoría de los pedidos de remisión de Informes de Competencia fueron contestados con el envío de documentos diferentes al solicitado, situación que no es objeto de estudio en la presente tesis.

Asimismo, la cantidad de pedidos de remisión de Informes de Competencia denota que en la práctica los fiscales no suelen recurrir a este documento. Así como, se advierte la tendencia del OEFA a contestar las solicitudes fuera del plazo.

Además se comprende que la utilización de este tipo de informes no debe ser considerada como la solución más óptima, porque el tiempo usado en su requerimiento, elaboración y remisión podría ser ahorrado si es que la plataforma SECONFIA se mantiene actualizada y es usada continuamente por los fiscales.

En conclusión, durante la vigencia del DS N° 009-2013-MINAM la identificación de la EFA competente para la emisión del IF se encontraba envuelta en diversas dificultades⁸⁵. Y en un intento por solucionar este problema, se derogó dicha norma y se la reemplazó por el DS N° 007-2017-MINAM⁸⁶, en el cual se delimita las competencias

⁸⁴ 4. Informes internos: Absuelven consultas adicionales del Ministerio Público relacionadas a obligaciones ambientales u otras, en el marco de investigaciones penales (OEFA, 2018, p.98).

⁸⁵ Las dificultades que aludo son: (i) carencia de manuales de competencias fiscalizadoras en materia ambiental, (ii) pluralidad de EFA, (iii) desconocimiento de los fiscales sobre las competencias de las EFA, (iv) fugacidad de la existencia de las EFA, (v) copiosa cantidad de normas administrativas vigentes y (vi) transferencias de competencias de fiscalización entre las EFA.

⁸⁶ Con el objetivo de mejorar el marco normativo para el desarrollo del proceso de investigación de los delitos ambientales, se aprobó el nuevo reglamento del numeral 149.1, del artículo 149, de la Ley General del Ambiente (...).

de las EFA en mérito al uso de tres categorías: delito de contaminación, delito contra los recursos naturales y delito de responsabilidad funcional e información falsa.

5.2 El cumplimiento del plazo de remisión del Informe Fundamentado

Después de recibir el oficio mediante el cual el fiscal solicita la remisión del IF, el OEFA debía observar el siguiente extremo del DS N° 009-2013-MINAM:

Artículo 5°.- Procedimiento para solicitar el Informe Fundamentado
(...)

5.2. El informe fundamentado deberá ser elaborado y remitido al Fiscal por la autoridad administrativa ambiental competente, dentro de un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la recepción del citado oficio.

5.3. De ser necesario, la autoridad ambiental administrativa competente podrá solicitar información adicional al Fiscal a cargo de la investigación penal, a efectos de dar cumplimiento a lo solicitado, sin exceder el plazo previsto.

(...)

Sobre el cumplimiento del plazo máximo de treinta días hábiles, los entrevistados afirmaron que el OEFA tiene dificultad para cumplir dicho plazo. Incluso, uno de los fiscales precisó que en la práctica los IF suelen ser enviados en sesenta días hábiles.

Por el lado del OEFA, se comunica que dicha entidad recibió a nivel nacional doscientas cuarenta y dos (242) solicitudes de elaboración y remisión de IF durante el año 2018⁸⁷, las cuales fueron contestadas de la siguiente manera: (i) sesenta y cuatro (64) con

El Decreto Supremo N° 007-2017-MINAM, publicado el martes último, establece que ahora el “informe fundamentado”, que sirve como sustento para la investigación, será elaborado solo por las entidades involucradas de acuerdo al tipo de delito ambiental. Anteriormente, no se establecían reglas claras sobre la identificación de la autoridad responsable de su elaboración, lo que dificultaba el proceso de investigación (MINAM, 2018, p.46).

⁸⁷ Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental: <http://datosabiertos.oefa.gob.pe/dataviews/250321/pedidos-fiscalia/> (Revisado: 13.05.2019).

IF, (ii) ciento treinta y dos (132) con oficios, (iii) tres (03) con IFC, (iv) dos (02) con Informes Técnicos, (v) diez (10) con Informes Internos, (vi) cuatro (04) con Informes de Competencia, (vii) cuatro (04) con memorandos y (viii) veintitrés (23) se encuentran pendientes de respuesta, Anexo N° 03.

Es decir, en el año 2018 la mayoría de los pedidos de remisión de IF fueron contestados con el envío de documentos diferentes al solicitado, hecho cuyo análisis no forma parte de esta investigación.

De manera adicional, el OEFA corrobora la percepción del fiscal sobre el incumplimiento del plazo máximo de treinta días hábiles, porque indica que de las sesenta y cuatro (64) solicitudes que ameritaron remisión de IF, nueve (09) fueron atendidas en el plazo y cincuenta y cinco (55) fuera del plazo, Anexo N° 03.

En cuanto a las causales del incumplimiento, los fiscales consideraron como tales a su deficiente delimitación de los componentes ambientales que forman parte de la investigación fiscal y la insuficiente cantidad de personal de la COFEMA (en adelante, COFEMA- OEFA) que elabora y remite IF.

Los servidores del OEFA compartieron la opinión de los fiscales y añadieron las siguientes razones: (i) la numerosa carga procesal de la COFEMA- OEFA, (ii) el incumplimiento de la obligación de anexar copias de la denuncia y otros actuados al oficio que contiene el requerimiento de elaboración y remisión del IF, (iii) la falta de acceso a base de datos sobre información ambiental⁸⁸, (iv) la lenta remisión de información por parte de otras áreas del OEFA y (v) el aumento del número de FEMA a nivel nacional.

A su vez, los abogados de la DP concordaron con lo referido por los fiscales, así como, con las causales mencionadas por los servidores del OEFA y que están comprendidas en los numerales (i) y (ii) del párrafo anterior. De forma complementaria, los abogados de la DP agregaron como razón a la insuficiente experiencia del personal de la COFEMA-OEFA en la elaboración de IF.

⁸⁸ El servidor citó como ejemplo a la falta de acceso a base de datos que contengan los instrumentos de gestión ambiental pertenecientes a los administrados fiscalizados por el OEFA.

Desde la perspectiva de la abogada del MINAM, la dificultad del OEFA en el cumplimiento del plazo máximo se debe al incumplimiento de la obligación de anexar copias de la denuncia y otros actuados al oficio que contiene el requerimiento de remisión del IF.

Por su parte, los asesores legales de la SPDA manifestaron que el OEFA tiene este problema debido a la numerosa carga procesal de la COFEMA-OEFA, la falta de comprensión del IF como una prioridad de la entidad y el tiempo usado en la “neutralización” de las conclusiones del IF, para evitar el adelanto de opinión en la vía administrativa; aspecto que profundizaré más adelante.

Otro dato relevante que surgió del trabajo de campo es que las causales más advertidas por las personas entrevistadas son: (i) la insuficiente cantidad de personal de la COFEMA-OEFA que elabora y remite IF, (ii) la deficiente delimitación de los componentes ambientales que forman parte de la investigación penal, (iii) la numerosa carga procesal de la COFEMA-OEFA y (iv) el incumplimiento de la obligación de anexar copias de la denuncia y otros actuados al oficio que contiene el requerimiento de remisión del IF.

Respecto a la insuficiente cantidad de personal que elabora y remite IF, los servidores del OEFA indicaron que la COFEMA-OEFA estaba integrada por tres personas⁸⁹: un abogado administrativista con conocimientos en materia ambiental, un abogado penalista con conocimientos en materia ambiental y un ingeniero químico⁹⁰.

Dicha situación es adversa si se contempla el aumento del número de FEMA a nivel nacional, porque el OEFA en su condición de EFA nacional es responsable de atender los requerimientos de los fiscales de todo el país y no solo del distrito fiscal Lima Centro⁹¹. Aquel hecho traería consigo otras causales de dificultad del cumplimiento del

⁸⁹ Cantidad de servidores públicos que no suele variar y en la que se comprende al Coordinador o Coordinadora de la COFEMA-OEFA.

⁹⁰ Con Carta N° 00853-2019-OEFA/RAI, de fecha 06 de mayo de 2019, el OEFA comunica que en la actualidad sus IF son elaborados por dos abogados y revisados por un tercer abogado.

⁹¹ Distrito fiscal al que se circunscribe mi trabajo de campo.

plazo, como por ejemplo la numerosa carga procesal de la COFEMA-OEFA; generándose así un círculo vicioso en la gestión de esta área.

Sobre la deficiente delimitación de los componentes ambientales que forman parte de la investigación fiscal, uno de los servidores del OEFA criticó el proceder de los fiscales de la siguiente manera:

La Fiscalía no es clara en hacer la investigación, por ejemplo, el Informe Fundamentado recoge las obligaciones de la norma pero no puede recoger todas las obligaciones porque tendrías que copiar todas las normas y el EIA en el informe.

Lo que tienes que hacer es disgregar qué aplica para la investigación y los hechos materia de investigación. Si estas investigando contaminación de agua, sacaras solo el tema de contaminación de agua en el río, pero qué pasa cuando el fiscal dice aire, suelo, agua, ruido y cualquier otro elemento en general.

No hay un límite a lo que estas investigando y no estas investigando nada, entonces eso también genera un retraso porque un Informe Fundamentado de doscientas páginas no le va a servir al fiscal. Por ello, hay que hacer una delimitación clara sobre cuáles son los hechos materia de investigación y en eso tiene que trabajar mucho la Fiscalía.

En cuanto al incumplimiento de la obligación de anexar copias de la denuncia y demás actuados al oficio que contiene el requerimiento de remisión del IF, otro servidor del OEFA hizo la siguiente crítica:

(...) los fiscales no envían toda la información y piden la elaboración del informe con solamente un oficio donde se solicita que se emita el Informe Fundamentado del caso tal, respecto del administrado tal y se acabó. Con eso no se tiene nada, porque para emitir el informe respecto de los hechos investigados y saber qué estas investigando necesitas una disposición fiscal, los medios probatorios y que exista una investigación fiscal.

El accionar de los fiscales denotaría desconocimiento de las normas administrativas, puesto que, en el DS N° 009-2013-MINAM se estipuló que:

Artículo 5º.- Procedimiento para solicitar el Informe Fundamentado

5.1. El Fiscal, en cualquier momento de la investigación y hasta antes de emitir pronunciamiento en la etapa intermedia del proceso penal, solicitará el informe fundamentado a la autoridad administrativa ambiental competente, conforme a lo establecido en el artículo 2 del presente Reglamento, a través de un oficio, el cual deberá contener el pedido expreso del informe fundamentado, adjuntando copia de la denuncia y sus anexos, otros actuados e información relevante para que la autoridad administrativa ambiental cuente con la información y documentación necesaria para la emisión de su informe. (El subrayado es agregado)

(...)

Igualmente, la insuficiente experiencia del personal de la COFEMA-OEFA en la elaboración de IF también debería estar comprendida en la lista de las principales causales de la dificultad del cumplimiento del plazo. Ya que, uno de los servidores del OEFA señaló que “hemos tenido personal que ha estado en COFEMA tres, cuatro o seis meses y en el mejor de los casos, nueve meses. Entonces, esa alta rotación afecta a la capacitación de las personas que vienen desde cero y la calidad de los Informes Fundamentados (...)”.

En otras palabras, este servidor reconoce que el personal que se integra a la COFEMA-OEFA no necesariamente tendría experiencia previa en la elaboración de IF y que dichos documentos son elaborados por servidores que no habrían alcanzado un cierto grado de especialización con la práctica, porque estas personas suelen laborar en la COFEMA-OEFA durante periodos cortos.

Por lo tanto, el plazo máximo de treinta días hábiles para la elaboración y remisión de IF fue incumplido por el OEFA en múltiples ocasiones. Debido a que existían diversas dificultades⁹², las cuales se producirían por la falta de capacidad institucional del OEFA

⁹² Las dificultades que aludo son: (i) la deficiente delimitación de los componentes ambientales que forman parte de la investigación penal, (ii) la insuficiente cantidad de personal de la COFEMA- OEFA que elabora y remite IF, (iii) la numerosa carga procesal de la COFEMA-OEFA, (iv) el incumplimiento de la obligación de anexar copias de la denuncia y otros actuados al oficio que contiene el requerimiento de elaboración y remisión del IF, (v) la falta de acceso a base de datos sobre información ambiental, (vi) la lenta remisión de información por parte de otras áreas del OEFA, (vii) el aumento del número de FEMA a nivel nacional,

y el MP, mas no devendrían de la aplicación del DS N° 009-2013-MINAM; por ende, con la entrada en vigencia del DS N° 007-2017-MINAM es probable que dichos problemas se sigan suscitando.

5.3 El contenido del Informe Fundamentado y su utilidad para la acreditación del daño ambiental

Para la elaboración del IF, el OEFA debía tener en cuenta lo establecido en el siguiente extremo del DS N° 009-2013-MINAM:

Artículo 4°.- Contenido del Informe Fundamentado

4.1. El informe fundamentado requerido en el marco de la investigación penal de los delitos tipificados en los Capítulos I (Delitos de Contaminación) y II (Delitos contra los Recursos Naturales) del Título XIII del Libro Segundo del Código Penal, deberá contener, como mínimo, lo siguiente:

- a) Antecedentes de los hechos denunciados
- b) Base legal aplicable al caso analizado
- c) Competencia de la autoridad administrativa ambiental
- d) Identificación de las obligaciones ambientales de los administrados involucrados en la investigación penal, que se encuentren contenidas en leyes, reglamentos o instrumentos de gestión ambiental y que resulten aplicables a los hechos descritos por el Ministerio Público
- e) Información sobre las acciones de fiscalización ambiental realizadas y/o reportes presentados por los administrados involucrados en la investigación penal, de ser el caso
- f) Conclusiones

Respecto al contenido del IF del OEFA y su utilidad en procesos penales por delito de contaminación ambiental, los entrevistados tenían opiniones contrapuestas. En mérito a que, algunos consideraban que dicho documento sí es útil para los fiscales porque identifica las obligaciones ambientales de los investigados en la vía penal. Mientras, otros

(viii) la falta de experiencia del personal de la COFEMA-OEFA en la elaboración de IF, (ix) la falta de comprensión del IF como una prioridad del OEFA y (x) el tiempo usado en la “neutralización” de las conclusiones del IF, para evitar el adelanto de opinión de la vía administrativa.

opinaban que es parcialmente útil porque carece del acápite técnico en el que se acredita la existencia del daño ambiental, cuando ello corresponda.

5.3.1 La interpretación del OEFA respecto al carácter del Informe Fundamentado y los acápites que lo componen

En cuanto al proceso de elaboración de IF, uno de los servidores del OEFA explicó lo siguiente:

Lo elabora un abogado, quien hace un análisis de los hechos materia de investigación y los contrapone con las obligaciones ambientales que figuran en cualquiera de las fuentes. Luego el ingeniero hace una revisión de los temas técnicos que se le puede pasar al abogado, porque como vas revisar los EIA y éstos tienen planos y terminología altamente técnica, el ingeniero te va a decir cuales se aplican al caso; (...).

Entonces, el Informe Fundamentado es revisado por el Coordinador de la COFEMA, que también es abogado y después es firmado por el especialista técnico, el Coordinador de la COFEMA y el Director de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

Sobre los acápites que componen el documento, los servidores del OEFA sostuvieron que se ciñen estrictamente a lo establecido en el artículo 4° del DS N° 009-2013-MINAM.

Por ende, en sus IF solo se desarrollan seis puntos, los cuales son: (i) antecedentes de los hechos denunciados, (ii) base legal aplicable al caso analizado, (iii) competencia de la autoridad administrativa ambiental, (iv) identificación de las obligaciones ambientales de los administrados involucrados en la investigación penal, (v) información sobre las acciones de fiscalización ambiental realizadas y/o reportes presentados por los administrados involucrados en la investigación penal y (vi) conclusiones.

Además, ellos interpretaban que el carácter del IF es exclusivamente legal y su única finalidad es informar a los fiscales sobre las obligaciones ambientales del investigado. Por ello, aseguraron que la COFEMA-OEFA no tiene la obligación de establecer el *nexo causal*, determinar la existencia del daño ambiental ni señalar la configuración de infracciones; postura que fue compartida por la abogada del MINAM.

En contraposición, los fiscales señalaron que el IF del OEFA debería acercarse a una pericia, es decir, debería tener carácter técnico y un acápite en el que se determine el daño ambiental, porque las FEMA requieren de apoyo especializado que trascienda del análisis legal.

En el caso de los abogados de la DP existen opiniones divergentes, puesto que, uno de ellos manifestó que el carácter del IF es legal, pero la COFEMA-OEFA debería establecer la existencia del daño ambiental. Mientras, el otro abogado sostuvo que el IF tiene carácter técnico- legal y en él se debería determinar lo siguiente: (i) el marco normativo incumplido, (ii) los hechos sucedidos, (iii) la infracción de normas, (iv) los efectos ambientales, (v) el tipo de contaminación y (vi) si lo ocurrido se configura como delito.

Con una postura similar, uno de los asesores legales de la SPDA explicó que el OEFA no debería determinar la existencia de delito, pero tiene que comprender “que hacer el Informe Fundamentado no es solo llenar lo que dice el formato, el documento debe estar contextualizado en la actividad ilícita, cuantificar el daño, indicar qué había en el lugar afectado hace diez años y recaudar información”. A su vez, indicó que el fiscal debería ser perspicaz para hacer las preguntas y señalar a la COFEMA-OEFA cómo quiere que se enfoque la información.

Por su parte, los servidores del OEFA explicaron que los fiscales mencionaban que el IF también debería tener carácter técnico y determinar la existencia del daño ambiental, porque durante la vigencia del DS N° 004-2009-MINAM, Reglamento derogado del numeral 149.1 del artículo 149° de la Ley General del Ambiente, se dispuso que:

Artículo 2°.- Contenido del Informe

El informe fundamentado es de carácter técnico-legal. La autoridad competente elaborará el informe fundamentado por escrito, el cual contendrá como mínimo, lo siguiente:

- A. Antecedentes.
- B. Base legal.
- C. Análisis de los hechos, precisando relación causal entre éstos y el supuesto ilícito ambiental.

D. Análisis de la base legal aplicable, sus alcances y efectos.

E. Opinión ilustrativa sobre los elementos para una valoración del supuesto daño ambiental causado, cuando corresponda.

F. Conclusiones (El subrayado es agregado)

De manera complementaria, uno de los servidores del OEFA comentó sobre la aplicación del DS N° 009-2013-MINAM y la elaboración de los IF de su entidad, lo siguiente:

En el año 2013, se quita toda referencia al daño y el cambio si vamos a ser sinceros, es netamente institucional porque el OEFA en ese momento sintió que el antiguo reglamento le exigía cosas y sus trabajadores no querían ser testigos en los procesos, por ello, el OEFA decide cambiar algunas pautas y convierte al Informe Fundamentado en una prueba netamente documental. Eso tiene implicancia en el proceso penal, ya que, le quita la determinación de cualquier daño, incluso de elementos valorativos.

Ahora hay una discusión sobre si es posible que la EFA le diga al fiscal si el investigado habría incumplido alguna de sus obligaciones, (...) eso en OEFA no se hace porque hacerlo implica adelanto de opinión. Ya que, lamentablemente en materia ambiental lo que tienes son procesos penales y administrativos por los mismos hechos, que finalmente te pueden generar la vulneración del non bis in ídem (...), entonces para evitar eso, el OEFA no valora el hecho.

(...) pero tienes EFA como SERNANP o DICAPI, que ellos sí van más allá, incluso colocan que la empresa investigada habría incumplido la norma ambiental. Ellos lo colocan porque es una decisión institucional y yo pienso que como institución si decides hacerlo no habría problema, es un tema de como interpretas la situación y si crees que no te va a generar la vulneración del non bis in ídem.

Con esta afirmación, el servidor del OEFA reconoce la interpretación sesgada de su institución, porque menciona que la eliminación del carácter técnico del IF fue una decisión del OEFA y no una disposición del DS N° 009-2013-MINAM.

Además, se debe advertir que en el numeral 1 del artículo 4° del DS N° 009-2013-MINAM solo se establece el contenido mínimo del IF, porque en dicho reglamento se dispone que “el informe fundamentado requerido en el marco de la investigación penal de los delitos tipificados en los Capítulos I (Delitos de Contaminación) (...), deberá contener, como mínimo, lo siguiente: (...)” (El subrayado es agregado).

En conclusión, los servidores del OEFA estarían interpretando de forma sesgada al artículo 4° del DS N° 009-2013-MINAM, cuando aseveraron que aquella norma establece que el IF no tiene carácter técnico- legal y está comprendido solamente por seis acápite. Puesto que, el decreto no se pronunciaba sobre el carácter del IF y solo estipulaba los acápite mínimos del documento; es decir, permitía que la COFEMA-OEFA proporcione apoyo técnico⁹³ a los fiscales.

5.3.2 La necesidad del análisis técnico en el Informe Fundamentado del OEFA

En la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1080-2010-MP-FN, se dispone que el EFOMA (en adelante, EFOMA- MP) es el grupo de peritos dependiente del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público, encargado de brindar apoyo técnico-científico a los fiscales de todo el país en sus investigaciones por la presunta comisión de delitos ambientales.

Actualmente, el EFOMA- MP está compuesto por especialistas en Ingeniería Química, Biología, Ingeniería Forestal, Ingeniería Pesquera y Economía, quienes a solicitud de los fiscales elaboran Informes Periciales Oficiales, documento que se conceptualiza como:

Informe Pericial Oficial.-

Documento de carácter técnico-científico, emitido por EFOMA en relación a una solicitud Fiscal para el desarrollo de una pericia, en la que mediante un conjunto de elementos de prueba (georreferenciación, fotografías del área investigada, imágenes satelitales, búsqueda de información sobre la actividad, pruebas de campo, tomas de muestras para análisis en laboratorio y otros) el perito a cargo de la investigación, efectuará un pronunciamiento que tiene como finalidad investigar la fuente de contaminación sobre los componentes ambientales, la transgresión de la normativa aplicable, los daños ambientales reales o potenciales causados y la valoración económica de los mismos.

Se aplica cuando se emite opinión, de carácter técnico-científico en relación con un hecho investigado y que permite un análisis de la problemática ambiental causada por actividades productivas y otras a nivel nacional.

⁹³ En el IF del OEFA se debería identificar las obligaciones ambientales incumplidas y determinar la existencia del daño ambiental y contaminación.

El EFOMA hoy en día, realiza pericias química, biológica, forestal, económica y de recursos hidrológicos.

Ejemplo: Informe Pericial Oficial para determinación de los impactos ambientales causados por actividades mineras o tala ilegal, (...) (Ipenza, 2018, p. 38 y 39).

En otros términos, el EFOMA- MP con aquella pericia determina la fuente de contaminación, la violación de normas, el daño ambiental y la valoración económica de éste. También, se debe contemplar que el Informe Pericial Oficial “(...) sirve como prueba en apoyo a los procesos de investigación fiscal (...)”⁹⁴, por aquel motivo, es indispensable para el MP.

Sin embargo, los fiscales mencionaron que el EFOMA- MP posee un número reducido de especialistas, en mérito a ello, solo elabora pericias cuando existe algún caso grave o emblemático. Esta situación fue corroborada por uno de los servidores del OEFA cuando afirmó que “el Ministerio Público tiene el EFOMA y según lo que conozco, el EFOMA no está equipado, no tiene profesionales capacitados y los pocos que tiene no se dan abasto, entonces no hacen el trabajo que deberían”.

Por consiguiente, en la práctica los fiscales carecen del apoyo técnico del EFOMA- MP, debido a que, éste tiene un número reducido de personal y limitaciones logísticas en sus laboratorios que le impiden cumplir con todos los requerimientos de remisión de pericias; problema que podría ser ocasionado por la falta de capacidad institucional del MP para manejar y/o priorizar la asignación de recursos.

5.3.3 La interpretación del SERNANP respecto al carácter del Informe Fundamentado y los acápites que lo componen

En el año 2017, la COFEMA-OEFA elaboraba los IF con observancia de la LGA, el DS N° 009-2013-MINAM y los Lineamientos para la emisión de Informes Fundamentados a cargo del OEFA⁹⁵.

⁹⁴ Página web del Ministerio Público: <https://www.mpfm.gob.pe/iml/efoma/> (Revisado: 16.04.2019).

⁹⁵ Con Carta N° 00034-2019-OEFA/ORI-CSAC, de fecha 04 de julio de 2019, el OEFA precisa que actualmente para la elaboración de sus IF solo observa lo establecido en el DS N° 007-2017- MINAM.

En esta última norma, el OEFA no precisó el carácter de su IF y tampoco aumentó los acápites establecidos textualmente en el DS N° 009-2013-MINAM. Sin perjuicio de ello, en estos lineamientos se detalló lo siguiente: (i) la COFEMA-OEFA es la responsable de la elaboración y remisión del IF, (ii) el plazo máximo para la elaboración y remisión del informe es de treinta días hábiles y (iii) las etapas para la elaboración del informe son: etapa de recolección y entrega de información, etapa de elaboración del IF y etapa de elaboración del IF Complementario.

Por su parte, el SERNANP como EFA responsable de la elaboración y remisión de IF requeridos en el marco de procesos penales por delitos ambientales cometidos en áreas naturales protegidas, también poseía normativa interna que debía ser acatada en adición a la LGA y el DS N° 009-2013-MINAM.

Aquella norma era la Directiva N° 006-2015-SERNANP-SG-OAJ⁹⁶ (Resolución Presidencial N° 180-2015-SERNANP), cuya finalidad era “contribuir en la mejora de la emisión del informe fundamentado (...)”, según se dispuso en la misma.

Al contrario del OEFA y sus lineamientos, el SERNANP elaboró esta directiva con el objetivo de realizar precisiones⁹⁷ sobre sus IF, las cuales eran:

7.3 Del informe

Los informes fundamentados analizaran desde el punto de vista técnico si entre los hechos denunciados y el daño ambiental existe relación de causalidad, precisando el menoscabo material

⁹⁶ Esta norma se titulaba “Directiva para la emisión del Informe Fundamentado de la autoridad ambiental competente ante infracción de la normativa ambiental en Áreas Naturales Protegidas de administración nacional”.

⁹⁷ En la actualidad, dichas precisiones se encuentran en la Directiva N° 008-2018-SERNANP-OAJ, “Directiva para emisión del Informe Fundamentado por parte de la Autoridad Ambiental competente ante infracción de la normativa ambiental al interior de las Áreas Naturales Protegidas” (Resolución Presidencial N° 334-2018-SERNANP).

Puesto que, en su punto 7.2 se manifiesta que “el informe fundamentado es de carácter técnico - legal, analizará si entre los hechos denunciados y el daño ambiental existe relación de causalidad, precisando el menoscabo material que afecta el ambiente o algunos de sus componentes naturales, como los ecosistemas naturales, especies y genes”.

que afecta al ambiente o alguno de sus componentes naturales como los ecosistemas, especies y genes.

7.4 Del contenido mínimo del informe

El informe fundamentado es de carácter técnico- legal. (...)

Según lo dispuesto en la Directiva N° 006-2015-SERNANP-SG-OAJ, el SERNANP habría proporcionado el apoyo técnico que los fiscales requerían, puesto que, en sus IF se determinaría el *nexo causal* y el daño ambiental.

Por lo tanto, el OEFA y el SERNANP habrían asumido obligaciones distintas frente a los requerimientos del MP y compuesto de acápite diferentes a sus IF, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro comparativo N° 1. Carácter de los Informes Fundamentados del OEFA y el SERNANP, obligaciones asumidas por las EFA y acápite de los informes

| | OEFA | SERNANP |
|--|--|--|
| Carácter del informe | Informe legal | Informe técnico-legal |
| Obligación de la EFA | Precisar las obligaciones ambientales del administrado investigado en la vía penal | Precisar las obligaciones ambientales del administrado investigado en la vía penal Determinar el nexo causal y el daño ambiental |
| Acápites del informe⁹⁸ | <ul style="list-style-type: none"> i. Antecedentes de los hechos denunciados ii. Base legal aplicable al caso analizado iii. Competencia de la autoridad administrativa ambiental iv. Identificación de las obligaciones ambientales de los administrados involucrados en la investigación penal v. Información sobre las acciones de fiscalización | <ul style="list-style-type: none"> i. Antecedentes de los hechos denunciados ii. Base normativa aplicable al caso analizado y normas infringidas iii. Competencia de las autoridades administrativas ambientales iv. Análisis de los hechos, precisando relación causal entre éstos y el supuesto ilícito ambiental (precisar cuál es la norma que se infringió) v. Opinión ilustrativa sobre los elementos para una valoración del |

⁹⁸ Información extraída del punto 6.1.2 de los Lineamientos para la emisión de Informes Fundamentados a cargo del OEFA y del punto 7.4 de la Directiva N° 006-2015-SERNANP-SG-OAJ.

| | | |
|--|---|--|
| | <p>ambiental realizadas y/o reportes presentados por los administrados involucrados en la investigación penal, de ser el caso</p> <p>vi. Conclusiones</p> | <p>supuesto daño ambiental causado, cuando corresponda</p> <p>vi. Identificación de las obligaciones ambientales de los administrados involucrados en la investigación penal</p> <p>vii. Información sobre las acciones de fiscalización ambiental realizadas sobre los derechos que el SERNANP otorga y/o reportes presentados por los administrados involucrados en la investigación penal, de ser el caso</p> <p>viii. Conclusiones</p> |
|--|---|--|

A su vez, se advierte que el OEFA y el SERNANP también debían elaborar sus IF con observancia del derecho a vivir en un ambiente sano, el derecho de acceso a la justicia ambiental y el principio de responsabilidad ambiental. Por aquel motivo, se evaluará si los Lineamientos para la emisión de Informes Fundamentados a cargo del OEFA y la Directiva N° 006-2015-SERNANP-SG-OAJ habrían permitido la elaboración de IF acorde a estos tres conceptos.

En conformidad al marco teórico, la tutela del derecho a vivir en un ambiente sano conlleva a que el Estado asuma las obligaciones de prevenir el daño y ordenar la reparación de éste. En cuanto a lo último, se debe contemplar que en los procesos penales por delito de contaminación ambiental el Estado, personificado por el juez, se encuentra facultado para ordenar la reparación solo en aquellos casos en que el fiscal logre acreditar la existencia del daño, tipificar la conducta transgresora y probar la responsabilidad de los acusados.

Por consiguiente, el MP requiere de IF en los que se determine la afectación del ambiente, precisión que solo habría podido ser proporcionada por el SERNANP, en mérito a que en la Directiva N° 006-2015-SERNANP-SG-OAJ se estipuló la obligación de determinar el daño en los IF.

Mientras, los Lineamientos para la emisión de Informes Fundamentados a cargo del OEFA no serían coherentes con la protección del derecho a vivir en un ambiente sano, porque el OEFA no proporcionaría al fiscal la prueba que acredite la existencia del daño ambiental. Motivo por el cual, el juez al no tener convicción sobre el perjuicio tampoco

podría imponer al acusado la obligación de reparar el daño, generándose de esta manera la desprotección del derecho a vivir en un ambiente sano.

Sobre el acceso a la justicia ambiental, se recuerda que este derecho implica la obtención de una solución rápida, sencilla y efectiva a los conflictos originados por la afectación del ambiente y sus componentes. Para alcanzar ello, en un proceso penal por delito de contaminación ambiental el fiscal debe acreditar la presencia del daño; de lo contrario, el juez emitirá una sentencia que declare la inexistencia de éste, decisión que no resolverá el conflicto en la práctica.

Dicha situación podría haberse suscitado con los Lineamientos para la emisión de Informes Fundamentados a cargo del OEFA, ya que, aquella norma no exige la determinación del daño. Por ende, el OEFA remite a los fiscales un informe que no probaría la existencia de la afectación, lo cual no facilitaría el acceso a la justicia.

En contraposición, la Directiva N° 006-2015-SERNANP-SG-OAJ sería coherente con el disfrute de este derecho porque según las obligaciones establecidas en aquella norma, el SERNANP habría remitido al fiscal un IF que determinaría el daño ambiental; lo que habría conllevado a que el juez pueda emitir una sentencia que reconozca la afectación del ambiente, la responsabilidad del acusado y la obligación de reparar el daño, es decir, solucionar el conflicto producido.

También como se explica en el marco teórico, el principio de responsabilidad ambiental impone a las personas que realizan actividades que pueden dañar al ambiente, la obligación de asumir los costos de la indemnización, recuperación del ambiente, medidas de prevención y mitigación, etc.

Por aquella razón, en un proceso penal por delito de contaminación es necesario que el fiscal cuente con un IF que establezca la presencia del daño. Para que dicha prueba sea ofrecida al juez y éste luego de valorar el medio probatorio, sentencie al acusado a reparar el daño.

En mérito a esto, se considera que la Directiva N° 006-2015-SERNANP-SG-OAJ sería coherente con la aplicación de este principio, ya que la obligación de determinar la

afectación está comprendida en dicha norma. Por lo tanto, el fiscal habría podido ofrecer como prueba un IF que acredite el daño ambiental, lo que habría acarreado que el juez tenga convicción sobre la existencia del daño e imponga al acusado la obligación de indemnizar, reparar, etc.

Por otro lado, los Lineamientos para la emisión de Informes Fundamentados a cargo del OEFA no serían coherentes con el principio de responsabilidad ambiental, porque esa norma no exige la determinación del daño. Debido a esto, el fiscal no ofrecería al juez un IF que acredite la afectación del ambiente, lo cual devendría en que el juez tampoco pueda responsabilizar al acusado por un daño cuya existencia no estaría probada; dificultándose así la aplicación de este principio.

Por ende, la Directiva N° 006-2015-SERNANP-SG-OAJ es más amplia que los Lineamientos para la emisión de Informes Fundamentados a cargo del OEFA, porque precisa el carácter técnico- legal de los IF del SERNANP y establece la obligación de determinar el *nexo causal* y el daño ambiental. De igual modo, esta directiva es coherente con el derecho a vivir en un ambiente sano, el derecho de acceso a la justicia ambiental y el principio de responsabilidad ambiental, puesto que, la identificación del daño en los IF permite al juez emitir sentencias que protejan al ambiente y sus componentes, solucionen conflictos ambientales y responsabilicen económicamente a los causantes del daño.

5.3.4 El uso del Informe Técnico como complemento del Informe Fundamentado del OEFA

Los servidores del OEFA sostuvieron que el Informe Técnico⁹⁹ es un invento de su institución, el cual surge con la finalidad de proporcionar a los fiscales el análisis técnico necesario para sus investigaciones. Además, explicaron que este informe es elaborado por el ingeniero químico de la COFEMA-OEFA y validado por el Coordinador.

Sobre el contenido especificaron que en sus Informes Técnicos se determina la superación de límites máximos permisibles en el ambiente y el daño potencial. Mas no se

⁹⁹ 3. Informes técnicos: Brindan al Ministerio Público un análisis interpretativo de los resultados de las muestras de laboratorio obtenidas durante las acciones de supervisión (OEFA, 2018, p.98).

establece el *nexo causal*, daño real¹⁰⁰ (concepto que no es objeto de estudio en esta investigación, al igual que el daño potencial) ni la responsabilidad del administrado respecto a los hechos investigados penalmente.

Desde sus perspectivas, el Informe Técnico es un documento que solo proporciona indicios, por lo que el fiscal debería recabar más evidencias para sustentar su caso. De manera complementaria, manifestaron que la elaboración de dicho informe presenta los siguientes problemas: (i) el ingeniero químico de la COFEMA-OEFA es la única persona responsable de la elaboración de los Informes Técnicos requeridos a nivel nacional y (ii) el OEFA carece de laboratorio propio¹⁰¹, razón por la cual debe contratar a terceros¹⁰² para analizar muestras y realizar otro tipo de pruebas.

Respecto a los pedidos de remisión de Informes Técnicos, el OEFA informa que recibió a nivel nacional cuarenta y siete (47) solicitudes durante el año 2018¹⁰³, las que fueron contestadas de la siguiente manera: (i) trece (13) con Informes Técnicos, (ii) veintisiete (27) con oficios, (iii) una (01) con IFC, (iv) una (01) con memorando, (v) una (01) con Informe Interno, (vi) tres (03) con Informe de Competencia y (vii) una (01) con IF, Anexo N° 04.

Adicionalmente, el OEFA precisa que de las trece (13) solicitudes que ameritaron remisión de Informes Técnicos, tres (03) fueron atendidas en el plazo y diez (10) fuera del plazo, Anexo N° 04.

Pudiendo comprender de aquella data lo siguiente: (i) la cantidad reducida de solicitudes de remisión de Informes Técnicos indica que los fiscales no suelen requerir

¹⁰⁰ Los servidores del OEFA precisaron que la determinación del daño real es difícil.

¹⁰¹ Con Carta N° 00034-2019-OEFA/ORI-CSAC, de fecha 04 de julio de 2019, el OEFA comunica que en la actualidad no dispone de laboratorio propio para la elaboración de Informes Técnicos e IF.

¹⁰² En el Perú, existiría un número reducido de consultoras ambientales que brindarían estos servicios. Por aquel motivo, entidades públicas y privadas serían clientes de estas consultoras, situación que podría acarrear un conflicto de intereses.

¹⁰³ Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental: <http://datosabiertos.oefa.gob.pe/dataviews/250321/pedidos-fiscalia/> (Revisado: 13.05.2019).

este tipo de informe para sus investigaciones y (ii) el OEFA tiende a contestar fuera de plazo dichas solicitudes de remisión.

Asimismo, esta data evidencia que en el año 2018 la mayoría de pedidos de remisión de Informes Técnicos fueron contestados por el OEFA con el envío de documentos diferentes al solicitado, hecho cuyo análisis no forma parte de este estudio.

En conclusión, el OEFA elabora Informes Técnicos en los que analiza científicamente aspectos relevantes para la investigación fiscal, como por ejemplo la superación de límites máximos permisibles y la existencia del daño potencial. Sin embargo, en la práctica el Informe Técnico no suele ser requerido por los fiscales, por lo que tampoco es usado como complemento del IF del OEFA. Dicha situación hace indispensable que se añadan acápites técnicos a este último.

5.3.5 El uso del Informe Fundamentado del OEFA como prueba principal en la investigación penal

En mérito al número reducido de personal y limitaciones logísticas en sus laboratorios, el EFOMA- MP no puede atender la mayor parte de las solicitudes de remisión de pericias presentadas. Aunque dichos documentos son importantes para las investigaciones del MP.

Ante esta situación, los fiscales usan al IF del OEFA como la prueba mediante la cual acreditaran la existencia del daño ambiental, debido a esto, solicitan al OEFA que sus IF tengan carácter técnico- legal.

Por su parte, los servidores del OEFA también piensan que las limitaciones del EFOMA- MP impiden al MP sustentar técnicamente sus investigaciones. Sin perjuicio de ello, uno de los servidores criticó la supuesta carencia de disposición de los fiscales para generar pruebas, ya que, desde la óptica de esta persona “(...) es tan amplia la capacidad de poder probar un hecho, tienes fotografías, testigos, etc”.

En contraposición, uno de los asesores legales de la SPDA explicó lo siguiente:

Por ejemplo, no tenemos un sistema oficial y gubernamental que diga cuál es la entidad que emite la información cartográfica del estado de los recursos naturales y el ambiente. Pero, el MINAM tiene la Plataforma Geobosque, entonces si el fiscal le presenta esta plataforma a un juez, no va a faltar abogado defensor de la parte acusada que pregunte en dónde está la competencia del MINAM para emitir la Plataforma Geobosque.

Y es cierto lo que dicen en el OEFA, el fiscal le puede presentar al juez una serie de documentos y en tanto la otra parte tenga la posibilidad de hacer lo mismo, el fiscal no va a poder romper la presunción de legalidad e inocencia que recae sobre el acusado y si el juez tiene duda, no lo va a castigar.

Cuanto más criterios o resquicios tenga el acusado para generar duda en el juez, los va a usar; si a eso le sumamos que el juez no cuenta con las capacidades para comprender la complejidad del tema ambiental, va a ser difícil que el fiscal genere convicción.

Entonces, debido a las limitaciones del EFOMA- MP respecto a la elaboración de pericias y la dificultad que tienen los fiscales para generar convicción en el juez con pruebas diferentes al IF del OEFA es que en la práctica los fiscales se encontrarían obligados a usar IF como prueba principal en sus casos. A pesar de que, dichos documentos carezcan del análisis técnico que determine la existencia del daño ambiental, por consiguiente, es indispensable que el OEFA añada acápites técnicos a sus IF.

5.4 El debate sobre el presunto y nuevo carácter facultativo del pedido de remisión del Informe Fundamentado

Con la entrada en vigencia de la Ley que modifica diversos artículos del Código Penal y de la Ley General del Ambiente (Ley N° 29263), se establece la siguiente obligación:

Artículo 149°.- Del informe de la autoridad competente sobre infracción de la normativa ambiental

149.1 En las investigaciones penales por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal, será de exigencia obligatoria la evacuación de un informe fundamentado por escrito por la autoridad ambiental, antes del pronunciamiento del fiscal provincial o fiscal de la investigación preparatoria en la etapa intermedia del proceso penal. El

informe será evacuado dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días, contados desde la recepción del pedido del fiscal de la investigación preparatoria o del juez, bajo responsabilidad. Dicho informe deberá ser meritudo por el fiscal o juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente. (El subrayado es agregado)

(...)

Por aquel motivo, en el artículo 5° del DS N° 009-2013-MINAM se dispuso que en cualquier momento de la investigación y hasta antes de emitir pronunciamiento en la etapa intermedia del proceso penal, el fiscal tenía la obligación de solicitar la remisión del IF a la EFA competente.

Sin embargo, actualmente se cuestiona la obligatoriedad del pedido de remisión del IF porque un sector de los operadores del Derecho considera que en el artículo 2° del DS N° 007-2017-MINAM se elimina aquella obligación, en mérito a los siguientes cambios:

Cuadro comparativo N° 2. Análisis del carácter del pedido de remisión del Informe Fundamentado

| Decreto Supremo N° 009-2013-MINAM | Decreto Supremo N° 007-2017-MINAM |
|--|--|
| <p>Artículo 5°.- Procedimiento para solicitar el Informe Fundamentado</p> <p>5.1. <u>El Fiscal</u>, en cualquier momento de la investigación y hasta antes de emitir pronunciamiento en la etapa intermedia del proceso penal, <u>solicitará el informe fundamentado a la autoridad administrativa ambiental competente</u>, conforme a lo establecido en el artículo 2 del presente Reglamento, a través de un oficio, el cual deberá contener el pedido expreso del informe fundamentado, adjuntando copia de la denuncia y sus anexos, otros actuados e información relevante (...) (El subrayado es agregado).</p> | <p>Artículo 2°.- Naturaleza del informe fundamentado</p> <p>(...)</p> <p>2.2. El informe fundamentado no constituye un requisito de procedibilidad de la acción penal. <u>El Fiscal puede formular su requerimiento fiscal, prescindiendo de este, con las pruebas de cargo y descargo recabadas durante la investigación preparatoria</u>. Sin perjuicio de ello, es obligatoria para la autoridad responsable de su elaboración la emisión del mismo, bajo responsabilidad (El subrayado es agregado).</p> |

Respecto a esta controversia, las personas entrevistadas tienen opiniones contrarias. Por ejemplo, los servidores del OEFA afirmaban que el DS N° 007-2017-MINAM no cambia el carácter obligatorio del pedido de remisión del IF, porque para hacerlo se necesita modificar a la LGA, ya que, en dicha norma se dispone la obligación de remitir el IF.

A su vez, uno de los servidores del OEFA mencionó que en el DS N° 007-2017-MINAM se dispone lo siguiente:

(...) lo único que dice es que, si el fiscal no tiene el Informe Fundamentado a pesar de que lo pidió a la EFA y sin perjuicio de la sanción, responsabilidad que le tocará a la EFA por no remitir el informe, el fiscal puede seguir con su caso. Pero, debe tener elementos suficientes para que sin necesidad del Informe Fundamentado su caso no se caiga.

Igualmente, otro de los servidores del OEFA explicó que “el objetivo de este decreto es ordenar el tema de cuál es la EFA competente para elaborar el Informe Fundamentado cuando hay un proceso penal por responsabilidad funcional o información falsa, (...)”.

Con una postura similar, la abogada del MINAM comentó sobre el DS N° 007-2017-MINAM que:

El tema principal por el cual se dio esta modificatoria fue afinar la identificación de la entidad responsable de la elaboración de los Informes Fundamentados en procesos penales por delitos cometidos por funcionarios públicos (...).

Hay un artículo que ha generado muchas dudas y confusiones, el cual dice que el fiscal se desvinculará; pero, la idea no ha sido que el fiscal no requiera el Informe Fundamentado porque está obligado por el artículo 149° de la Ley General del Ambiente, lo que dice realmente este artículo es que el informe no necesariamente va a vincular la decisión del fiscal. Inclusive puede desvincularse y con las pruebas que ha recabado en toda la investigación puede acusar, aunque el Informe Fundamentado sostenga que no se ha transgredido la norma ambiental.

Esa ha sido la idea, te lo digo porque el Procurador Público del MINAM participó en la elaboración de la modificatoria y así es como ha quedado.

Por el contrario, los fiscales, abogados de la DP y asesores legales de la SPDA consideraban que el DS N° 007-2017-MINAM establece que el pedido de remisión del IF es de carácter facultativo.

La discrepancia en la interpretación de la norma puede deberse a la formulación confusa del artículo 2° o la lectura errada de algunos operadores del Derecho, como por ejemplo los fiscales. Razones por las cuales, sería necesario que el MINAM precise cuál

es la interpretación correcta del artículo o que el MP capacite a su personal para que éste interprete la norma adecuadamente.

De manera complementaria, aclaro que la determinación del nuevo carácter facultativo del pedido de remisión del IF no es objeto de estudio en la tesis, en mérito a ello, no tomo una posición en este debate.

Sin perjuicio de lo mencionado, reflexiono sobre la facultad que tendrían los fiscales para prescindir del IF y formular su requerimiento fiscal, dado que, ésta sería una potestad estipulada en el artículo 2° del DS N° 007-2017-MINAM, según la interpretación de uno de los servidores del OEFA.

Dicha apreciación evidenciaría la debilidad del IF en términos de utilidad, porque un instrumento considerado útil en la investigación penal no podría ser obviado por el MP, aunque la EFA componente incumpla la obligación de remitir el IF y el fiscal cuente con las pruebas suficientes para continuar con el proceso penal.

En conclusión, algunos entrevistados consideran que la obligatoriedad del pedido de remisión del IF se perpetúa con el DS N° 007-2017-MINAM, mientras, otros opinan lo contrario. Esta contraposición se suscitara por la formulación confusa del artículo 2° del decreto o la interpretación errada de algunos operadores del Derecho. Por otro lado, del artículo 2° también se puede inferir que el IF no es un instrumento útil para la labor del MP, puesto que, en dicho acápite se otorga al fiscal la facultad de formular su requerimiento sin el IF.

5.5 La determinación del nexo causal en el Informe Fundamentado

La determinación del *nexo causal* en el IF es un tema aludido a lo largo de la investigación. Por aquel motivo, se evaluará si es conveniente su exigencia en un acápite del IF y si la causalidad contribuye a la persecución del delito de contaminación ambiental.

Para ello, se debe tener en cuenta que el *nexo causal* es conceptualizado como “la determinación de que un hecho es la causa de un daño” (Vargas, 2016). En materia ambiental, los expertos advierten que su determinación es complicada y en algunos casos resulta imposible por las siguientes razones: (i) el conocimiento imperfecto del ambiente, (ii) la dificultad en la comprobación de las hipótesis y (iii) los alcances microscópicos y a la vez globales de la afectación (Ruda, 2005).

En el caso de la contaminación ambiental, se debe contemplar que el señalamiento de la causalidad afronta los siguientes inconvenientes:

(...) difícilmente pueden imputarse los daños ambientales a un solo individuo, pues son consecuencia de la suma de diversos hechos y autores múltiples. También ocurre que no pueda individualizarse la responsabilidad dentro de un grupo de responsables o, peor aún, que no sea factible determinar con precisión al grupo mismo.

Con frecuencia el daño ambiental resulta de una combinación de conductas humanas y procesos naturales que lo propagan: así, por ejemplo, la contaminación se disemina, se traslada a grandes distancias, y sus efectos o consecuencias pueden no sentirse sino mucho tiempo después de ocurrida. Otras veces la contaminación es resultado de actividades en distintas partes, de modo que pueden acumularse diferentes sustancias contaminantes y potenciar sus efectos dañinos, o bien puede reunirse una mayor cantidad de la misma sustancia contaminante pero procedente de fuentes emisoras diferentes. Por otra parte, un mismo contaminante no siempre tiene las mismas consecuencias, ni éstas perduran el mismo tiempo, pues influyen factores climatológicos y naturales, como la luz solar, viento, lluvias, niveles de las aguas o mareas y temperatura, entre otros (Acosta, 2008, p. 1 y 2).

Debido a circunstancias como esta, Cafferatta señala que se han creado teorías que tratan de aligerar la carga de la prueba, porque el sistema de responsabilidad puede fracasar si no se acredita el *nexo causal* (Citado por De la Puente, 2011). A manera de ejemplo, Cafferatta menciona a la teoría de la responsabilidad colectiva, con la cual se responsabiliza solidariamente a todos los implicados en la afectación y se les otorga derecho a repetición (Citado por De la Puente, 2011).

También, en la doctrina se cuestiona la existencia del *nexo causal*, puesto que, un sector de la academia sostiene que el juicio causal presenta los siguientes problemas: (i) es de carácter hipotético y (ii) parte erróneamente de la premisa de que los individuos

pueden determinar la realidad anterior al daño (razonamiento determinista) y predecir su evolución futura (Ruda, 2005).

Desde esta postura crítica se entiende que el juicio causal está configurado en base a lo siguiente:

Como es sabido, el concepto científico de causa tiene sus orígenes en la física de Sir Isaac Newton y ponía el acento sobre las leyes del movimiento y la aceleración. Su teoría explicaba las relaciones de causa a efecto de un modo simplista y mecanicista: los objetos o partículas cambiarían de dirección por su colisión con otros objetos o partículas. Conformemente, la causalidad y el determinismo irían siempre de la mano: quien conociese la realidad en un momento determinado, podría prever su evolución futura, sin dejar margen alguno para el error (Ruda, 2005, p. 322).

Adicionalmente, aquel sector cuestiona el uso del juicio causal y advierte su ausencia de objetividad en los siguientes términos:

Además, la física cuántica subraya que toda observación influye necesariamente sobre el objeto observado, de modo que el observador se convierte en parte del fenómeno que investiga y condiciona todo conocimiento de la realidad. Dado que no es posible dar una descripción completa de cualquier objeto o proceso físico, el papel del observador deviene esencial para entenderlo. Este punto de partida está preñado de consecuencias. Pues, desde un punto de vista epistemológico, una visión objetiva de la realidad devendrá imposible. Y desde un punto de vista científico, todo proceso de medición de la realidad será necesariamente inexacto o erróneo, es decir, meramente aproximativo. La afirmación de que existe un nexo causal constituye una especie de refugio en un pretendido saber, que dispensa de continuar la investigación en un terreno inseguro; es, por tanto, lo que se suele denominar un asilo del desconocimiento (*asylum ignorantiae*). Conforme a lo anterior, el juicio (causal en este caso) sería siempre subjetivo. En fin, el nexo causal sería algo que reside en los ojos del observador y no en la naturaleza de las cosas (Citado por Ruda, 2005, p. 323).

En el trabajo de campo se evidencia que los fiscales y servidores del OEFA coinciden parcialmente con las críticas de la doctrina, ya que, advirtieron la dificultad en la determinación del *nexo causal* en casos de contaminación ambiental. Además, explicaron que dicha situación se debe a los contratiempos con la identificación de los autores del daño y la delimitación del grado de responsabilidad de éstos.

En cuanto a los problemas con la identificación de los autores del daño, los fiscales precisaron que se dan porque en un universo amplio de personas cuyas actividades pueden causar daño ambiental, resulta complicado descifrar quienes son los autores de la afectación.

Por su parte, los servidores del OEFA explicaron que los inconvenientes con la delimitación del grado de responsabilidad de los autores del daño se producen porque determinar a nivel técnico el porcentaje exacto de contaminación ambiental producido por una persona es difícil, debido a las limitaciones actuales de la ciencia.

Entonces, de lo manifestado por la academia y los entrevistados se infiere que en algunas ocasiones para las EFA resultaría materialmente imposible determinar el *nexo causal*; por ende, la exigencia de la estipulación de la causalidad en un acápite del IF no sería conveniente en todos los casos. Aunque, el *nexo causal* sea un requisito para la aplicación del principio de responsabilidad ambiental.

Además, del cuestionamiento de la existencia del *nexo causal* se comprende que este concepto extraído del Derecho Civil debe ser revisado y rediseñado para ser aplicado en el Derecho Ambiental (tema que no es objeto de estudio en la tesis). Pues, de lo contrario los IF contendrán una interpretación sesgada de la realidad y un conocimiento inexacto de ésta, situación que no contribuiría a la persecución del delito de contaminación ambiental.

Por consiguiente, la determinación del *nexo causal* en un acápite del IF no debería ser obligatoria, ya que en casos complejos como la contaminación ambiental, las EFA podrían tener inconvenientes¹⁰⁴ para cumplir con este deber. Igualmente, el *nexo causal* debería ser rediseñado para ser aplicado en materia ambiental, dado que, un sector de la doctrina habría demostrado que el juicio causal (razonamiento proveniente del Derecho Civil) no garantizaría una interpretación objetiva de la realidad ni la obtención del

¹⁰⁴ Las inconvenientes que aludo son: (i) el conocimiento imperfecto del ambiente, (ii) la dificultad en la comprobación de las hipótesis, (iii) los alcances microscópicos y a la vez globales de la afectación, (iv) problemas con la identificación de los autores del daño, (v) problemas con la delimitación del grado de responsabilidad de los autores del daño, etc.

conocimiento exacto de ésta, lo cual podría conllevar a que la persecución de los delitos ambientales dependa de la subjetividad de las personas que elaboran los IF.



CONCLUSIONES

- El derecho a vivir en un ambiente sano es conceptualizado como el derecho a disfrutar de condiciones de vida adecuadas en un ambiente de calidad que permita la vida digna y gozar de la protección y la mejora del ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras.
- Mediante el ejercicio del derecho de acceso a la justicia ambiental, las personas pueden interponer recursos en las instancias administrativa y judicial, para obtener una solución rápida, sencilla y efectiva de los conflictos originados por la afectación del ambiente y/o alguno de sus componentes.
- Para que en procedimientos administrativos sancionadores o procesos judiciales el Estado proteja el derecho a vivir en un ambiente sano, éste tiene que hacer cumplir el principio de responsabilidad ambiental. Ya que, a través de dicho principio el Estado logra que los autores del daño asuman los costos de la indemnización, recuperación del ambiente afectado, medidas de prevención y mitigación del daño ambiental, etc.
- En la vía penal, el derecho a vivir en un ambiente sano es tutelado igualmente. Por aquella razón, en el Código Penal existen delitos ambientales, los cuales se caracterizan por ser tipos penales en blanco.

Desde la perspectiva de la doctrina, la ley penal en blanco es una norma en la que se indica la sanción aplicable a una conducta típica, pero no se describe completa y detalladamente el supuesto de hecho ni las conductas prohibidas. Por ende, dicha norma hace remisión a otras leyes (penales o extrapenales) o normativa de rango inferior.

- Con el objetivo de garantizar la persecución especializada de los delitos ambientales, en el año 2008 el Ministerio Público creó las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA).

Para el año 2016, en el Perú existían treinta y tres (33) FEMA, treinta y siete (37) fiscales especializados provinciales, sesenta y un (61) fiscales adjuntos provinciales y mil cuatrocientas cincuenta y tres (1 453) investigaciones preparatorias sobre delitos ambientales.

- Con la finalidad de facilitar a los fiscales su labor de investigación y persecución de delitos ambientales, en el artículo 149° de la Ley General Ambiente se impuso a las entidades de fiscalización ambiental (EFA) la obligación de remitir Informes Fundamentados en el marco de procesos penales.

Según el Reglamento del numeral 149.1 del artículo 149° de la Ley General del Ambiente (DS N° 007-2017-MINAM), el Informe Fundamentado es una prueba documental que contiene como mínimo los siguientes acápites: (i) antecedentes de los hechos investigados, (ii) base legal aplicable, (iii) competencia de la autoridad, (iv) identificación de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados involucrados en la investigación penal, (v) información sobre las acciones de fiscalización ambiental realizadas por la entidad a la que se solicita el informe y/o reportes presentados por los administrados que se encuentren involucrados en la investigación penal y (vi) conclusiones.

- Actualmente, en el Perú existen mil novecientos trece (1 913) EFA a nivel nacional: catorce (14) EFA nacionales, veinticinco (25) EFA regionales y mil ochocientos setenta y cuatro (1 874) EFA locales.

Dentro de la categoría de EFA nacionales se encuentra el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), institución que tiene facultades fiscalizadoras sobre gran y mediana minería, electricidad, hidrocarburos, acuicultura de mayor escala, procesamiento industrial pesquero, industria manufacturera, organismos vivos modificados, actividades contenidas en las

divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme y residuos sólidos.

Motivo por el cual, el OEFA también es la entidad responsable de la elaboración y remisión de Informes Fundamentados que versan sobre dichas actividades productivas.

- La cooperación entre el Ministerio Público y el OEFA presenta dificultades, situación que se evidencia en las etapas de requerimiento, elaboración y uso del Informe Fundamentado del OEFA. Puesto que, en éstas existen los siguientes problemas: (i) la dificultad de los fiscales en la identificación de la EFA competente para la emisión del Informe Fundamentado, (ii) el incumplimiento del plazo de remisión del Informe Fundamentado del OEFA, (iii) la interpretación sesgada del OEFA respecto al carácter del Informe Fundamentado y los acápites que lo componen, (iv) el insuficiente análisis técnico en el Informe Fundamentado del OEFA, (v) el poco uso del Informe Técnico como complemento del Informe Fundamentado del OEFA y (vi) el uso inadecuado del Informe Fundamentado del OEFA como prueba principal en la investigación penal.
- El sistema de persecución de delitos ambientales tiene limitaciones, debido a que, pruebas documentales como el Informe Fundamentado del OEFA (creadas con el propósito de brindar un análisis especializado que ayude a los fiscales), carecen de acápites en los que se determinan las obligaciones incumplidas por las personas investigadas en los procesos penales y la existencia del daño ambiental. A pesar de que, dichos aspectos son necesarios para que los individuos señalados como autores de delitos ambientales sean responsabilizados por la afectación.
- El OEFA tiene dificultad para elaborar sus Informes Fundamentados, en mérito a las siguientes deficiencias: (i) el número reducido de servidores de la COFEMA-OEFA encargados de la elaboración y remisión de estos informes y (ii) la carencia de experiencia previa de los servidores de la COFEMA- OEFA, respecto a la elaboración de Informes Fundamentados.

Estas deficiencias conllevaron a que por ejemplo, de las doscientas cuarenta y dos (242) solicitudes de elaboración y remisión de Informes Fundamentados presentadas ante el OEFA en el año 2018, nueve (09) fueran atendidas en el plazo, cincuenta y cinco (55) fuera del plazo y veintitrés (23) quedaran pendientes de respuesta.

- Por su parte, en la mayoría de los casos el Ministerio Público se encuentra imposibilitado para obtener pruebas técnicas que acrediten la existencia del daño en procesos penales por contaminación ambiental, debido a que, el EFOMA- MP está integrado por un número reducido de peritos y presenta carencias logísticas en sus laboratorios. Aquellas circunstancias originan que la elaboración de pericias esté reservada para casos graves o emblemáticos.
- Para afrontar la problemática descrita en la tesis, el Ministerio del Ambiente aprobó el DS N° 007-2017-MINAM, en el cual se establecen reglas para la identificación de la EFA responsable de la elaboración y remisión del Informe Fundamentado.

Aquella norma genera opiniones contrarias entre los operadores del Derecho, porque un sector considera que la obligatoriedad del pedido de remisión del Informe Fundamentado no se perpetúa con este decreto; mientras, otro grupo afirma lo opuesto. Dicha contraposición puede deberse a la formulación confusa del artículo 2° o la interpretación errada de algunos operadores del Derecho.

Por otro lado, del artículo 2° también se puede inferir que el IF no es un instrumento útil para la labor del Ministerio Público, puesto que, en dicho acápite del DS N° 007-2017-MINAM se otorga al fiscal la facultad de formular su requerimiento sin el IF.

- Otra dificultad que agobia a los fiscales y servidores del OEFA es la obligación de establecer el *nexo causal* entre el daño ambiental y la actividad productiva que presuntamente habría causado la afectación.

Al respecto, un sector de los entrevistados advirtió la dificultad en la determinación del *nexo causal*, así como, explicó que ello se debe a los contratiempos en la identificación de los autores del daño y la delimitación del grado de responsabilidad de cada uno de éstos.

También se debe tener en cuenta que el *nexo causal* es un concepto extraído directamente del Derecho Civil, cuya aplicación no es siempre conveniente en el Derecho Ambiental porque establecer el *nexo causal* en esta materia es un proceso complejo; por ello, algunos especialistas vienen cuestionando su exigencia. Razones por las cuales, la revisión y el rediseño del *nexo causal* devienen en una necesidad del Derecho Ambiental.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Informes, memorias y tesis

- Asenjo, R. & Astorga, E. (1994). *Memorias del seminario nacional de derecho ambiental*. Seminario llevado a cabo en la conferencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2005) *Informe Especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal* (1° Edición). México D.F: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Cadenillas, L. & Salazar, C. (2018) *Factores que influyen para no formalizar y continuar la investigación preparatoria en los delitos de contaminación ambiental por minería informal e ilegal en Cajamarca* [en línea]. Tesis para optar el título profesional de abogado por la Facultad de Derecho y Ciencia Política, Carrera Profesional de Derecho, Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo, Cajamarca, Perú
- Granados, M. (2015) *La justicia dialógica y la protección del ambiente* [en línea]. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Derecho Constitucional, Escuela de Posgrado, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú
- Ministerio del Ambiente (2018) *Memoria Anual Ministerio del Ambiente* (2017). Recuperado el 25 de abril, 2019, de <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2018/04/Memoria-Anual-2017-Ministerio-del-Ambiente.pdf>
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012) *Indicadores sobre el derecho a un ambiente sano México* (Vol. 1). México D.F: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH)
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010). *Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Ruda, A. (2005) *El daño ecológico puro. La responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente* [en línea]. Tesis para optar al grado académico de Doctor en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Girona, Girona, España

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00010-2002-AI/TC

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0964-2002-AA/TC

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 2050-2002-AA/TC

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 1670-2003-AA/TC

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 02110-2009-PHC/TC

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00197-2010-PA/TC

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00156-2012-PHC/TC

Libros

Benavente, S. (2015) *El derecho de acceso a la justicia ambiental*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Caro, D., Reyna, L., Asmat, D., Carrión, A., Hurtado, A., Urquiza, G. & Vásquez C. (2015). *Defensa penal de la empresa y sus funcionarios en delitos ambientales*. Lima: Juristas Editores EIRL

Diccionario de la Real Academia Española

Hurtado, J (1987). *Manual de derecho penal*. Lima: EDDILI

Ipenza, C. (2018) *Manual de delitos ambientales, una herramienta para operadores de justicia ambiental*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

Lamadrid, A. (2011) *El derecho penal ambiental en el Perú ¿realidad o simbolismo?* Lima: Editora y Librería Jurídica Grijley EIRL

Muñoz, F., López C. & García, P. (2013) *Manual de derecho penal medioambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2014) *El abc de la fiscalización ambiental*. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2015) *El control ambiental a cargo del Poder Ejecutivo: Síntesis del marco normativo sobre competencias en materia*

de fiscalización ambiental, a cargo de autoridades del gobierno nacional. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2015) *Manual de competencias en fiscalización ambiental para gobiernos regionales.* Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2018) *OEFA en cifras al II Trimestre – 2018: Reporte Estadístico.* Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Ministerio del Ambiente (2011) *Compendio de legislación ambiental peruana* (Vol. 1). Lima: Ministerio del Ambiente

Ministerio del Ambiente (2016) *La fiscalización ambiental en el Perú (2011-2015): Fortaleciendo los cimientos del derecho a un ambiente sano.* Lima: Ministerio del Ambiente

Normativa nacional

Constitución Política del Perú (1979)

Constitución Política del Perú (1993)

Código Penal (1991)

Decreto Legislativo N° 052- Ley Orgánica del Ministerio Público (1981)

Decreto Legislativo N° 957- Nuevo Código Procesal Penal (2004)

Decreto Legislativo N° 1013 - Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente (2008)

Decreto Legislativo N° 1055- Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (2008)

Decreto Legislativo N° 1013- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (2008)

Decreto Legislativo N° 1147- Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas (2012)

Decreto Legislativo N° 1278- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (2016)

Decreto Legislativo N° 1351- Decreto Legislativo que modifica el Código Penal a fin de fortalecer la seguridad ciudadana (2017)

- Decreto Supremo N° 03-94-SA- Aprueban el Reglamento de la Ley de Cementerios y Servicios Funerarios (1994)
- Decreto Supremo N° 005-2002-MINCETUR- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2002)
- Decreto Supremo N° 034-2004-MTC- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional Portuaria (2004)
- Decreto Supremo N° 021- 2007- MTC- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2007)
- Decreto Supremo N° 006-2008-MINAM- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (2008)
- Decreto Supremo N° 004-2009-MINAM- Aprueban Reglamento del numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (2009)
- Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2013)
- Decreto Supremo N° 009-2013-MINAM- Aprueban Reglamento del numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (2013)
- Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego (2014)
- Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2014)
- Decreto Supremo N° 015-2014-DE- Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas (2014)
- Decreto Supremo N° 012-2015-PCM- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (2015)
- Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción (2017)
- Decreto Supremo N° 007-2017-MINAM - Aprueban el Reglamento del numeral 149.1 del artículo 149° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (2017)
- Decreto Supremo N° 008-2017/SA- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud (2017)

Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2017)

Decreto Supremo N° 015-2017-JUS- Modifican el Calendario Oficial de Aplicación Progresiva del Código Procesal Penal (2017)

Decreto Supremo N° 018-2017-MINAGRI- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua (2017)

Decreto Supremo N° 029- 2017-PCM- Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (2017)

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS- Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (2019)

Ley N° 26298- Ley de Cementerios y Servicios Funerarios (1994)

Ley N° 27867- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002)

Ley N° 28611- Ley General del Ambiente (2005)

Ley N° 29263- Ley que modifica diversos artículos del Código Penal y la Ley General del Ambiente (2008)

Ley N° 29325- Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2009)

Ley N° 29763- Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2011)

Resolución Ministerial N° 010-93-JUS- Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil (1993)

Resolución de Junta de Fiscales N° 038- 2008-MP-FN-JFS (2008)

Resolución de Junta de Fiscales N° 054- 2008-MP-FN-JFS (2008)

Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1080-2010-MP-FN (2010)

Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1177-2014-MP-FN- Reglamento de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y Fiscalías de Prevención del Delito con Competencia en Materia Ambiental (2014)

Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1673-2014-MP-FN- Modificatoria del Reglamento de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (2014)

Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2014-OEFA/PCD- Lineamientos para la emisión de Informes Fundamentados a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2014)

Resolución de Consejo Directivo N° 011-2015-OEFA/CD- Determinan competencia del OEFA en materia de Organismos Vivos Modificados (2015)

Resolución Presidencial N° 180-2015-SERNANP (2015)

Resolución de Consejo Directivo N° 027- 2017- OEFA/CD- Aprueban el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (2017)

Resolución de Consejo Directivo N° 22-2017-OEFA- CD- Determinan fecha en las cuales el OEFA asume funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de actividades contenidas en las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (2017)

Resolución Presidencial N° 334-2018-SERNANP (2018)

Normativa internacional

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José (1969)

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)

Publicaciones electrónicas

Acosta, K. (2008) *Nexo causal en México*. Extraído el 26 mayo, 2019, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2954/41.pdf>

García, P. (2016) *El principio del ne bis in ídem material en caso de concurrencia de pena y sanción administrativa*. Extraído el 14 febrero, 2019, de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/politcrim/v11n21/art02.pdf>

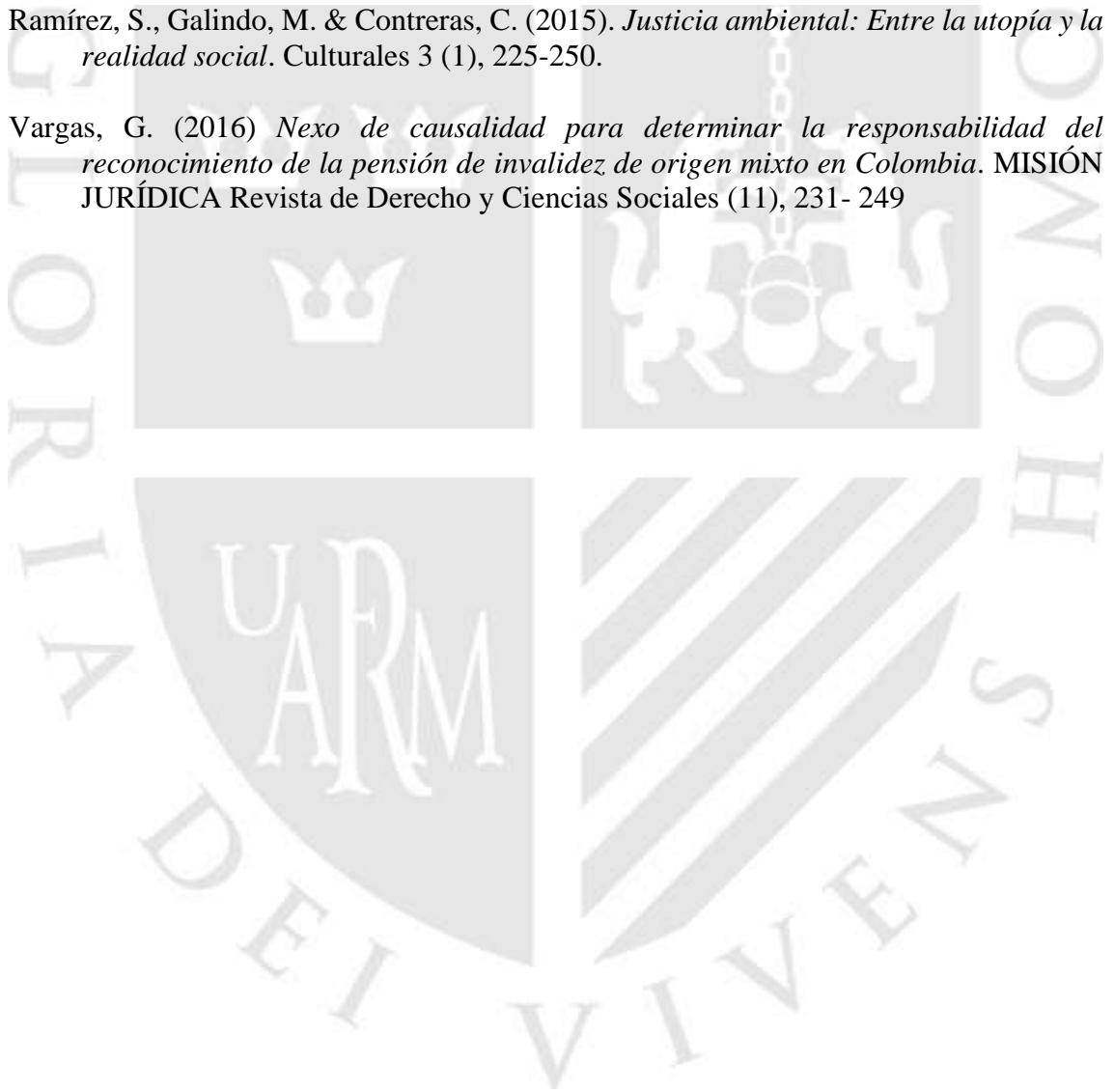
Organización de las Naciones Unidas (2012) *Informe del experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox*. Extraído el 13 mayo, 2017, de http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.43_sp.pdf

Publicaciones periódicas

Baldomino, R. (2009). *(Ir) retroactividad de las modificaciones a la norma complementaria de una Ley Penal en Blanco*. Política Criminal. Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materia Penal 4 (7), 1-24

Boyer, J. (2012) *Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional sobre el Principio Non Bis In Idem*. Revista de Derecho Administrativo (11), 323- 331

- Campos, M., Toscana-Aparicio, A. & Campos J (2015). *Riesgos socionaturales: vulnerabilidad socioeconómica, justicia ambiental y justicia espacial*. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía 24 (2), 53-69
- De la Puente, L. (2011) *Responsabilidad por el daño ambiental puro y el código civil peruano*. THEMIS Revista de Derecho (60), 296- 307
- Marreo, C. (2014) *El delito ambiental: instrumento disuasivo del Estado*. Revista Jurídica (83), 285- 305
- Ramírez, S., Galindo, M. & Contreras, C. (2015). *Justicia ambiental: Entre la utopía y la realidad social*. Culturales 3 (1), 225-250.
- Vargas, G. (2016) *Nexo de causalidad para determinar la responsabilidad del reconocimiento de la pensión de invalidez de origen mixto en Colombia*. MISIÓN JURÍDICA Revista de Derecho y Ciencias Sociales (11), 231- 249





ANEXOS

ANEXO N° 1: TABLA N° 8. DISEÑO DE ENTREVISTA

| Aspecto general | Aspectos específicos |
|---|--|
| <p>La intervención del OEFA y el MP en el sistema de justicia ambiental</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ventajas y desventajas de la aplicación de la LPB, respecto al disfrute del derecho de acceso a la justicia ambiental: <ol style="list-style-type: none"> i. Seguridad jurídica ii. Criterios previos para la imposición de sanción iii. Proporcionalidad en la sanción/ pena 2. Aciertos y desaciertos del OEFA y el MP respecto a su labor de persecución de quienes ocasionan daño ambiental 3. Dificultades de carácter normativo y procesal que se presentan en la elaboración del IF <ol style="list-style-type: none"> i. Dificultades en la identificación de la EFA a la que se debe solicitar el IF ii. Dificultades en la distinción de la infracción administrativa y delito: criterios aplicados y que deberían ser aplicables iii. Dificultades logísticas en la elaboración del IF iv. Dificultades en el cumplimiento del plazo de entrega del IF v. Utilidad del IF para la FEMA vi. Tercera modificatoria del Reglamento del artículo 149.1 de la Ley General del Ambiente: ¿conlleva a la desnaturalización de la Ley General del Ambiente ? (causales, ventajas, desventajas y desafíos) vii. Mejoras y defectos que presenta la tercera modificatoria del Reglamento del artículo 149.1 de la Ley General del Ambiente 4. Evaluación de la formación técnica de los servidores públicos del OEFA y fiscales ambientales |

**ANEXO N° 2: TABLA N° 9. SOLICITUDES DE REMISIÓN DE
INFORMES DE COMPETENCIA PRESENTADAS ANTE EL OEFA
EN EL AÑO 2018**

| N° | Fiscalía solicitante | Fecha de ingreso del requerimiento | Documento emitido | Fecha de emisión del documento | Estado del requerimiento |
|----|---------------------------------|------------------------------------|------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| 1 | FEMA Apurímac | 05/01/2018 | Oficio | 07/03/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 2 | FEMA Cusco | 11/01/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 3 | FPEMA Huancavelica | 12/01/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 4 | FEMA Huánuco | 19/01/2018 | Informe Interno | 25/01/2018 | Atendido en plazo |
| 5 | FEMA Ilo | 23/01/2018 | Oficio | 03/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 6 | FEMA Cusco | 23/01/2018 | Informe de Competencia | 23/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 7 | FEMA Cusco | 25/01/2018 | Informe Fundamentado | 20/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 8 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 07/02/2018 | Oficio | 25/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 9 | FEMA Cusco | 08/02/2018 | Informe de Competencia | 17/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 10 | FEMA Cusco | 08/02/2018 | Informe de Competencia | 25/04/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 11 | FEMA Apurímac | 26/02/2018 | Informe Interno | 20/04/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 12 | FEMA Apurímac | 27/02/2018 | Informe de Competencia | 25/04/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 13 | FEMA Huánuco | 19/03/2018 | Informe de Competencia | 23/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 14 | FEMA Pucallpa | 19/03/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 15 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 20/03/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 16 | FEMA Santa | 20/03/2018 | Informe de Competencia | 24/04/2018 | Atendido en plazo |
| 17 | FEMA Ventanilla | 26/03/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 18 | FEMA Apurímac | 04/04/2018 | Informe Interno | 14/05/2018 | Atendido en plazo |

| | | | | | |
|----|---------------------------------|------------|------------------------|------------|-------------------------|
| 19 | FEMA Apurímac | 05/04/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 20 | FEMA Ventanilla | 11/04/2018 | Oficio | 26/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 21 | FEMA Ventanilla | 11/04/2018 | Oficio | 05/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 22 | FEMA Ayna | 13/04/2018 | Informe de Competencia | 17/05/2018 | Atendido en plazo |
| 23 | FEMA Cusco | 16/04/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 24 | FEMA Bongara | 17/04/2018 | Informe de Competencia | 03/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 25 | FEMA Arequipa | 10/05/2018 | Oficio | 24/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 26 | Fiscalía Tacna | 11/05/2018 | Informe Interno | 21/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 27 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 18/05/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 28 | FEMA Ventanilla | 22/05/2018 | Informe de Competencia | 19/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 29 | FEMA Ayna | 01/06/2018 | Informe de Competencia | 24/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 30 | FEMA Huancavelica | 21/06/2018 | Oficio | 26/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 31 | FEMA Ventanilla | 21/06/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 32 | FERPEV Ilo | 27/06/2018 | Oficio | 06/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 33 | Fiscalía Tumbes | 13/07/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido en plazo |
| 34 | FEMA Santa | 19/07/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido en plazo |
| 35 | FEMA Arequipa | 24/07/2018 | Informe Interno | 10/08/2018 | Atendido en plazo |
| 36 | FEMA Maynas | 25/07/2018 | Oficio | 06/09/2018 | Atendido en plazo |
| 37 | FEMA Huancavelica | 31/07/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido en plazo |
| 38 | FEMA Lima | 01/08/2018 | Oficio | 11/09/2018 | Atendido en plazo |
| 39 | FEMA Ica | 02/08/2018 | Oficio | 05/09/2018 | Atendido en plazo |
| 40 | FEMA Bagua | 08/08/2018 | Oficio | 11/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 41 | FEMA Chiclayo | 21/08/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido en plazo |
| 42 | FEMA Chiclayo | 07/09/2018 | Oficio | 22/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 43 | Fiscalía Chiclayo | 28/09/2018 | Oficio | 15/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 44 | FEMA Lima Norte | 01/10/2018 | Oficio | 19/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 45 | FEMA Apurímac | 12/11/2018 | Oficio | 20/12/2018 | Atendido en plazo |
| 46 | FEMA Apurímac | 19/11/2018 | Oficio | 31/12/2018 | Atendido en plazo |
| 47 | FEMA Sullana | 22/11/2018 | Oficio | 19/11/2018 | Atendido en plazo |

**ANEXO N° 3: TABLA N° 10. SOLICITUDES DE REMISIÓN DE
INFORMES FUNDAMENTADOS PRESENTADAS ANTE EL OEFA
EN EL AÑO 2018**

| N° | Fiscalía solicitante | Fecha de ingreso del requerimiento | Documento emitido | Fecha de emisión del documento | Estado del requerimiento |
|-----------|-----------------------------|---|--------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| 1 | FEMA Madre de Dios | 05/01/2018 | Oficio | 22/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 2 | FPEMA Lucanas-Puquio | 05/01/2018 | IFC | 31/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 3 | Fiscalía Sullana | 05/01/2018 | Oficio | 25/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 4 | FEMA Santa | 10/01/2018 | Oficio | 23/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 5 | FEMA Piura | 10/01/2018 | Informe Fundamentado | 05/04/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 6 | FEMA Ventanilla | 10/01/2018 | Oficio | 08/02/2018 | Atendido en plazo |
| 7 | FEMA Apurímac | 15/01/2018 | Informe Fundamentado | 19/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 8 | FEMA Ventanilla | 16/01/2018 | Informe Fundamentado | 08/03/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 9 | FEMA Pasco | 18/01/2018 | Informe Fundamentado | 31/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 10 | FEMA Moquegua | 18/01/2018 | Informe Técnico | 07/03/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 11 | FPEMA Lucanas-Puquio | 19/01/2018 | Oficio | 23/02/2018 | Atendido en plazo |
| 12 | FEMA Ancash | 23/01/2018 | Informe Interno | 27/02/2018 | Atendido en plazo |
| 13 | FEMA Bongara | 30/01/2018 | Oficio | 05/06/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 14 | FEMA Ventanilla | 02/02/2018 | Informe Fundamentado | 11/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 15 | FEMA Pasco | 02/02/2018 | Informe Fundamentado | 11/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 16 | FEMA Cusco | 05/02/2018 | Informe Interno | 03/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 17 | FEMA Santa | 05/02/2018 | Oficio | 23/03/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 18 | FEMA Madre de Dios | 06/02/2018 | Informe de Competencia | 07/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 19 | FEMA Madre de Dios | 06/02/2018 | Informe Interno | 05/04/2018 | Atendido fuera de plazo |

| | | | | | |
|----|---------------------------------|------------|------------------------|------------|-------------------------|
| 20 | FEMA Pasco | 07/02/2018 | Informe Fundamentado | 10/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 21 | FPEMA Huancavelica | 07/02/2018 | Oficio | 23/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 22 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 08/02/2018 | Oficio | 30/04/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 23 | FEMA Huancayo | 09/02/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 24 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 09/02/2018 | Informe Fundamentado | 13/03/2018 | Atendido en plazo |
| 25 | FEMA Ventanilla | 13/02/2018 | Oficio | 25/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 26 | FEMA Chiclayo | 14/02/2018 | Informe de Competencia | 12/04/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 27 | FEMA La Libertad | 15/02/2018 | Informe Fundamentado | 31/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 28 | FEMA La Libertad | 15/02/2018 | Informe de Competencia | 24/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 29 | FEMA Apurímac | 19/02/2018 | Informe Fundamentado | 06/06/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 30 | FEMA Ilo | 19/02/2018 | Informe Interno | 09/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 31 | FPEMA Lucanas-Puquio | 19/02/2018 | Oficio | 13/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 32 | FEMA Junín | 19/02/2018 | Informe Fundamentado | 15/06/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 33 | FEMA Cusco | 20/02/2018 | Oficio | 14/03/2018 | Atendido en plazo |
| 34 | FEMA Sullana | 20/02/2018 | Informe Fundamentado | 29/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 35 | FEMA Loreto-Nauta | 21/02/2018 | Oficio | 27/06/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 36 | FEMA Piura | 23/02/2018 | Informe Fundamentado | 11/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 37 | FEMA Chiclayo | 26/02/2018 | Oficio | 21/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 38 | FEMA Sullana | 26/02/2018 | Informe Fundamentado | 11/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 39 | FEMA Sullana | 27/02/2018 | Oficio | 25/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 40 | FEMA Cusco | 28/02/2018 | Oficio | 21/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 41 | FEMA Apurímac | 01/03/2018 | Informe Interno | 21/06/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 42 | FEMA Chanchamayo | 05/03/2018 | Informe Fundamentado | 05/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 43 | FEMA Pasco | 06/03/2018 | Oficio | 04/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 44 | FEMA Ayna | 06/03/2018 | Informe Fundamentado | 21/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 45 | FEMA Huánuco | 09/03/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 46 | FEMA Pasco | 19/03/2018 | Oficio | 04/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 47 | FEMA Ventanilla | 19/03/2018 | Oficio | 21/06/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 48 | FEMA Ventanilla | 19/03/2018 | Informe Fundamentado | 13/06/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 49 | FEMA Cajamarca | 22/03/2018 | Informe Fundamentado | 11/06/2018 | Atendido fuera de plazo |

| | | | | | |
|----|---------------------------------|------------|----------------------|------------|--------------------------|
| 50 | FEMA Ica | 23/03/2018 | Oficio | 16/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 51 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 26/03/2018 | Oficio | 23/04/2018 | Atendido en plazo |
| 52 | FEMA Ventanilla | 26/03/2018 | Oficio | 26/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 53 | FEMA Santa | 26/03/2018 | Informe Fundamentado | 31/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 54 | FEMA Arequipa | 26/03/2018 | Informe Interno | 10/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 55 | FEMA Ayna | 28/03/2018 | Informe Fundamentado | 06/06/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 56 | FEMA Ventanilla | 28/03/2018 | Informe Fundamentado | 11/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 57 | FEMA Puno | 03/04/2018 | Oficio | 11/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 58 | FEMA Loreto-Maynas | 03/04/2018 | Oficio | 05/04/2018 | Atendido en plazo |
| 59 | FEMA Huancayo | 04/04/2018 | Informe Fundamentado | 04/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 60 | FEMA Santa | 05/04/2018 | Oficio | 23/04/2018 | Atendido en plazo |
| 61 | FEMA Chachapoyas | 05/04/2018 | Informe Interno | 08/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 62 | FEMA Ayna | 06/04/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 63 | FEMA Pasco | 06/04/2018 | Oficio | 05/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 64 | FEMA Pasco | 06/04/2018 | Oficio | 10/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 65 | FEMA Sullana | 06/04/2018 | Oficio | 04/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 66 | FEMA Atalaya | 12/04/2018 | Informe Fundamentado | 11/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 67 | FEMA Madre de Dios | 12/04/2018 | Oficio | 04/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 68 | FEMA Ayna | 13/04/2018 | Oficio | 18/04/2018 | Atendido en plazo |
| 69 | FEMA Cusco | 16/04/2018 | Informe Fundamentado | 05/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 70 | FEMA Ventanilla | 16/04/2018 | Informe Fundamentado | 11/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 71 | FPEMA Lucanas-Puquio | 16/04/2018 | Informe Fundamentado | 20/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 72 | FEMA Huaura | 20/04/2018 | Oficio | 06/06/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 73 | FEMA Huaura | 20/04/2018 | Informe Interno | 20/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 74 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 20/04/2018 | Informe Fundamentado | 25/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 75 | FEMA Ayna | 20/04/2018 | Oficio | 02/05/2018 | Atendido en plazo |
| 76 | FEMA Ayna | 20/04/2018 | Oficio | 02/05/2018 | Atendido en plazo |
| 77 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 23/04/2018 | Informe Fundamentado | 31/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 78 | FEMA Cusco | 23/04/2018 | Informe Fundamentado | 31/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 79 | FEMA Alto Amazonas-Yurimaguas | 23/04/2018 | Informe Fundamentado | 19/11/2018 | Atendido fuera de plazo |

| | | | | | |
|-----|---------------------------------|------------|------------------------|------------|--------------------------|
| 80 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 25/04/2018 | Informe Fundamentado | 15/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 81 | FEMA Huánuco | 26/04/2018 | Informe Interno | 24/05/2018 | Atendido en plazo |
| 82 | FEMA Cajamarca | 26/04/2018 | Oficio | 05/05/2018 | Atendido en plazo |
| 83 | FPEMA Huancavelica | 02/05/2018 | Oficio | 14/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 84 | FEMA Cusco | 03/05/2018 | Informe Fundamentado | 19/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 85 | FPEMA Huaraz | 04/05/2018 | Informe Fundamentado | 21/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 86 | FPPD Ica | 10/05/2018 | Informe Fundamentado | 11/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 87 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 18/05/2018 | Informe Interno | 21/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 88 | FEMA Lambayeque | 21/05/2018 | Oficio | 06/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 89 | FEMA Huaraz | 21/05/2018 | Informe Fundamentado | 19/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 90 | FEMA Callao | 22/05/2018 | Oficio | 25/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 100 | FEMA Ayacucho | 22/05/2018 | Informe Fundamentado | 19/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 101 | FEMA Atalaya | 23/05/2018 | Oficio | 26/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 102 | Fiscalía Huaral | 24/05/2018 | Informe de Competencia | 23/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 103 | FEMA Junín | 25/05/2018 | Informe Fundamentado | 05/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 104 | FEMA Junín | 28/05/2018 | Oficio | 28/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 105 | FEPREV Ilo | 28/05/2018 | Informe Fundamentado | 04/12/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 106 | FEMA Junín | 28/05/2018 | Informe Fundamentado | 05/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 107 | FEMA Junín | 28/05/2018 | Informe Fundamentado | 05/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 108 | FEMA San Martín | 29/05/2018 | Memorando | 04/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 109 | FEMA Junín | 29/05/2018 | Oficio | 31/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 110 | FEMA Junín | 29/05/2018 | Informe Fundamentado | 05/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 111 | Fiscalía Moquegua | 30/05/2018 | Informe Fundamentado | 31/12/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 112 | FEMA Santa | 30/05/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 113 | FEMA Ayna | 31/05/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 114 | FEMA Chachapoyas | 01/06/2018 | Oficio | 22/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 115 | FEMA Ayna | 01/06/2018 | Informe Fundamentado | 04/12/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 116 | FEMA Lucanas Pucallpa | 06/06/2018 | Oficio | 23/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 117 | FEMA Junín | 13/06/2018 | Informe Fundamentado | 5/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 118 | FEMA Junín | 14/06/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |

| | | | | | |
|-----|-----------------------------------|------------|----------------------|------------|--------------------------|
| 119 | FEMA La Libertad | 18/06/2018 | Informe Fundamentado | 06/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 120 | FEMA Sullana | 19/06/2018 | Informe Fundamentado | 11/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 121 | FEMA Cusco | 19/06/2018 | Oficio | 11/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 122 | FEMA Huánuco | 20/06/2018 | Oficio | 16/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 123 | FEMA La Libertad | 20/06/2018 | Informe Fundamentado | 19/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 124 | FEMA Lucanas Puquio | 22/06/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 125 | FEPREV Ilo | 22/06/2018 | Informe Fundamentado | 19/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 126 | FEMA Pasco | 22/06/2018 | Oficio | 15/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 127 | FEMA Huancayo | 25/06/2018 | Oficio | 19/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 128 | FEMA Madre de Dios | 25/06/2018 | Oficio | 15/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 129 | FEMA Ayacucho | 27/06/2018 | Memorando | 19/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 130 | FEMA Pasco | 27/06/2018 | Oficio | 26/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 131 | FEMA Ventanilla | 28/06/2018 | Oficio | 05/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 132 | FEMA Ventanilla | 28/06/2018 | Oficio | 07/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 133 | FEMA Ventanilla | 28/06/2018 | Oficio | 06/08/2018 | Atendido en plazo |
| 134 | FEMA Ventanilla | 28/06/2018 | Oficio | 22/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 135 | FEMA Sullana | 03/07/2018 | Oficio | 05/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 136 | FEMA Sullana | 03/07/2018 | Oficio | 04/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 137 | FEMA Huaraz | 03/07/2018 | Oficio | 04/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 138 | FEMA Ayacucho | 03/07/2018 | Oficio | 06/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 139 | FEMA Pasco | 05/07/2018 | Informe Fundamentado | 31/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 140 | FEMA Alto Amazonas- Yurimaguas | 06/07/2018 | Oficio | 22/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 141 | FEMA Loreto | 11/07/2018 | Informe Fundamentado | 19/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 142 | FEMA Pasco | 13/07/2018 | Informe Fundamentado | 04/12/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 143 | FEMA La Libertad | 17/07/2018 | Oficio | 25/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 144 | FEMA Pasco | 17/07/2018 | Oficio | 10/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 145 | FEMA Ventanilla | 18/07/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 146 | FEMA Ventanilla | 20/07/2018 | Oficio | 07/08/2018 | Atendido en plazo |
| 147 | FEMA Ventanilla | 20/07/2018 | Oficio | 07/08/2018 | Atendido en plazo |
| 148 | FEMA Ventanilla | 20/07/2018 | Informe Fundamentado | 27/11/2018 | Atendido fuera de plazo |

| | | | | | |
|-----|---------------------------------|------------|----------------------|------------|--------------------------|
| 149 | FEMA Junín | 20/07/2018 | Oficio | 26/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 150 | FEMA Pasco | 24/07/2018 | Oficio | 16/08/2018 | Atendido en plazo |
| 151 | FEMA Pasco | 24/07/2018 | Informe Fundamentado | 19/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 152 | FEMA Pasco | 25/07/2018 | Oficio | 02/08/2018 | Atendido en plazo |
| 153 | FEMA Huancayo | 25/07/2018 | Informe Fundamentado | 04/09/2018 | Atendido en plazo |
| 154 | FEMA Pasco | 30/07/2018 | Informe Fundamentado | 06/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 155 | FEMA Chiclayo | 31/07/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 156 | FEMA Pasco | 02/08/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 157 | FEMA Ventanilla | 03/08/2018 | Oficio | 19/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 158 | FEMA Nauta | 03/08/2018 | Informe Técnico | 31/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 159 | FEMA Apurímac | 06/08/2018 | Oficio | 28/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 160 | FEMA La Libertad | 08/08/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 161 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 08/08/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 162 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 08/08/2018 | Oficio | 14/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 163 | FEMA Madre de Dios | 09/08/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 164 | FEMA Cajamarca | 10/08/2018 | Oficio | 25/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 165 | FEMA Huancayo | 13/08/2018 | Informe Fundamentado | 31/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 166 | FEMA Lucanas | 13/08/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 167 | FEMA Pasco | 14/08/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 168 | FEMA Pasco | 14/08/2018 | Oficio | 25/09/2018 | Atendido en plazo |
| 169 | FEPREV Ilo | 20/08/2018 | Informe Fundamentado | 19/09/2018 | Atendido en plazo |
| 170 | FEMA Huaraz | 21/08/2018 | Oficio | 06/09/2018 | Atendido en plazo |
| 171 | FEMA Sullana | 21/08/2018 | Oficio | 31/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 172 | FEMA Sullana | 21/08/2018 | Oficio | 31/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 173 | FEMA Ventanilla | 21/08/2018 | Informe Fundamentado | 27/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 174 | FEMA Arequipa | 27/08/2018 | Oficio | 25/09/2018 | Atendido en plazo |
| 175 | FEMA Ventanilla | 28/08/2018 | Informe Fundamentado | 11/10/2018 | Atendido en plazo |
| 176 | FEMA Ancash | 07/09/2018 | Oficio | 07/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 177 | FEMA Chiclayo | 07/09/2018 | Oficio | 25/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 178 | FEMA Chiclayo | 10/09/2018 | Oficio | 19/09/2018 | Atendido en plazo |
| 179 | FEMA Ventanilla | 11/09/2018 | Oficio | 25/09/2018 | Atendido en plazo |
| 180 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 12/09/2018 | Oficio | 04/10/2018 | Atendido en plazo |

| | | | | | |
|-----|---------------------------------|------------|----------------------|------------|--------------------------|
| 181 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 12/09/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 182 | FEMA Loreto | 14/09/2018 | Oficio | 31/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 183 | FEMA Loreto Nauta | 14/09/2018 | Oficio | 04/10/2018 | Atendido en plazo |
| 184 | Fiscalía Moquegua | 17/09/2018 | IFC | 21/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 185 | FEMA Chiclayo | 18/09/2018 | Oficio | 11/10/2018 | Atendido en plazo |
| 186 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 19/09/2018 | Oficio | 31/10/2018 | Atendido en plazo |
| 187 | FEMA Ventanilla | 21/09/2018 | Oficio | 04/10/2018 | Atendido en plazo |
| 188 | FEMA Huancayo | 26/09/2018 | Oficio | 04/10/2018 | Atendido en plazo |
| 189 | FEMA Loreto | 26/09/2018 | Oficio | 31/10/2018 | Atendido en plazo |
| 190 | FEMA Loreto | 27/09/2018 | Oficio | 07/11/2018 | Atendido en plazo |
| 191 | FEMA Ventanilla | 27/09/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 192 | FEMA Loreto | 27/09/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 193 | FEMA Lima Norte | 01/10/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 194 | FEMA Cusco | 02/10/2018 | Oficio | 07/11/2018 | Atendido en plazo |
| 195 | Fiscalía Huaral | 03/10/2018 | Oficio | 07/11/2018 | Atendido en plazo |
| 196 | FEMA Lima | 03/10/2018 | Oficio | 07/11/2018 | Atendido en plazo |
| 197 | FEMA Huara | 05/10/2018 | Oficio | 22/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 198 | FEMA Apurímac | 09/10/2018 | Informe Fundamentado | 19/11/2018 | Atendido en plazo |
| 199 | FEPREV Ilo | 09/10/2018 | Informe Fundamentado | 19/11/2018 | Atendido en plazo |
| 200 | FEMA Maynas | 09/10/2018 | Informe Fundamentado | 19/11/2018 | Atendido en plazo |
| 201 | FEMA Bagua | 11/10/2018 | Oficio | 26/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 202 | FEMA La Libertad | 18/10/2018 | Oficio | 25/10/2018 | Atendido en plazo |
| 203 | FEMA Cusco | 19/10/2018 | Oficio | 07/11/2018 | Atendido en plazo |
| 204 | FEMA Ventanilla | 23/10/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 205 | FEMA Ventanilla | 23/10/2018 | Informe Fundamentado | 27/11/2018 | Atendido en plazo |
| 206 | FEMA Ucayali | 24/10/2018 | Oficio | 14/11/2018 | Atendido en plazo |
| 207 | FEMA Lima | 25/10/2018 | Oficio | 22/11/2018 | Atendido en plazo |
| 208 | FEMA Lima | 25/10/2018 | Oficio | 14/11/2018 | Atendido en plazo |
| 209 | FEMA Huaraz | 26/10/2018 | Informe Fundamentado | 04/12/2018 | Atendido en plazo |
| 210 | FEMA Huancayo | 26/10/2018 | Memorando | 07/11/2018 | Atendido en plazo |
| 211 | FEMA Huancayo | 26/10/2018 | Memorando | 07/11/2018 | Atendido en plazo |
| 212 | FEMA Ventanilla | 29/10/2018 | Oficio | 20/11/2018 | Atendido en plazo |
| 213 | FEMA Pasco | 31/10/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 214 | FEMA Sullana | 05/11/2018 | Oficio | 15/11/2018 | Atendido en plazo |
| 215 | Fiscalía Moquegua | 07/11/2018 | Oficio | 19/12/2018 | Atendido en plazo |
| 216 | FEPREV Ilo | 08/11/2018 | Oficio | 19/12/2018 | Atendido en plazo |

| | | | | | |
|-----|------------------|------------|--------|------------|--------------------------|
| 217 | FEMA Apurímac | 08/11/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 218 | FEMA Pasco | 13/11/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 219 | FEMA Pasco | 13/11/2018 | Oficio | 21/12/2018 | Atendido en plazo |
| 220 | FEMA Pasco | 13/11/2018 | Oficio | 21/12/2018 | Atendido en plazo |
| 221 | FEMA Sullana | 15/11/2018 | IFC | 31/12/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 222 | FEMA Cusco | 15/11/2018 | Oficio | 03/12/2018 | Atendido en plazo |
| 223 | FEMA Arequipa | 15/11/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 224 | FEMA Lima Norte | 15/11/2018 | Oficio | 20/12/2018 | Atendido en plazo |
| 225 | Fiscalía Huaral | 15/11/2018 | Oficio | 28/11/2018 | Atendido en plazo |
| 226 | FEMA Ventanilla | 16/11/2018 | Oficio | 28/11/2018 | Atendido en plazo |
| 227 | FEMA Pasco | 18/11/2018 | Oficio | 03/12/2018 | Atendido en plazo |
| 228 | FEMA Pasco | 19/11/2018 | Oficio | 03/12/2018 | Atendido en plazo |
| 229 | FEMA Pasco | 19/11/2018 | Oficio | 19/12/2018 | Atendido en plazo |
| 230 | FEMA Chiclayo | 19/11/2018 | Oficio | 21/12/2018 | Atendido en plazo |
| 231 | FEMA Bongara | 20/11/2018 | Oficio | 20/12/2018 | Atendido en plazo |
| 232 | FEMA La Libertad | 22/11/2018 | Oficio | 19/12/2018 | Atendido en plazo |
| 233 | FEMA Ventanilla | 26/11/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 234 | FEMA Puquio | 27/11/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |
| 235 | FEMA Pasco | 30/11/2018 | Oficio | 19/12/2018 | Atendido en plazo |
| 236 | FEMA Pasco | 30/11/2018 | Oficio | 27/12/2019 | Atendido fuera de plazo |
| 237 | FEMA Pasco | 30/11/2018 | Oficio | 27/12/2019 | Atendido fuera de plazo |
| 238 | FEMA Lima | 05/12/2018 | Oficio | 19/12/2018 | Atendido en plazo |
| 239 | FEMA Lima | 05/12/2018 | Oficio | 31/12/2018 | Atendido en plazo |
| 240 | FEMA Lima | 05/12/2018 | Oficio | 21/12/2018 | Atendido en plazo |
| 241 | FEPREV Ilo | 06/12/2018 | Oficio | 31/12/2018 | Atendido en plazo |
| 242 | FEPREV Ilo | 06/12/2018 | Oficio | 19/12/2018 | Atendido en plazo |

**ANEXO N° 4: TABLA N° 11. SOLICITUDES DE REMISIÓN DE
INFORMES TÉCNICOS PRESENTADAS ANTE EL OEFA EN EL
AÑO 2018**

| N° | Fiscalía solicitante | Fecha de ingreso del requerimiento | Documento emitido | Fecha de emisión del documento | Estado del requerimiento |
|----|---------------------------------|------------------------------------|------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| 1 | FPEMA Lucanas-Puquio | 05/01/2018 | Informe Técnico | 28/06/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 2 | FEMA Arequipa | 09/01/2018 | Oficio | 07/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 3 | FEMA Piura | 10/01/2018 | Oficio | 10/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 4 | Fiscalía Ica | 11/01/2018 | Oficio | 25/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 5 | FEMA Pasco | 18/01/2018 | Informe Técnico | 23/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 6 | FEMA Pasco | 18/01/2018 | Informe Técnico | 23/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 7 | FEMA Pasco | 24/01/2018 | Informe Técnico | 27/02/2018 | Atendido en plazo |
| 8 | FEMA Cajamarca | 29/01/2018 | Informe Técnico | 10/04/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 9 | FEMA Chanchamayo | 30/01/2018 | Informe Técnico | 19/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 10 | FEMA Callao | 01/02/2018 | IFC | 03/04/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 11 | FEMA Pasco | 07/02/2018 | Informe Técnico | 22/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 12 | FEMA Huancavelica | 09/02/2018 | Memorando | 18/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 13 | FEMA Lima, Lima Este y Lima Sur | 19/02/2018 | Informe Interno | 11/04/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 14 | FEMA Junín | 19/02/2018 | Informe Técnico | 31/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 15 | FEMA Loreto-Nauta | 20/02/2018 | Oficio | 12/04/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 16 | FEMA Pasco | 21/02/2018 | Informe Técnico | 22/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 17 | FEMA Chachapoyas | 26/02/2018 | Informe de Competencia | 20/06/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 18 | FEMA Ica | 28/02/2018 | Informe de Competencia | 17/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 19 | FEMA Ventanilla | 02/03/2018 | Informe Técnico | 04/10/2018 | Atendido fuera de plazo |

| | | | | | |
|----|-------------------------------|------------|------------------------|------------|--------------------------|
| 20 | FEMA Lambayeque | 05/03/2018 | Informe de Competencia | 10/05/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 21 | FEMA Ancash | 07/03/2018 | Oficio | 05/04/2018 | Atendido en plazo |
| 22 | FEMA Arequipa | 09/03/2018 | Oficio | 03/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 23 | FEMA Bongara | 14/03/2018 | Oficio | 05/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 24 | FEMA Cajamarca | 22/03/2018 | Informe Técnico | 10/04/2018 | Atendido en plazo |
| 25 | FEMA Chanchamayo | 09/04/2018 | Oficio | 28/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 26 | FEMA Atalaya | 12/04/2018 | Oficio | 26/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 27 | FEMA Cusco | 16/04/2018 | Oficio | 04/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 28 | FPEMA Huancavelica | 02/05/2018 | Oficio | 28/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 29 | FPEMA Huancavelica | 03/05/2018 | Oficio | 07/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 30 | FEMA Huancavelica | 10/05/2018 | Oficio | 19/07/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 31 | FEMA Junín | 25/05/2018 | Oficio | 26/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 32 | FEMA Alto Amazonas-Yurimaguas | 28/05/2018 | Informe Técnico | 24/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 33 | FEMA Lima | 18/06/2018 | Oficio | 11/10/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 34 | FEMA Lima | 20/06/2018 | Oficio | 23/08/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 35 | FEMA La Libertad | 27/06/2018 | Oficio | 25/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 36 | FEMA Chanchamayo | 17/07/2018 | Oficio | 27/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 37 | FEMA Pasco | 17/07/2018 | Oficio | 10/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 38 | FEMA Ventanilla | 18/07/2018 | Oficio | 19/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 39 | FEMA Huánuco | 01/08/2018 | Oficio | 26/09/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 40 | FEMA Pasco | 02/08/2018 | Oficio | 26/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 41 | FEMA Ventanilla | 03/08/2018 | Oficio | 05/09/2018 | Atendido en plazo |
| 42 | FEMA Pasco | 14/08/2018 | Oficio | 25/09/2018 | Atendido en plazo |
| 43 | FEMA Bongara | 21/09/2018 | Informe Fundamentado | 19/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 44 | FEMA Chanchamayo | 04/10/2018 | Oficio | 28/11/2018 | Atendido fuera de plazo |
| 45 | FEMA Apurímac | 05/10/2018 | Informe Técnico | 11/10/2018 | Atendido en plazo |
| 46 | FEMA Huaraz | 08/11/2018 | Oficio | 20/12/2018 | Atendido en plazo |
| 47 | FEMA Cusco | 12/11/2018 | - | - | Pendiente fuera de plazo |