



MVOTMA

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

C.M/ 466

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO
**MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y MEDIO AMBIENTE**
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, **01 FEB 2017**

Señor Presidente de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo, con el objeto de someter a su consideración el proyecto de Ley de Delitos contra el Ambiente.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley busca incorporar un título específico de "delitos contra el ambiente" en el Código Penal uruguayo.

El ambiente o medio ambiente es hoy un bien jurídico único e independiente, reconocido por la doctrina y las normas internacionales. En nuestro Derecho, cuenta con reconocimiento constitucional expreso, desde la reforma de la Constitución promulgada en 1997.

El inciso primero del artículo 47 de la Constitución de la República estableció que la protección del medio ambiente es de interés general y que las personas deben abstenerse de cualquier acto que

cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. Asimismo, mediante ese artículo se mandató a la ley a reglamentar la disposición y a prever sanciones para los transgresores.

Dicho artículo fue reglamentado a través de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000, denominada Ley General de Protección del Ambiente, la cual estableció los derechos y deberes fundamentales en la materia y los principios e instrumentos de política ambiental, entre otros.

Como consecuencia de ello, la prevención y la previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental, e incluso, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas.

No obstante, la legislación ambiental no puede ni debe prescindir absolutamente de las sanciones ante el incumplimiento de sus preceptos. El artículo 15 de la propia Ley General de Protección del Ambiente complementó el elenco de sanciones administrativas por infracción a las normas de protección del ambiente, agregando el apercibimiento, la difusión, el decomiso y la suspensión, a las multas ya previstas en el artículo 6° de la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990.

Sin embargo, hasta la fecha no se previeron en nuestro ordenamiento jurídico, figuras delictuales cuyo bien jurídico protegido fuera el ambiente, con la única y especial excepción del delito de introducción de desechos peligrosos, establecido en el artículo 9° de la Ley N° 17.220, de 11 de noviembre de 1999.

En ese marco, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Fiscalía General de la Nación, celebraron el 22 de junio de 2016, un memorando de entendimiento, con el objeto de coordinar acciones para la identificación de herramientas normativas nacionales e internacionales y técnicas que permitan



MVOTMA

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

fortalecer la protección del ambiente, ya fuera mediante la correcta aplicación de las mismas o la generación de nuevas disposiciones.

A tal fin, se conformó una Comisión Interinstitucional integrada por representantes de ambas instituciones: por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Director General de Secretaría, Dr. Homero Guerrero, el Director Nacional de Medio Ambiente, Ing. Alejandro Nario, el Director de la Asesoría Jurídica de la DINAMA, Dr. Marcelo J. Cousillas y los asesores jurídicos de DINAMA, Dra. Catherine Colombo y Dr. Gonzalo Iglesias y por la Fiscalía General de la Nación, las Fiscales Letradas Departamentales, Dra. Ana Monteiro, Dra. Sylvia Lovesio y Dra. Nidia Morosini.

Dicha Comisión definió, entre los temas a abordar conjuntamente, la tipificación de ciertas conductas plenamente identificables y de cierta entidad, como delitos contra el ambiente, a los efectos de fortalecer la protección de dicho bien jurídico, siguiendo tanto los desarrollos doctrinarios como los antecedentes del Derecho comparado y las convenciones internacionales de las que la República es parte.

Para ello, se relevaron los distintos modelos y las principales experiencias del Derecho comparado, especialmente las de Brasil, Colombia, Ecuador, España, México, Perú, Venezuela y la Unión Europea.

Asimismo, la Comisión analizó la legislación penal nacional que pudiera tener relevancia -aun indirectamente- con la protección del ambiente, como el incendio, el estrago o los daños, así como los proyectos de ley relacionados con la materia, especialmente el proyecto de nuevo Código Penal (Cámara de Representantes, Carpeta N° 486 de 2010, Repartido N° 428, de noviembre de

2010) y los proyectos de ley posteriores, como el presentado por los Representantes Nacionales Gerardo Amarilla, José Andrés Arocena y Rodrigo Goñi (Cámara de Representantes, Carpeta N° 367 de 2015, Repartido N° 244, de agosto de 2015) y el Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, de 22 de octubre de 2015, relativo a la caza en áreas protegidas (Cámara de Representantes, Carpeta N° 566 de 2015, Repartido N° 315, de noviembre de 2015).

Como resultado de todo ello, la Comisión elaboró el proyecto de ley adjunto, por el que se pretende la incorporación de un Título al Código Penal, cuyas figuras delictuales tuvieran como bien jurídico protegido el medio ambiente, bajo la denominación de "Delitos contra el ambiente".

Tal propuesta, resulta viable respecto del Código Penal vigente, como con relación al proyecto de nuevo Código, actualmente en estudio. Por ello, el Título que se incorporaría al Código Penal figura en el proyecto de ley como Título XIV, aunque de incorporarse al nuevo Código Penal actualmente a estudio, corresponderá la adecuación de su numeración según la cantidad de títulos finalmente contenidos en el Libro II de dicho texto.

De esa forma se descartó otra alternativa, existente en algunas legislaciones, en las que este tipo de delitos se ubican como parte de leyes ambientales específicas o en una ley especial, a modo de ley penal del ambiente. Ello, por cuanto la Comisión Interinstitucional entendió que su ubicación dentro del Código Penal favorece la unidad de interpretación y aplicación del Derecho Penal nacional.

La importancia del bien jurídico protegido, hace que sea necesario recurrir a figuras tales como los delitos de peligro, así como a la remisión a las leyes de protección del ambiente y disposiciones administrativas. Así lo demuestra el Derecho comparado, que sin mayores inconvenientes admite esa remisión en esta materia como una verdadera necesidad, ya sea por la complejidad de algu-



MVOTMA

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

nos aspectos técnicos relacionados con la conducta, o como mecanismo para dar precisión al tipo penal.

El proyecto propone la creación de ocho delitos, presentándolos en cuatro capítulos: el primero, destinado a los delitos contra la contaminación; el segundo conteniendo los delitos contra la biodiversidad; el tercero, los delitos contra la gestión ambiental; y, un cuarto capítulo con disposiciones comunes a los capítulos anteriores.

Las menciones que aquí se realizan a los números de los artículos refieren a los indicados en el proyecto de ley, pero los mismos deberán ser adecuados al texto o a la norma a la que finalmente se incorporen.

Los delitos de contaminación del aire y del agua y de contaminación por residuos o sustancias, contenidos en el Capítulo I (artículos 1º a 3º), tienen una estructura similar, diferenciándose principalmente por la especificidad de los verbos nucleares respecto de cada objeto (liberar o emitir para el aire, introducir para el agua y almacenar, transportar, eliminar, abandonar o dejar expuesto para los residuos o las sustancias peligrosas).

Las conductas previstas en los mismos, serán delitos cuando se realicen en violación de leyes nacionales de protección del ambiente o su reglamentación y tengan las características o la entidad para que causen o puedan causar daños sustanciales al ambiente. Con esta calificación de las consecuencias del accionar, se busca facilitar la identificación de la actuación contraria a Derecho, así como darle cierta relevancia, de forma que amerite la represión penal, dejando al tribunal el juicio de valor correspondiente.

Diferente estructura presenta el delito de introducción de desechos peligrosos, previsto en el artículo 4º del proyecto, por

cuanto el mismo recoge de la manera más textual posible el delito ya existente en nuestro Derecho, según las previsiones de la Ley Nº 17.220, de 11 de noviembre de 1999, con la modificación introducida por el artículo 367 de la Ley Nº 17.930, de 19 de diciembre de 2005, ya que esta última no solamente mejoró el texto desde el punto de vista ambiental, sino que además habilita una definición nacional de desechos peligrosos.

En efecto, parece adecuada la remisión a los anexos del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, adoptado en Basilea (Suiza), el 22 de marzo de 1989, aprobado por Ley Nº 16.221, de 22 de octubre de 1991, pero especialmente tratándose de una remisión complementaria o supletoria de las categorías que puedan preverse en la legislación nacional.

En mérito a ello y para el caso en que el proyecto de ley se incorpore al texto del nuevo Código Penal, corresponderá la eliminación o derogación -según sea el caso- del artículo 213 sobre introducción de desechos peligrosos (previsto en el Título X, de delitos contra la salud pública), que por tanto resultaría redundante.

El artículo 5º prevé las circunstancias agravantes especiales aplicables a los cuatro delitos de este capítulo, cuando como consecuencia del delito resultare la muerte o la lesión de una o varias personas, cuando se cometan en áreas naturales protegidas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (creado por la Ley Nº 17.234, de 22 de febrero de 2000), cuando no se hubieran obtenido las autorizaciones o permisos requeridos o cuando se hubieran desobedecido de forma contumaz las órdenes expresas de corrección o suspensión de la autoridad ambiental nacional.

Asimismo, dada la diferente estructura del delito del artículo 4º, se prevé como una circunstancia agravante especial para el mismo, que del hecho resultare daño al ambiente.



MVOTMA

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

En forma similar a lo expuesto, en el Capítulo II se prevén los delitos contra la biodiversidad, relativos a la fauna (artículo 6º), a la flora (artículo 7º) y al tráfico de fauna y flora protegidas (artículo 8º). Los primeros dos artículos tienen una estructura similar, diferenciándose principalmente por la especificidad de los verbos nucleares respecto de cada objeto (cazar, pescar, capturar y matar para la fauna y talar, destruir y alterar para la flora).

Las conductas previstas en esos casos, serán delitos cuando se realicen dentro de áreas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, lo que le da entidad al accionar, dada la trascendencia ambiental de dichas áreas y su finalidad expresa y esencial de proteger la diversidad biológica. Además, ese accionar debe estar en violación a las medidas de protección que se hubieran dispuesto, conforme al artículo 8º de la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000.

Al igual que con respecto al artículo 4º, el delito de tráfico de fauna y flora protegidas, previsto en el artículo 8º del proyecto, tiene una estructura diferente a los anteriores, refiriéndose a las especies de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, aprobada por el Decreto-Ley N° 14.205, de 4 de junio de 1974.

El artículo 9º prevé las circunstancias agravantes especiales aplicables a los dos primeros delitos de este capítulo, cuando el delito pudiera proyectar sus consecuencias más allá de la situación específica, porque se hubiera cometido contra especies declaradas en peligro de extinción de acuerdo con nuestra legislación, o mediante el uso de explosivos, cebos o el envenenamiento de fuentes de alimento, o que como consecuencia del delito se destruyeren o alteraren sitios de reproducción, nidadas o madrigueras.

El Capítulo III contiene los delitos contra la gestión ambiental, previstos en el artículo 10. El mismo sanciona, en primer lugar, proporcionar información falsa que sea de sustento para el ejercicio de los cometidos de la autoridad nacional ambiental.

En efecto, varias de las competencias del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, dependen de la información que debe proporcionar el interesado en ciertos procedimientos, como sucede en la evaluación de impacto ambiental (Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994) o en el automonitoreo (literal B del artículo 14 de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000), entre otros. Por ello, cobra especial trascendencia la veracidad de las informaciones que se proporcionen y que sean fundamento de la decisión de la Administración.

En segundo término, el mismo artículo prevé como delito la obstaculización de la labor de fiscalización de la autoridad ambiental, prevista en el inciso primero del artículo 6° de la Ley N° 16.112, de 30 de mayo de 1990 y en el artículo 302 de la Ley N° 16.226, de 29 de octubre de 1991. En este caso, no configurará delito la mera obstaculización con efectos exclusivamente administrativos, sino aquel accionar calificado, cuando por sus características o entidad, cause o pueda causar daños al ambiente.

Finalmente, el Capítulo IV establece dos disposiciones aplicables a los delitos previstos en los capítulos anteriores.

El artículo 11 prevé el régimen de responsabilidad aplicable a las personas jurídicas, mediante una solución ya conocida en otras normas penales, por la cual, cuando los hechos fuesen atribuibles a una persona jurídica, se considerará penalmente responsable a quien hubiera ejercido efectivamente el poder de dirección y a quien con su participación hubiera contribuido de manera determinante en la concreción de tales hechos.



MVOTMA

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

En cuanto al castigo penal, en cada uno de los artículos correspondientes se prevén penas que, en la mayor parte de los delitos de este Título (contaminación del aire y del agua, contaminación por residuos, tráfico de fauna y flora protegidas), pueden ser de 6 (seis) meses de prisión a 8 (ocho) años de penitenciaría (artículos 1º a 3º y 8º).

Se previeron penas algo menores (de 3 [tres] meses de prisión a 6 [seis] años de penitenciaría), para los delitos contra la fauna y la flora (artículos 6º y 7º) dada la mayor amplitud de las conductas punibles y la posibilidad de alcanzar situaciones de menor trascendencia.

Por otra parte, se establecen penas diferentes para dos delitos que, por su finalidad y estructura, son distinguibles de los anteriores. Así, el delito de introducción de desechos peligrosos (inciso primero del artículo 4º) reitera sin cambios la pena prevista en el artículo 9º de la Ley N° 17.220 (12 [doce] meses de prisión a 12 [doce] años de penitenciaría).

En tanto, para los delitos contra la gestión ambiental (artículo 10), se prevé una pena de 6 (seis) a 24 (veinticuatro) meses de prisión, además de la inhabilitación especial de 2 (dos) a 6 (seis) años.

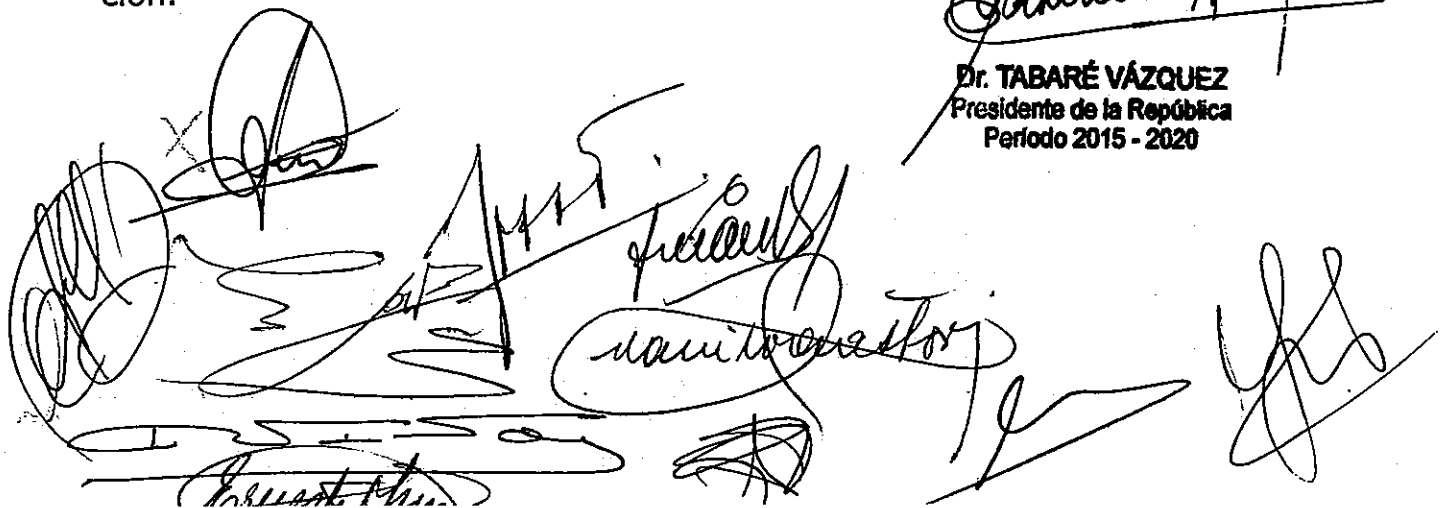
Finalmente, debe tenerse presente que siguiendo el principio de culpabilidad en materia penal (artículo 18 del Código Penal), además de la modalidad intencional, se prevé expresamente la punibilidad del hecho culpable (artículo 19 del Código Penal) para la mayoría de los delitos del Título que se propone. El artículo 12 del proyecto así lo establece, reduciendo las penas de un tercio a la mitad. No se incluyen en esta posibilidad, el delito de tráfico de fauna y flora protegidas (artículo 8º), ni el delito de falsedad y obstaculización de la fiscalización ambiental (artículo 10).

No se ha entendido necesario prever atenuantes, ni referir específicamente en la regulación penal a la recomposición del ambiente afectado. Si bien esto último aparece en algunos ejemplos del Derecho comparado, se consideró que tornaría muy complejos algunos aspectos de la actuación procesal penal; cuando por otra parte, la recomposición ya se encuentra expresamente prevista en nuestro Derecho Ambiental, respecto del ámbito civil y administrativo, a partir del artículo 4º de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994, complementada por el artículo 16 de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000.

Tampoco se entendió un problema que requiriera especial previsión, la relación entre las sanciones penales y las administrativas, ya que es principio de nuestra legislación penal, no considerar penas a las multas y demás sanciones que se impongan en vía administrativa (artículo 9º del Código Penal).

Con el presente proyecto de Ley, por tanto, se espera reforzar las posibilidades para que el Derecho contribuya a la protección del ambiente, como un bien jurídico de especial trascendencia para la existencia misma de los seres humanos, complementando la legislación ambiental ya existente, con una amplitud de respuesta que trascienda la sanción administrativa y la jurisdicción civil, por medio de un amparo mayor, resultante de prever también sanciones penales para conductas incumplidoras de las normas ambientales, de especiales características y mayor gravedad.

El Poder Ejecutivo saluda a ese Cuerpo con su más alta consideración.





MVOTMA

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

PROYECTO DE LEY DE DELITOS CONTRA EL AMBIENTE

Artículo único.- Inclúyase en el Libro II del Código Penal, el siguiente Título:

"Título XIV

DELITOS CONTRA EL AMBIENTE

Capítulo I

DELITOS DE CONTAMINACIÓN

Artículo 1º.- (Contaminación del aire). El que liberare o emitiera al aire o a la atmósfera, directa o indirectamente, sustancias, materiales o energía, en violación a las leyes nacionales de protección del ambiente o su reglamentación, que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire o al ambiente, será castigado con 6 (seis) meses de prisión a 8 (ocho) años de penitenciaría.-

Artículo 2º.- (Contaminación de las aguas). El que introdujere sustancias, materiales o energía, directa o indirectamente, en las aguas superficiales, subterráneas o marítimas, en violación a las leyes nacionales de protección del ambiente o su reglamentación, que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del agua o al ambiente, será castigado con 6 (seis) meses de prisión a 8 (ocho) años de penitenciaría.-

Artículo 3º.- (Contaminación por residuos o sustancias). El que almacenare, transportare, eliminare, abandonare o dejare expuesto, en violación a las leyes nacionales de protección del ambiente o su reglamentación, residuos o sustancias que por su peligrosidad causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del ambiente, será castigado con 6 (seis) meses de prisión a 8 (ocho) años de penitenciaría.-

Artículo 4º.- (Introducción de desechos peligrosos). El que introdujere en cualquier forma o bajo cualquier régimen desechos peligrosos en zonas sometidas a la jurisdicción nacional, será castigado con 12 (doce) meses de prisión a 12 (doce) años de penitenciaría.

Por desechos peligrosos se entienden aquellas sustancias u objetos, cualquiera sea su origen, que sean así categorizados por la reglamentación, teniendo en cuenta aquellas características físicas, químicas, biológicas o radiactivas, que constituyan un riesgo para el ambiente, incluyendo la salud humana, animal o vegetal.

Sin perjuicio de otras categorías que puedan preverse en la legislación nacional y en tanto no sean definidas expresamente por la reglamentación, se incluyen entre los desechos peligrosos a los que refiere el inciso anterior, además de los radiactivos, los comprendidos en las categorías enumeradas en los anexos del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, adoptado en Basilea (Suiza), el 22 de marzo de 1989 y sus enmiendas.-

Artículo 5º.- (Circunstancias agravantes especiales). Constituyen circunstancias agravantes especiales, de los delitos previstos en los artículos 1º a 4º:

1. Que como consecuencia del delito, resultara la muerte o la lesión de una o varias personas.
2. Que se cometieran en áreas naturales protegidas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, creado por la Ley Nº 17.234, de 22 de febrero de 2000.
3. Que el delito se hubiera cometido en relación a una actividad, construcción u obra que no hubiera obtenido las autorizaciones o permisos requeridos por leyes nacionales u otras disposiciones protectoras del ambiente.



MVOTMA

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

4. Que se hubiera desobedecido de forma contumaz las órdenes expresas de corrección o suspensión de las actividades que hubieran sido declaradas por la autoridad nacional competente en la protección del ambiente, tipificadas en los artículos anteriores.

Asimismo, constituye una circunstancia agravante especial del delito previsto en el artículo 4º, que del hecho resultara daño al ambiente.-

Capítulo II

DELITOS CONTRA LA BIODIVERSIDAD

Artículo 6º.- (Caza, pesca, captura y muerte de fauna en áreas naturales protegidas). El que cazare, pescare, capturare o diere muerte a ejemplares de la fauna protegida, en áreas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en violación a las medidas de protección que se hayan dispuesto conforme el artículo 8º de la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000, será castigado con 3 (tres) meses de prisión a 6 (seis) años de penitenciaría.-

Artículo 7º.- (Tala, destrucción y alteración de flora en áreas naturales protegidas). El que talare, destruyere, cortare o arrancare ejemplares de la flora protegida, en áreas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en violación a las medidas de protección que se hayan dispuesto conforme el artículo 8º de la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000, será castigado con 3 (tres) meses de prisión a 6 (seis) años de penitenciaría.-

Artículo 8º.- (Tráfico de fauna y flora protegidas). El que traficare ejemplares de fauna o flora de las especies y subespecies incluidas en los apéndices de la Convención sobre el Comercio Inter-

nacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres y sus enmiendas, en violación de las disposiciones de dicha convención, será castigado con 6 (seis) meses de prisión a 8 (ocho) años de penitenciaría.-

Artículo 9º.- (Circunstancias agravantes especiales). Constituyen agravantes especiales, de los delitos previstos en los artículos 6º y 7º:

1. Que el delito se hubiera cometido contra especies o subespecies declaradas en peligro de extinción de acuerdo con las leyes nacionales protectoras del ambiente o su reglamentación.
2. Que el delito se cometiera mediante el uso de explosivos o cebos tóxicos, o envenenando fuentes de alimentos.
3. Que como consecuencia del delito se destruyeran o alteraran sitios de reproducción, nidadas o madrigueras.-

Capítulo III

DELITOS CONTRA LA GESTIÓN AMBIENTAL

Artículo 10.- (Falsedad y obstaculización de la fiscalización ambiental). El que proporcionare información falsa que sea de sustento para el ejercicio de los cometidos de la autoridad nacional competente en la protección del ambiente u obstaculizare la labor de fiscalización de dicha autoridad cuando se causaren o se pudieran causar daños al ambiente, será castigado con 6 (seis) a 24 (veinticuatro) meses de prisión e inhabilitación especial de 2 (dos) a 6 (seis) años.-

Capítulo IV

DISPOSICIONES COMUNES A LOS CAPÍTULOS PRECEDENTES

Artículo 11.- (Régimen de responsabilidad para personas jurídicas). Se considerará penalmente responsable por los delitos comprendidos en este Título, cuando los hechos fuesen atribuibles a una persona jurídica, quien ejerciera efectivamente el poder de



MVOTMA

Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

dirección y quien con su participación hubiera contribuido de manera determinante en la concreción de los mismos.-

Artículo 12.- (Modalidad culposa). Las penas serán reducidas de un tercio a la mitad, cuando los delitos previstos en los artículos 1º a 4º, 6º y 7º, fueran cometidos con culpa.-"

X

of
Kearney