

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
Escuela de Posgrado**



Programa colaborativo para el fortalecimiento de la articulación entre el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA) para enfrentar las deficiencias de comunicación, ausencia de un objetivo común, demora en la atención de requerimientos y exceso de burocracia que impactan negativamente en la lucha contra los delitos ambientales y el derecho de acceso a la justicia ambiental de los ciudadanos

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Maestra en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

Pía del Carmen Iparraguirre Alarcón

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Maestro en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

Carlos David Salas Ojeda

Asesora:

Tracy Alexandra Prieto Barragán

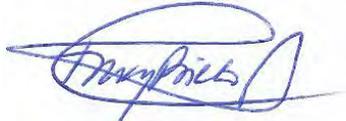
Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, Tracy Alexandra Prieto Barragán, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora del Trabajo de Investigación titulado PROGRAMA COLABORATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ARTICULACIÓN ENTRE EL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA) Y LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA AMBIENTAL (FEMA) PARA ENFRENTAR LAS DEFICIENCIAS DE COMUNICACIÓN, AUSENCIA DE UN OBJETIVO COMÚN, DEMORA EN LA ATENCIÓN DE REQUERIMIENTOS Y EXCESO DE BUROCRACIA QUE IMPACTAN NEGATIVAMENTE EN LA LUCHA CONTRA LOS DELITOS AMBIENTALES Y EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL DE LOS CIUDADANOS de los autores Pía Del Carmen Iparraguirre Alarcón y Carlos David Salas Ojeda; dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 17%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 05/07/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Investigación y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 28 de noviembre de 2023

Apellidos y nombres de la asesora: <u>Prieto Barragán, Tracy Alexandra</u>	
DNI: 41875993	Firma: 
ORCID: 0000-0003-2063-4687	

RESUMEN

El proyecto de innovación busca aportar al fortalecimiento de la articulación entre el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA y las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental - FEMA, reforzando sus capacidades y potenciando su intervención en la lucha contra los delitos ambientales, con la finalidad de que los ciudadanos vean realizados sus derechos de acceso a la justicia y a contar con un ambiente sano. Inicialmente se analiza las dificultades presentes en las investigaciones penales que generan un reducido número de sentencias. Ello permitió establecer la importancia de la participación del OEFA con los Informes Fundamentados y las causas de su posible ineficacia: contenido insuficiente previsto legalmente, naturaleza jurídica asignada, deficiente articulación entre entidades y falta de comprensión del contenido. Realizada la jerarquización, se eligió la deficiente articulación como causa principal, reformulando el problema público, planteándose el siguiente desafío de innovación: “¿Cómo se puede fortalecer la articulación entre el OEFA y las FEMA en las investigaciones penales por delitos ambientales para lograr que estas entidades mejoren su comunicación e identifiquen un objetivo común, agilizando la atención de requerimientos y reduciendo el exceso de burocracia?”. Luego de la formulación y priorización de ideas surgió un concepto inicial que decantó en la solución: “Programa colaborativo para el fortalecimiento de la articulación entre el OEFA y las FEMA en la lucha contra los delitos ambientales”. El prototipo comprende el desarrollo de actividades de sensibilización y acciones de articulación mediante la implementación de un portal colaborativo. Presentado el prototipo a diversos especialistas en la materia y realizado el testeó, se verificó que la solución propuesta cumple con criterios mínimos de deseabilidad, factibilidad y viabilidad, pudiendo aportar valor público a la ciudadanía al incidir en una mayor protección de su derecho a un ambiente sano.

Palabras clave: Contaminación, Informe Fundamentado, delito ambiental, EFA, FEMA, OEFA, articulación interinstitucional, fortalecimiento.

ABSTRACT

The innovation project seeks to contribute to the strengthening of the articulation between the Environmental Evaluation and Supervision Agency – OEFA and the Prosecutors Office specialized in Environmental Matters – FEMA, reinforcing their capacities and enhancing their intervention against environmental crimes, with the purpose that citizens fulfill their rights of access to justice and to a healthy environment. Initially, it analyzes the difficulties present in criminal investigations that generate a reduced number of sentences. This establishes the importance of OEFA's participation with the Substantiated Reports and the causes of their possible ineffectiveness: insufficient legally provided content, assigned legal nature, poor articulation between entities and lack of understanding of the content. Once the hierarchy was made, poor articulation was chosen as the main cause, reformulating the public problem, posing the following innovation challenge: “How can the articulation between OEFA and FEMA be strengthened in environmental crimes criminal investigations to ensure that these entities improve their communication and identify a common objective, streamlining the attention to requirements and reducing excess bureaucracy?” After the formulation and prioritization of ideas, an initial concept emerged that led to the solution: “Collaborative program to strengthen the coordination between OEFA and FEMA in the fight against environmental crimes”. The prototype includes the development of awareness-raising activities and articulation actions through the implementation of a collaborative portal. After presenting the prototype to various specialists in the field and carrying out testing, it was verified that the proposed solution meets minimum criteria of desirability, feasibility and viability, being able to provide public value to citizens by influencing greater protection of their right to a healthy environment.

Keywords: Pollution, Substantiated Report, environmental crime, EFA, FEMA, OEFA, inter-institutional articulation, strengthening.

LISTADO DE ACRÓNIMOS

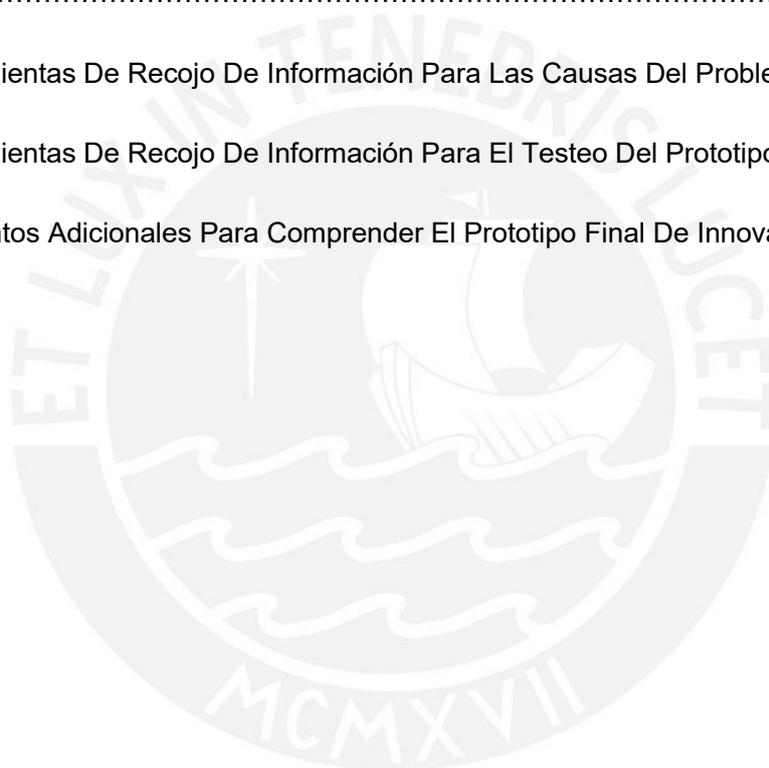
COFEMA	Coordinación con las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA
EFA	Entidad de Fiscalización Ambiental
EFOMA	Equipo Forense en Materia Ambiental
FEMA	Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental
IF	Informe Fundamentado
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINSA	Ministerio de Salud
MP-FN	Ministerio Público – Fiscalía de la Nación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
PJ	Poder Judicial
PRODUCE	Ministerio de la Producción
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

ÍNDICE

CARÁTULA.....	i
Informe de Similitud	ii
RESUMEN	iii
ABSTRACT.....	iv
LISTADO DE ACRÓNIMOS.....	v
ÍNDICE	vi
ANEXOS.....	vii
LISTA DE TABLAS	viii
LISTA DE FIGURAS	ix
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	16
1.1. Redacción formal del problema	18
1.2. Marco Conceptual del Problema	25
1.3. Arquitectura del Problema.....	29
1.4. Marco Institucional y Normativo relacionado con el problema	34
1.4.1. Marco Institucional del Problema	34
1.4.2. Marco Normativo del Problema	36
CAPÍTULO II: CAUSAS DEL PROBLEMA	40
2.1. Marco Teórico sobre las causas del problema.....	40
2.2. Causas del problema	45
CAPÍTULO III: DISEÑO DEL PROTOTIPO.....	59
3.1 Problema reformulado y desafío de innovación.....	59
3.2 Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación	66
3.3 Concepto final de la innovación.....	74
3.3.1. Proceso de desarrollo del concepto final de innovación.....	75
3.3.2. Descripción del concepto final de innovación.....	84
3.4 Prototipo final de la innovación	89
3.4.1 Proceso de desarrollo del prototipo final de innovación	89
3.4.2 Descripción del prototipo final	99
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DEL PROTOTIPO	123
4.1. Análisis de deseabilidad	123
4.2. Análisis de factibilidad.....	126
4.3. Análisis de viabilidad	133
CONCLUSIONES.....	138
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	145

ANEXOS

Anexo 1: Descripción Del Espacio De La Política: Tema De Interés, Intervenciones Relacionadas, Cadenas De Valor De Las Intervenciones Relacionadas Y Ubicación Del Problema.....	152
Anexo 2: Matriz De Consistencia Del Diseño De Investigación Sobre La Arquitectura Del Problema Público.....	174
Anexo 3: Herramientas De Recajo De Información Para La Arquitectura Del Problema.....	176
Anexo 4: Matriz De Consistencia Del Diseño De Investigación Sobre Las Causas Del Problema Público.....	188
Anexo 5: Herramientas De Recajo De Información Para Las Causas Del Problema Público...	189
Anexo 6: Herramientas De Recajo De Información Para El Testeo Del Prototipo.....	190
Anexo 7: Elementos Adicionales Para Comprender El Prototipo Final De Innovación.....	200



LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Identificación de personas entrevistadas.....	45
Tabla 2: Síntesis del análisis de jerarquización.....	61
Tabla 3: Análisis de la experiencia de la Agencia de Medio Ambiente de Estados Unidos.....	67
Tabla 4: Análisis de la experiencia del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y el Poder Judicial	70
Tabla 5: Análisis de la experiencia de la Mesa Ejecutiva Acuícola.....	73
Tabla 6: Matriz de lluvia de ideas.....	75
Tabla 7: Agrupación de ideas	78
Tabla 8: Priorización de ideas.....	79
Tabla 9: Bosquejo del concepto.....	80
Tabla 10: Maduración de la idea.....	81
Tabla 11: Concepto final de innovación	84
Tabla 12: Personas entrevistadas en el testeo del prototipo	95
Tabla 13: Elementos incorporados al prototipo final.....	98

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Proceso penal simplificado.....	16
Figura 2: Causas del Problema.....	58
Figura 3: Etapas para el concepto final.....	75
Figura 4: Etapas para maduración de ideas.....	75
Figura 5: Elementos del prototipo inicial.....	90
Figura 6: Elaboración de Informes Fundamentados.....	92
Figura 7: Viaje del usuario luego de implementado el Programa.....	94
Figura 8: Prototipo Final.....	101
Figura 9: Desarrollo del prototipo final por etapas.....	102
Figura 10:Hoja de ruta.....	104
Figura 11:Portada propuesta del Portal Colaborativo.....	110
Figura 12:Programación de Entrevistas.....	111
Figura 13:Portal para solicitud de IF 1.....	114
Figura 14:Portal para solicitud de IF 2.....	115
Figura 15:Portal para solicitud de IF 3.....	116
Figura 16:Portal de formato de IF.....	117
Figura 17:Base normativa ambiental.....	119
Figura 18:Portal de acceso a información de administrados.....	120
Figura 19:Acceso a Capacitación.....	121

INTRODUCCIÓN

El tema de interés que motivó la presente investigación fue la contaminación ambiental en la ciudad de Lima y cómo ella afecta el derecho de los ciudadanos debido a una ineficaz sanción de los delitos ambientales. La contaminación, definida por el Ministerio del Ambiente (MINAM) como la “[d]istribución de una sustancia química o una mezcla de sustancias en un lugar no deseable (aire, agua, suelo), donde puede ocasionar efectos adversos al ambiente o sobre la salud”, afecta también a los ciudadanos. Así, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), anualmente fallecen quince mil peruanos a causa de la misma (2018, pág. 16). Ante ello, uno de los mecanismos que maneja el Estado para la protección del ambiente frente a la contaminación es la sanción penal; mecanismo de desincentivo que materializa el derecho de acceso a la justicia y que forma parte de los Principios de Debido Proceso y la Tutela Jurisdiccional¹.

Al respecto, pese a la evidencia de contaminación, existe en el país un reducido número de sentencias sobre delitos ambientales, el mismo que vendría disminuyendo en los últimos años. Así, mientras que en el 2016 se emitieron 675 sentencias, en el 2018 el número se redujo a 600. Ello, conforme a la data que maneja el Ministerio Público, significa que solo se emitió sentencias en el 7% de los casos (El Comercio, 2018).

Al efectuar un análisis sobre las denuncias interpuestas, se identifica que de las 90 687 sentencias condenatorias emitidas el 2017, el mayor porcentaje (28.89%) corresponde a delitos contra la familia, mientras que en el caso de los delitos ambientales, estos se encontrarían dentro del 2.64%, junto con otros delitos como los intelectuales, de orden económico y contra el honor (INEI E. d., 2018) . Asimismo, al analizar las denuncias interpuestas por delitos contra la familia en el mismo año, se encuentra que el 43.58% fueron resueltas (emitiéndose sentencia condenatoria), mientras que, como se mencionó anteriormente, solo se emitió sentencias en el 7% de las denuncias por delitos ambientales. Esto significa que existe una brecha de 36.58% en la resolución de casos por delitos ambientales respecto del porcentaje de resolución de casos de delitos contra la familia.

Como contrapartida a lo que viene sucediendo en Perú, en países como España, el incremento de casos por delitos ambientales ha venido acompañado —como debiera

¹ Ambos principios de la Función Jurisdiccional recogidos en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

suceder— de un mayor número de sentencias. Así, conforme a lo señalado por el Programa Legal de SEO/BirdLife, el número de sentencias condenatorias por delitos ambientales en España se ha triplicado desde el 2008 al 2017, pasando de 219 a 773 condenas al año (F.Saura, 2019).

La ineficaz sanción de delitos ambientales, debido a la ausencia de una sentencia, afecta de manera directa el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano y equilibrado, así como su derecho de acceso a la justicia, ambos recogidos a nivel constitucional. Ahora bien, se identificó que la principal problemática para arribar a la sanción se presentaba en la etapa de investigación fiscal, ante la cual resulta de especial relevancia el Informe Fundamentado (IF), prueba documental obligatoria, elaborada por la Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) competente y que busca brindar a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA) información sobre la norma ambiental que habría sido transgredida, lo que permitiría al Fiscal delimitar la conducta prohibida que debe ser sancionada.

El problema público inicialmente identificado fue, entonces, el de la “Ineficacia de los Informes Fundamentados elaborados por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en el marco de investigaciones por delitos ambientales en la ciudad de Lima y la provincia constitucional del Callao entre los años 2013 a 2018”. El IF no tiene paralelo en otras legislaciones latinoamericanas o de otros continentes, por lo que se buscó saber cuál fue el objetivo de su creación, que no fue otro que brindar al Fiscal apoyo especializado por parte de entidades que contaban con los medios técnicos y legales para dotar de contenido un elemento complicado en los tipos penales ambientales: la infracción de la normativa ambiental. Contando con información obtenida mediante revisión bibliográfica y entrevistas a diferentes actores se pudo comprobar que, si bien esta fue la intención del legislador, ello no se llegó a plasmar debido a constantes modificaciones normativas y a la falta de colaboración entre las distintas entidades que no terminaban de comprender su papel en torno a la sanción de delitos ambientales.

Se diseñó, luego, un Plan de investigación a fin de conocer las características del problema público, identificándose, en primer lugar, las dimensiones de la arquitectura del problema para, luego, llevar a cabo el diseño de la investigación sobre el problema público a fin de responder las preguntas formuladas para la investigación.

Así, se identificó como primera dimensión la magnitud del problema en el acceso a la justicia de los ciudadanos, verificando el número de denuncias ambientales interpuestas en contraste con el número de sentencias emitidas. De la información obtenida se verificó el incremento de denuncias ambientales mientras que se producía la reducción de sentencias en el Poder Judicial (PJ). Como segunda dimensión se tiene las características de la población afectada, en la que se advierte como problemática que las víctimas de contaminación no son consideradas como “parte” de la investigación penal, pues en todos los casos es la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales del MINAM quien asume la posición de “agraviado”. Sin embargo, la afectación resulta generalizada a todos los ciudadanos por las características de los elementos de la naturaleza afectados. En tercer lugar, se determinó como actores involucrados a los funcionarios de las FEMA —tanto fiscales como personal administrativo— y a las EFA que, conforme con la Ley General del Ambiente (LGA), se encuentran a cargo de la elaboración del IF, resaltando el papel del OEFA y los funcionarios que prestan servicios en la Coordinación con las FEMA (COFEMA), en atención a la rectoría del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) a cargo de dicha entidad.

A continuación, se buscó conocer y describir el proceso de elaboración de IF por parte del OEFA, advirtiéndose que para ello se sigue la normativa vigente, es decir, la LGA, así como su Reglamento. Sin embargo, no existe ningún manual o directiva interna que detalle dicho proceso. Como última dimensión, se analizó el proceso de coordinación entre el OEFA y las FEMA, comprendiendo su interacción, los elementos positivos y negativos existentes, así como las oportunidades de mejora. Al respecto, de las entrevistas realizadas, se verificó que el OEFA se encuentra en la búsqueda de automatizar las respuestas a las FEMA a través de un servicio de mensajes de texto y el uso de un portal web especializado: <https://www.oefa.gob.pe/cofema>. Sin embargo, la mayoría de las coordinaciones son realizadas a través de oficios institucionales.

Cabe resaltar que, para encontrar la información necesaria y pertinente para el desarrollo del Plan de Investigación, se recurrió al uso de herramientas como la revisión documental de legislación, artículos de investigación, documentos oficiales, portales web institucionales y entrevistas a personal del OEFA, de las FEMA y a especialistas en derecho penal ambiental.

Para identificar las posibles causas del problema se recurrió inicialmente a la revisión documental; sin embargo, no se halló información especializada o certera por lo que se

recurrió a la revisión y análisis de temas que abarcaban desde la existencia del IF, la actuación de las FEMA y el OEFA, la investigación penal, el conocimiento de la normativa ambiental por parte de los fiscales, entre otros. Las causas que aquí se hallaron fueron luego validadas o descartadas con las entrevistas. Así, se determinó como causas las siguientes: (i) el contenido insuficiente del IF previsto legalmente, (ii) la naturaleza jurídica asignada por la legislación al IF en el marco de investigaciones penales, (iii) la deficiente articulación entre el OEFA y las FEMA, (iv) la falta de comprensión del contenido del IF, entre otras.

En función de la jerarquización de las causas identificadas, se vio la necesidad de reformular el problema público al que se busca dar solución, lo que sirvió de base para la definición del desafío de innovación que se plantea con la siguiente redacción: *“¿Cómo se puede mejorar la articulación entre el OEFA y las FEMA en las investigaciones penales por delitos ambientales para lograr que estas entidades mejoren su comunicación e identifiquen un objetivo común, agilizando la atención de requerimientos y reduciendo el exceso de burocracia?”*.

Por ello, la propuesta de innovación plantea el desarrollo del “Programa colaborativo para el fortalecimiento de la articulación entre el OEFA y las FEMA en la lucha contra los delitos ambientales” que comprende, por un lado, el desarrollo de actividades de sensibilización —que tienen como objetivo el acercamiento de ambas entidades—, así como el conocimiento mutuo y el desarrollo de un plan de trabajo para la segunda etapa. En la mencionada segunda etapa se ejecutan acciones puntuales de articulación mediante el desarrollo, implementación y uso de un portal colaborativo por parte de ambas entidades. El portal se constituye como el canal oficial de comunicaciones entre el OEFA y las FEMA, de modo que permite incorporar, tanto medidas de acceso a la información, como medidas de interacción.

El prototipo elaborado comprende la división del programa en dos etapas secuenciales: **Etapa 1 – Sensibilización** y **Etapa 2 – Articulación**. Respecto de la “Sensibilización”, conforme se identificó en las entrevistas, existe un bajo nivel de comprensión de las funciones y actividades desarrolladas por las FEMA por parte del OEFA y viceversa. Asimismo, funcionarios del OEFA indicaron no comprender la relevancia de su actuación dentro de las investigaciones penales y señalaron actuar solo en base a la existencia de una norma legal que los obliga a emitir IF y brindar información a los fiscales. Por ello, como primer paso, se debe sensibilizar a ambos actores sobre las funciones y objetivos de su contraparte.

Cabe resaltar que, si bien el OEFA ha identificado con anterioridad problemas relacionados con la coordinación con las FEMA —agravados por la emergencia causada por la COVID-19— y, a partir de ello, la posibilidad de desarrollar nuevos mecanismos de comunicación, no ha logrado identificar e interiorizar su papel dentro de las investigaciones penales, por lo que resulta extremadamente importante que sea el MP-FN, a través de las FEMA, quien incida en este sentido dentro de la Etapa 1 del programa, como parte de las acciones de sensibilización.

Ahora bien, la etapa de “Sensibilización” se divide en “subetapas” secuenciales que incorporan diversas “actividades”. Así, la “Sensibilización” contempla tres subetapas. La Subetapa 1 comprende las actividades, también secuenciales, de: (1.1) Articulación entre funcionarios de Alta Dirección, (1.2) Articulación entre funcionarios operativos y (1.3) Talleres de sensibilización. El objetivo de las dos primeras es generar y consolidar el compromiso de la Alta Dirección del OEFA y las FEMA, así como aprovechar el conocimiento de los funcionarios de nivel operativo que mejor conocen las principales dificultades y fortalezas que se presentan en la articulación entre ambas entidades. Finalmente, en la tercera actividad se utilizará lo hallado en las actividades previas, involucrando a más funcionarios y permitiendo que el conocimiento generado se difunda y expanda. A continuación de ello, en la Subetapa 2 se lleva a cabo la actividad 1.4 Elaboración de Protocolos de Comunicaciones y de Gestión de la Información, validados por la Alta Dirección y esenciales para el desarrollo de las siguientes actividades. Finalmente, en la Subetapa 3 se ejecuta la actividad 1.5 Desarrollo del Plan de Trabajo de implementación del Portal Colaborativo, en virtud de lo cual se elabora formatos, bases de datos y demás elementos necesarios para adecuar el portal ya existente, desarrollado por el OEFA, a fin que cumpla con los requerimientos necesarios para fortalecer la articulación con las FEMA.

La Etapa 2 del programa, una vez implementado el portal, se denomina “Articulación” y se da a través del uso de aquel. En esta se busca que el portal se convierta en el medio oficial de comunicación, permitiendo no solo acceso a información a uno de los actores involucrados (en este caso, las FEMA), sino, también, la posibilidad de interacción entre funcionarios de las entidades arriba mencionadas. La etapa de “Articulación”, entonces, incorpora, por un lado, “Medidas de interacción” —entre las que se encuentra el desarrollo de entrevistas virtuales, la solicitud de IF, elaboración de IF, solicitud de diligencias y talleres de capacitación y sensibilización— y, por otro, “Medidas de acceso a información” —que incluyen la existencia y acceso a bases de datos de normativa

ambiental, de información de administrados, acceso a SECONFÍA, información estadística, seguimiento de estado de casos, preguntas frecuentes y videos instructivos—.

Ahora bien, el trabajo de investigación se encuentra desarrollado en cuatro capítulos: Capítulo I: Definición y Descripción del Problema, en el que se abarca los principales elementos del problema público abordado y se descubre los principales puntos de la relación del IF con las investigaciones penales, el procedimiento que se desarrolla y el marco normativo que lo rodea. En el Capítulo II: Causas del Problema, se desarrolla las causas que podrían generar la presunta ineficacia de los IF, mismas que podrían comprender desde el contenido del IF, los múltiples cambios normativos, las limitaciones en su comprensión y otros. Por su parte, en el Capítulo III: Diseño del Prototipo se redefinió el problema público y se eligió el desafío de innovación, arribando al prototipo final de la innovación. Finalmente, en el Capítulo IV: Análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo, se puso a prueba la solución planteada con base en diversos criterios que permitieron determinar la posibilidad de llevar el prototipo al siguiente nivel, pudiendo aportar, en última instancia, valor público a la ciudadanía.



CAPÍTULO I: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

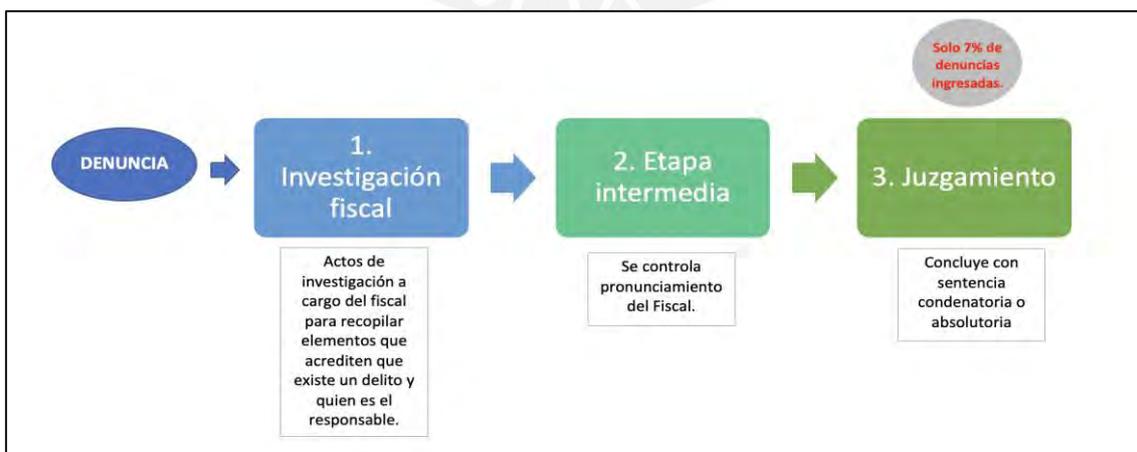
Como se señala en la introducción —y según se ha desarrollado en el Anexo 1—, se tomó como tema de interés inicial a la contaminación ambiental en la ciudad de Lima y las consecuencias que ello genera sobre los derechos de los ciudadanos. Partiendo de ello, se verificó que entre los mecanismos que posee el Estado para sancionar dichas conductas prohibidas se tiene a la sanción penal como una forma de desincentivo que materializa el derecho de acceso a la justicia y que forma parte de los Principios del Debido Proceso y la Tutela Jurisdiccional.

Al respecto, siguiendo lo recogido en el mencionado anexo, pese a la evidencia de contaminación, existen en el país pocas sentencias sobre delitos ambientales, las mismas que vendrían disminuyendo en los últimos años. Así, mientras que en el 2016 se emitieron 675 sentencias, en el 2018 el número se redujo a 600, lo que conforme a la data que maneja el Ministerio Público significa que solo se emitió sentencias en el 7% de los casos (El Comercio, 2018).

Sumado a lo anterior, conforme se recoge en el Anexo 1, pese al incremento en las denuncias presentadas en materia ambiental, se observa un descenso en el número de sentencias emitidas.

Al respecto, la figura 5 de dicho anexo ilustra las etapas del proceso penal (investigación, etapa intermedia y juzgamiento) que se resume a continuación:

Figura 1: Proceso penal simplificado



La data del Ministerio Público y del Poder Judicial, así como la investigación realizada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (2005), permite observar que la mayor cantidad de denuncias no llega a los juzgados, manteniéndose en trámite en la etapa de investigación, bajo la responsabilidad del Fiscal. Al respecto, USAID señaló que el 74% de las denuncias ambientales interpuestas (lo que corresponde a 4,817 denuncias del total de 6,545 ingresadas), se encontraban como pendientes en los despachos fiscales (2005, pág. 14). Por ello, el siguiente paso fue verificar cuál podría ser la problemática asociada a la concentración de casos en dicha etapa, pues la falta de pronunciamiento del fiscal no permitiría que los mismos sean llevados a etapa intermedia y, finalmente, a juzgamiento, instancia en la que se puede arribar a una sentencia (ya sea condenatoria o absolutoria).

Para ello, se analizaron las intervenciones de los distintos actores, elaborándose las cadenas de valor correspondientes, mismas que pueden verse en la Tabla 3 del Anexo 1. Ahora bien, al hablar de delitos ambientales se advierte una dificultad general que radica en la alta especialización técnica requerida para determinar si la conducta denunciada es o no un delito. Para ello, se debe observar que el delito de contaminación ambiental se encuentra construido de la siguiente forma:

*“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 (...)**”*

Como se observa, la conducta prohibida se relaciona con la infracción de normas que se encuentran fuera del ordenamiento penal y que, por tanto, no son de fácil entendimiento por parte del fiscal. Ello motivó que, el año 2005, el legislador introdujera en la Ley General del Ambiente la figura del IF y, con ello, establezca la necesaria participación de las entidades administrativas en la investigación penal.

De este modo, el IF buscó, entre otras cosas, permitir al Fiscal determinar hechos extrapenales. Sin embargo, su contenido fue modificándose continuamente. Al respecto, causa especial preocupación que la modificación de su contenido en el 2013 coincide con la reducción en el número de sentencias emitidas. Por ello, se busca centrar la

presente investigación en cómo se viene desarrollando la intervención de las EFA en el proceso penal, así como el impacto de esta a través de data cualitativa.

La importancia del IF dentro de las investigaciones penales parte no solo de su incorporación como un elemento necesario por parte de la LGA, sino porque como señala IPENZA constituye el auxilio que la EFA brinda al Fiscal para determinar la conducta ilícita (2018, pág. 15). Asimismo, conforme a lo expuesto por QUISPE, luego de analizar la relación existente entre el derecho administrativo, la labor de las EFA y el informe fundamentado se logra concluir que el IF es necesario para determinar si se realizó o no un delito ambiental y con ello poder aplicar las leyes respectivas, por lo que contribuye a la labor del fiscal frente a los delitos ambientales (2017, pág. 143).

Asimismo, al revisar las causas del problema, se obtendrá mayor información respecto de la vinculación del informe fundamentado con la emisión de un pronunciamiento sólido por parte del fiscal. Conforme a lo hasta aquí expuesto, así como lo que se desarrollará a lo largo del presente trabajo, se verifica la importancia del IF para el fortalecimiento de la labor fiscal y con ello brindar a los ciudadanos una efectiva tutela judicial.

1.1. Redacción formal del problema

Conforme con la metodología descrita en el Anexo 1, luego de elegido el tema de interés: contaminación ambiental y cómo ella afecta el derecho de los ciudadanos debido a una ineficaz sanción de delitos ambientales, se procedió a identificar la cadenas de valor de las intervenciones asociadas al mismo. Para ello, se tomó en cuenta el flujograma del procedimiento penal (figura 5 del anexo 1) y los actores que intervienen en sus distintas etapas.

Así, y atendiendo a la data recogida sobre la concentración de denuncias en la etapa de investigación fiscal, se identificaron las actuaciones en dicha instancia. Dentro de dicha etapa, se identificó asimismo como una de las principales problemáticas la complejidad de la normativa ambiental, lo que llevó al legislador en el año 2005 a establecer la necesaria participación de las autoridades administrativas, se abordó la cadena de valor de intervención de las EFA dentro del procedimiento de investigación. Finalmente, y considerando la problemática existente alrededor del IF sobre el que se ahonda posteriormente, al existir dificultades no solo en su existencia, sino también en su proceso de elaboración y contenido -lo que impacta finalmente en la investigación- se incidió sobre el IF como producto en la cadena de valor seleccionada.

Ahora bien, en la delimitación del problema —conforme a lo expuesto en el Anexo 1— se consideró a Lima y Callao como ámbito geográfico. Asimismo, el análisis se centró en el OEFA, frente a otras EFA, por los siguientes motivos:

- Como resultado de la evaluación realizada al Perú por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), este organismo internacional recomendó que el OEFA fortalezca sus coordinaciones con las autoridades del Ministerio Público y el Poder Judicial (2016, pág. 36), objetivo al que se orienta la presente investigación.
- La actuación del OEFA como entidad de fiscalización ambiental tiene alcance nacional, en comparación con otras EFA cuya actuación tiene alcance regional o local.
- Si bien existen otras EFA con alcance nacional, se reconoce al OEFA como principal autoridad ambiental al ser ente rector del SINEFA. En ese sentido, las decisiones que adopta en el marco de dicha rectoría repercuten en otras EFA, pudiendo disponer, inclusive, que el programa objeto del presente documento se replique en ellas, en atención a su potestad normativa y a la obligación de aquellas de sujetar su actuación a, entre otras cosas, las disposiciones que dicte el OEFA como rector del SINEFA.
- Cuenta con función supervisora sobre la actuación de las otras EFA, ya sea que tengan alcance local, regional e, inclusive, nacional.
- Conforme con las declaraciones de los Fiscales de las FEMA, es una de las entidades con la que mayor trabajo desarrollan.
- Conforme con información del OEFA, entre el 2019 y 2021 han atendido 3,883 pedidos formulados por las FEMA.
- En mérito a su actuación como ente rector del SINEFA y principal autoridad ambiental, ha formado parte de diversas mesas y comités destinados a la lucha contra los delitos ambientales. Se puede observar, por ejemplo, que recientemente ha sido incorporado como integrante de la Comisión de Alto Nivel para la prevención y reducción de Delitos Ambientales.

En mérito a ello, el problema identificado se encuentra a nivel de producto y consiste en lo siguiente²:

Ineficacia de los Informes Fundamentados elaborados por el OEFA, en el marco de investigaciones por delitos ambientales en la ciudad de Lima y la provincia constitucional del Callao entre los años 2013 a 2018.

Para comprender la necesidad e importancia de abordar dicho análisis, se puede empezar señalando que el MINAM define como uno de sus objetivos estratégicos el mejorar las condiciones de la calidad del ambiente en favor de la salud de las personas y la protección de los ecosistemas (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, 2018), lo que se relaciona con su rol de gestión de la calidad ambiental.

Dicho objetivo se relaciona, además, con la efectiva fiscalización que debe realizar el sector en el marco del SINEFA, cuyo ente rector es el OEFA.

Por su parte, en las Evaluaciones de Desempeño Ambiental: PERÚ (2016, pág. 4), la OCDE señala que uno de los principales desafíos que enfrenta el país en materia ambiental es: *“Seguir consolidando los sistemas de información, la educación, la participación y la justicia en asuntos ambientales para construir una conciencia sobre el desarrollo sostenible en todo el país”*.

Se señala, además, que contar con las FEMA como parte del Ministerio Público – Fiscalía de la Nación (MP-FN) coadyuva con la mejora del sistema de justicia ambiental y que los esfuerzos en ampliar el acceso a la justicia ambiental vienen contribuyendo a crear una sociedad más consciente y activa en defensa del desarrollo sostenible (2016, pág. 5).

Dentro de dicho contexto, la OCDE recomienda que **se mejore la coordinación del OEFA con el Ministerio Público y el Poder Judicial**, así como que **se proceda a**

² La fórmula seguida para la descripción formal del problema es la siguiente: Ineficacia [*desviación de desempeño*] de los Informes Fundamentados [*producto bajo análisis*] elaborados por el OEFA [*sujeto que desarrolla o entrega el producto*], en el marco de investigaciones por delitos ambientales en la ciudad de Lima [*lugar donde se desarrolla o entrega el producto*] entre los años 2013 a 2018 [*lapso de análisis*].

mejorar las capacidades de este último y las vinculadas con soporte técnico y científico para las labores de administración de justicia (2016).

Sin embargo, de la revisión de diversos libros, artículos y notas periodísticas, se advierte que la sanción de los ilícitos ambientales enfrenta dificultades, ya sea por falta de personal capacitado, ausencia de presupuesto, ausencia de peritos calificados, actuación tardía, entre otras.

Al respecto, es de resaltar que el marco normativo mantiene la exigencia y uso del IF dentro del proceso penal. No existen, sin embargo, estudios determinantes que analicen la incidencia de los IF en el éxito o fracaso de las investigaciones penales, por lo que será un objetivo del presente trabajo identificar indicios que permitan apreciar el problema y si este se ubica en la cadena de valor que vincula la actuación del OEFA.

Para ello, se debe revisar primero cuál es el papel de las EFA, como el OEFA, en el proceso penal. Dicho vínculo se establece de manera clara en el numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, la LGA) que indica que *“(…) 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 meritado por el fiscal o juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente”*.

Conforme a lo señalado por César IPENZA, las EFA juegan un rol fundamental en la investigación de delitos ambientales, ya que mediante la emisión del IF pueden contribuir a que el fiscal pueda entender el contexto, las obligaciones ambientales fiscalizables, entre otros elementos (2018, pág. 40).

En efecto, con la finalidad que el MP-FN cuente con información proveniente de entidades especializadas, la LGA señaló la necesidad de contar con un informe (inicialmente denominado “Informe Técnico Fundamentado” y, posteriormente, “Informe Fundamentado”) emitido obligatoriamente por las EFA; asimismo, se desarrolló normativa especializada respecto del contenido de dicho documento.

La evacuación del IF generó críticas por parte de los imputados, así como problemas de sobrecarga laboral para las EFA, por lo cual tanto la LGA como la normativa que regulaba el contenido de dicho informe variaron en el tiempo. La consecuencia de ello fue la reducción de la información que contenía la opinión de la entidad sectorial y, sobre todo, la eliminación del análisis referido a la disposición infringida, así como la determinación del daño ambiental. Estos elementos resultaban de vital importancia para el fiscal, ya que proporcionaban criterios técnicos especializados que le permitían determinar la existencia de un ilícito.

Como se advierte, uno de los elementos esenciales dentro de la investigación de los delitos ambientales es determinar la normativa ambiental infringida —de naturaleza extra penal— y en ello deben colaborar las EFA, conforme con la normativa vigente. Sin embargo, los constantes cambios en la normativa y la ausencia de una coordinación adecuada influyen en que los objetivos de colaboración entre estas entidades no sean cumplidos. Como principal producto de esta interacción se tiene al IF, por lo que resulta importante enfocarse en este aspecto.

De manera preliminar, de lo descrito se desprende que contar con un IF sólido que brinde elementos de juicio suficientes a la fiscalía para formular acusaciones debidamente sustentadas en los casos que corresponda tendrá como efecto garantizar de mejor manera el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, en su vertiente de acceso a la justicia y, de este modo, al imponerse las sanciones penales que correspondan a la comisión de delitos ambientales, se generen desincentivos para ello y se proteja el medio ambiente, garantizando el derecho de todos los ciudadanos a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Como se ha señalado, no existe un análisis certero sobre la incidencia de los IF respecto del éxito o fracaso de los procesos penales, pero se ha podido verificar que la doctrina considera al IF como un elemento de especial importancia. Así, aunado a lo ya señalado por IPENZA, se une la opinión de MANCILLA quien indica que *“de no contar el fiscal ambiental con un adecuado informe fundamentado para sustentar su caso, se corre el riesgo de que el proceso penal no prospere”* (2019, pág. 20), lo que genera una alta dependencia.

En la misma línea, el informe de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, 2005, págs. 17, 18) identificó diversos desafíos relacionados con el IF, destacando lo siguiente:

*“En primer término, se ha constatado que **algunos fiscales no tienen conocimiento claro de la oportunidad en que el informe fundamentado debe ser presentado** ante los órganos judiciales. Así, algunos fiscales lo consideran un elemento indispensable para la formulación de la denuncia —para abrir el caso en sede fiscal— de modo que hasta que no se recibe el documento, no se formaliza la denuncia, acumulándose en consecuencia el número de denuncias sin calificar en las fiscalías. Usualmente este escenario también conlleva el **entendimiento erróneo** —de algunos fiscales— **de que el informe fundamentado tiene carácter de prueba, por lo cual la investigación y ejercicio de la persecución penal se limitan a este instrumento**, no dando lugar a la recopilación de otros elementos probatorios como declaraciones de testigos, actas de inspecciones técnicas, fotografías u otros informes técnicos administrativos”.*

El error detectado se ha visto reproducido y fue objeto de discusión en la Casación N° 464-2016-PASCO en la que se planteó como principal cuestionamiento si en los delitos ambientales es suficiente la expedición de IF por la autoridad administrativa para la determinación del delito y daño causado, o es necesaria una pericia u otros actos procesales adicionales. Atendiendo a ello, la Corte Suprema estableció lo siguiente:

*“(...) el informe fundamentado de la autoridad administrativa **ya no constituye un requisito de procedibilidad**. Se precisa que aun con la normativa anterior, los fiscales de conformidad con el artículo 152 de la Constitución, como titulares de la acción penal, **tienen el deber de conducir la investigación y aportar los medios de prueba**; lo contrario sería admitir que la presunción de inocencia se vea enervada por lo dispuesto en un informe de la autoridad administrativa.*

*Tal informe es un medio de **prueba documental**, que permite que los fiscales cuenten con **criterios técnicos jurídicos**, respecto a las **presuntas infracciones ambientales cometidas y el posible daño al ambiente**, sin dejar de lado la actuación de otros medios de prueba (pericias, constataciones fiscales, testimoniales, etc.) con la finalidad de acreditar el delito. Todo dependerá del caso en concreto y la estrategia que maneje el fiscal”.*

La incidencia de los IF en la determinación de la existencia de un ilícito no solo pasa por la especialización del personal fiscal, sino, también, por las deficiencias que presentan los IF en su elaboración. Así, USAID (2005) señala, además, que las dificultades se relacionan con la insuficiencia de recursos humanos y logísticos en las EFA y con la diversidad de estas.

Adicionalmente, existen tesis desarrolladas por miembros de la fiscalía que, a partir del análisis de carpetas fiscales, determinan —parcialmente— las dificultades que impone el IF en los casos penal ambientales. Al respecto se tiene:

- “Impunidad en la Comisión de los delitos de Minería Ilegal y Contaminación Ambiental en el Distrito judicial de Madre de Dios, durante el periodo 2012-2016” elaborada por Alan Choque Cerpa y que señala: *“En la práctica, este informe fundamentado deviene en un trámite burocrático rutinario e innecesario que casi nunca llega a la fiscalía y las veces que lo hace concluye que la supuesta contaminación está dentro de los límites máximos permisibles y por tanto no se configura delito; ante ello, el fiscal tiene que disponer el sobreseimiento de la causa generando con ello impunidad”* (2017, pág. 87). Adicionalmente indica las deficiencias en fiscalización por parte de las EFA, sobre todo en aquellas de nivel regional, por lo que resulta necesario dotarlos de recursos humanos y logísticos para la realización de sus tareas.
- “La calidad de investigación del ministerio público y la impunidad en el delito de minería ilegal en el distrito fiscal de Huancavelica, 2016”, elaborada por Quinto Carhuapoma, Hadlei y que señala que: *“funcionarios y/o servidores del Ministerio Público han referido que la causal para el archivo de casos de delitos de Minería Ilegal, no es a la ineficiencia del operado jurídico, sino a la imprecisión de normas y a que en los delitos ambientales se debe remitir a normas administrativas(...) También han referido que el problema de los archivos de los casos de Minería Ilegal se debe a que los **informes fundamentados no señalan de forma clara la transgresión de la normatividad ambiental y/o no son conclusivo, conllevando a que no tengan elementos de convicción para poder sustentar una causa probable ante el órgano jurisdiccional**”* (Quinto Carhuapoma, 2018, págs. 18, 19).

En esa misma línea, a partir de las entrevistas llevadas a cabo a representantes de una FEMA y del OEFA, en concreto, del área encargada de emitir los IF, se desprende que

con el cambio normativo que reduce su contenido y alcance, las FEMA han tenido mayores dificultades en construir sus casos y contar con elementos probatorios que acrediten, por ejemplo, la existencia de contaminación y/o daño ambiental, careciendo de los medios probatorios necesarios para formalizar las denuncias correspondientes o, de ser el caso, ofrecer el debido sustento en sede de juzgamiento.

Ello ha motivado, además, que algunas Fiscalías denuncien a funcionarios del OEFA y otras EFA por rehusamiento u omisión de funciones, al haberse negado a pronunciarse respecto de la existencia de daño ambiental en casos puntuales amparándose en el contenido mínimo que la normativa vigente establece para el IF.

Como se observa entonces, dentro de la problemática que se enfrenta al abordar los delitos ambientales se encuentra el análisis de normas que están fuera del propio orden penal, es decir, conceptos que no son de fácil comprensión por parte de los fiscales no solo porque no son de su especialidad, sino porque comprenden aspectos técnicos que son manejados por profesionales de otros ámbitos. Por ello, el legislador buscó incorporar la participación de la autoridad administrativa —las EFA— a través del IF.

Sin embargo, el contenido de este informe se ha visto recortado por modificaciones a la norma, ya que al principio contenía no solo la determinación de la conducta que se había infringido, sino también si se había causado un daño y cuál era su gravedad. Así, el contenido actual del IF, así como las dificultades en la comprensión de su contenido, los errores respecto a su naturaleza (si es una pericia que tiene un valor determinado o solo una prueba documental), la dificultad en determinar cuál es la autoridad que debe emitirlo en cada caso, cuáles deben ser sus alcances y otros han generado que el IF se haya convertido en un punto controvertido dentro de la investigación y que, finalmente, se dude respecto de su contribución al proceso penal.

De este modo, no atender la problemática del IF dentro de las investigaciones penales podría expresarse no solo en una disminución de los casos resueltos, sino en fricciones entre los funcionarios fiscales y funcionarios de las EFA, perjudicándose, aún más, la sanción de ilícitos penales.

1.2. Marco Conceptual del Problema

Con el objeto de establecer un marco común para la comprensión del problema en el presente trabajo se establecen las siguientes definiciones:

- **Contaminación:** El Glosario de Términos: Sitios Contaminados emitido por el Ministerio del Ambiente define a la “contaminación” como la “[d]istribución de una sustancia química o una mezcla de sustancias en un lugar no deseable (aire, agua, suelo), donde puede ocasionar efectos adversos al ambiente o sobre la salud” (Ministerio del Ambiente, 2012).
- **Delito Ambiental:** El delito ambiental puede ser definido como toda conducta prohibida, tipificada previamente en la normativa penal, que afecte o pueda afectar al medio ambiente. Cabe indicar que, desde la visión actual, se entiende que se protege el medio ambiente como un bien valioso en sí mismo y no en relación con su uso o beneficio para la persona.

Con relación al objeto de afectación, se sigue la definición recogida en la LGA que indica 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” (Numeral 2.3., artículo 2).

El Código Penal Peruano recoge los delitos ambientales en el Título XIII del Libro Segundo, dividido en tres capítulos:

- **Capítulo I:** Delitos de Contaminación (Artículo 304 al 307-F)
 - **Capítulo II:** Delitos contra los Recursos Naturales (Artículo 308 al 313)
 - **Capítulo III:** Responsabilidad Funcional e Información Falsa (Artículo 314 al 314-B)
- **EFA:** Entidad de Fiscalización Ambiental es toda entidad de la Administración Pública que cuente con competencias para ejercer funciones de supervisión, fiscalización en sentido estricto y/o sanción en materia ambiental. Debe tomarse en cuenta que, si bien el texto de la norma que asigna competencia puede no utilizar el término “fiscalización” en sentido estricto, del contenido de las funciones

asignadas debe poder desprenderse que la entidad de que se trate es competente para ejercer dichas funciones de fiscalización que pasan por la verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales, la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores por su incumplimiento y/o la eventual sanción.

De acuerdo con OEFA (2019), las EFA pueden calificarse en:

- **EFA Nacional:** Se refiere a las entidades cuyas funciones se ejercen en todo el territorio nacional entre ellas podemos encontrar a diversos ministerios y otros organismos técnicos. Como ejemplo tenemos al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento respecto de los residuos sólidos provenientes de las actividades de construcción o la División de Capitanía respecto de una posible contaminación del mar.
 - **EFA Regional:** Se refiere a aquellas autoridades cuyas competencias ambientales son restringidas al ámbito regional. Estos son los Gobiernos Regionales respecto de recursos naturales, minería, hidrocarburos y otros. Como ejemplo tenemos a los Gobiernos Regionales y la fiscalización ambiental sobre las actividades de pesca dentro de su circunscripción.
 - **EFA Local:** Se refiere a aquellas entidades cuyas labores de fiscalización se realizan solo dentro del ámbito provincial o distrital. En este caso, de manera exclusiva a las Municipalidades. Como ejemplo, tenemos a las Municipalidades distritales que realizan actividades de fiscalización sobre los niveles de ruido tanto de negocios como de personas naturales.
- **EFOMA:** Equipo Forense Especializado en Materia Ambiental. Conforme a la página web del Ministerio Público:

“Es un equipo multidisciplinario de Peritos Especializados en Delitos Ambientales dependiente del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público – Fiscalía de la Nación, el mismo que es integrado por Peritos Especializados en las áreas Química, Biología, Forestal, Pesquera y Economía, brindando el servicio de apoyo técnico – científico a los Fiscales Especializados en Materia Ambiental a nivel nacional, a fin de ejecutar Peritajes con la finalidad de investigar, identificar, cuantificar, valorar y predecir los daños ambientales de las diversas actividades que pudieran estar afectando la calidad ambiental de nuestro entorno. Cuenta con un Laboratorio Forense ambiental para la

determinación de parámetros de calidad ambiental de las muestras ambientales recolectadas en las pericias ambientales a nivel nacional, lo cual a través de la emisión de un Dictamen Pericial, sirve como prueba en apoyo a los procesos de investigación Fiscal para el esclarecimiento de los hechos referidos a delitos ambientales ante la presunta afectación al medio ambiente y la salud de las personas” (Ministerio Público, 2000).

- **FEMA:** Conforme con la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 435-2020-MP-FN, son fiscalías especiales que:

“(…) tienen por finalidad prevenir e investigar los delitos ambientales previstos en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal, 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” (artículo 3).

Las FEMA fueron creadas mediante Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 038-2008-MP-FN-JFS del 13 de marzo de 2008, modificada por Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 054-2008-MP-FN-JFS.

- **Informe Fundamentado:** Conforme con el Decreto Supremo N° 007-2017-MINAM:

“(…) 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” (Numeral 2.1. y 2.2. del artículo 2).

La misma norma señala que el informe no es un requisito de procedibilidad para ejercer la acción penal. Ello significa que el Fiscal puede proceder a formalizar la investigación penal sin contar con dicho informe, sin embargo sí debe requerirlo oportunamente a la EFA o las EFA competentes, siendo responsabilidad de estas últimas emitirlo, estando sujetos a sanciones de orden administrativo y/o penal.

- **Ineficacia:** De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la ineficacia es definida como “falta de eficacia”, en tanto que “eficacia” se define como la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”.

En el presente caso, en tanto que la ineficacia se plantea respecto del IF, entendiéndose que este debe brindar al Fiscal información necesaria para completar la ley penal en blanco con la normativa administrativa pertinente, así como datos que permitan determinar en el caso concreto la existencia de contaminación y/o daño ambiental, se entiende que la ineficacia del IF ocurre cuando no brinda de manera clara y directa dicha información, impidiendo a las FEMA el ejercicio de sus funciones.

- **OEFA:** Conforme a lo señalado en su portal, es el órgano público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental en los agentes económicos. Es también el ente Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) (OEFA, 2017).
- **Pericia:** Informe de carácter científico elaborado por especialistas denominados peritos que busca aportar claridad respecto de elementos técnicos que se dilucidan en el proceso. De acuerdo al Nuevo Código Procesal Penal de 2004, procede *“siempre que, para la explicación y mejor comprensión de algún hecho, se requiera conocimiento especializado de naturaleza científica, técnica, artística o de experiencia calificada”*.

Se incorpora al proceso penal como un medio de prueba de carácter especial con un conjunto de reglas especiales respecto de su pertinencia, nombramiento de peritos, examen de peritos y contenido del informe pericial.

1.3. Arquitectura del Problema

En este punto se desarrolla el Plan de Investigación con el que se busca conocer las características del problema. Para ello, se identifica, en primer lugar, las dimensiones de la arquitectura del problema a fin de obtener una mejor comprensión del mismo y, luego, se plantea el diseño de la investigación sobre el mismo, a fin de responder finalmente las preguntas allí planteadas.

En este punto, es importante recordar que, conforme se puede observar en la figura 5 del Anexo 1, el procedimiento penal atraviesa principalmente 3 etapas: investigación a cargo del fiscal, etapa intermedia o de control y etapa de juzgamiento. Es en la primera etapa que se produce la emisión del IF ya que es este el momento en el que el fiscal busca reunir y generar los elementos que le permitan acreditar si existió un delito y quién podría ser el responsable. Es así que el IF es requerido por el fiscal a fin de verificar los aspectos técnicos relacionados con la normativa ambiental.

Asimismo, en la Tabla 3 del mismo anexo, se ha detallado los diversos actores que participan en el procedimiento, verificando que la actuación de las EFA (que emiten el IF) se presenta durante esta etapa intermedia.

Al respecto de la revisión inicial de la información disponible, se han identificado las siguientes dimensiones:

- **Magnitud del problema en el acceso a la justicia de los ciudadanos:** se busca identificar y cuantificar el problema de acceso a la justicia de los ciudadanos, verificando el número de denuncias ambientales interpuestas en contraste con el número de sentencias emitidas por el PJ.
- **Características de la población afectada:** esto resulta importante ya que el problema de comunicación suele ser visto como algo ajeno y que no causa real daño a los ciudadanos, sin embargo, se busca comprobar si existe evidencia de los ciudadanos afectados por la contaminación y por la falta de atención a sus denuncias.
- **Actores involucrados y sus intereses:** se busca determinar quiénes son los actores que intervienen en el proceso de elaboración, emisión y análisis del IF dentro del proceso penal.
- **Proceso relacionado a la elaboración del IF:** se busca conocer y describir el proceso de elaboración de los IF por parte del OEFA.
- **Proceso relacionado a las coordinaciones entre entidades:** se busca comprender la dinámica de la interacción entre el OEFA y las FEMA, elementos positivos y negativos, así como oportunidades de mejora.

El diseño del plan de investigación se ha plasmado en la matriz de consistencia, contenido en el Anexo 2, a través del desarrollo de las dimensiones antes planteadas, conforme a lo siguiente:

Magnitud del problema en el acceso a la justicia de los ciudadanos

Para lograr identificar la magnitud del problema se requiere acceso a información oficial con la que cuente el MP-FN y el PJ. Dicha información se encuentra recogida en los Boletines Estadísticos que emite el MP, información estadística que emite el PJ y en artículos de investigación que tengan algún tipo de relación con la materia objeto del proyecto de innovación.

Asimismo, tomando en cuenta que se pretende comprender el trámite procesal de los delitos ambientales, el plazo que para ello se establece y las dificultades que pueden presentarse, corresponde revisar el marco legal vigente, principalmente la Ley General del Ambiente, el Reglamento del Informe Fundamentado, el Código Procesal Penal, entre otras normas.

Cabe indicar que, conforme a la información obtenida, no existe data estadística que permita responder completamente la pregunta planeada. Al respecto, el MP-FN ha indicado que existe reserva de la información y por lo tanto no puede entregarse la información requerida, sin embargo, los Fiscales entrevistados indicaron —como se verá más adelante— que no existe una base de datos con la información solicitada.

Características de la población afectada

De acuerdo con el documento de trabajo denominado Glosario de Términos para la Gestión Ambiental Peruana, de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINAM (2012), el “ambiente” se define como *“(...) el conjunto de elementos físicos, químicos y biológicos, de origen natural o antropogénico, que rodean a los seres vivos y determinan sus condiciones de existencia”*.

En ese sentido, se puede decir que la contaminación del ambiente de la ciudad de Lima afecta a las personas que viven o se desenvuelven en la ciudad de Lima. Sin embargo, a los efectos del presente reporte, la pregunta pretende llevar a cabo una caracterizar a la población afectada por dicha contaminación.

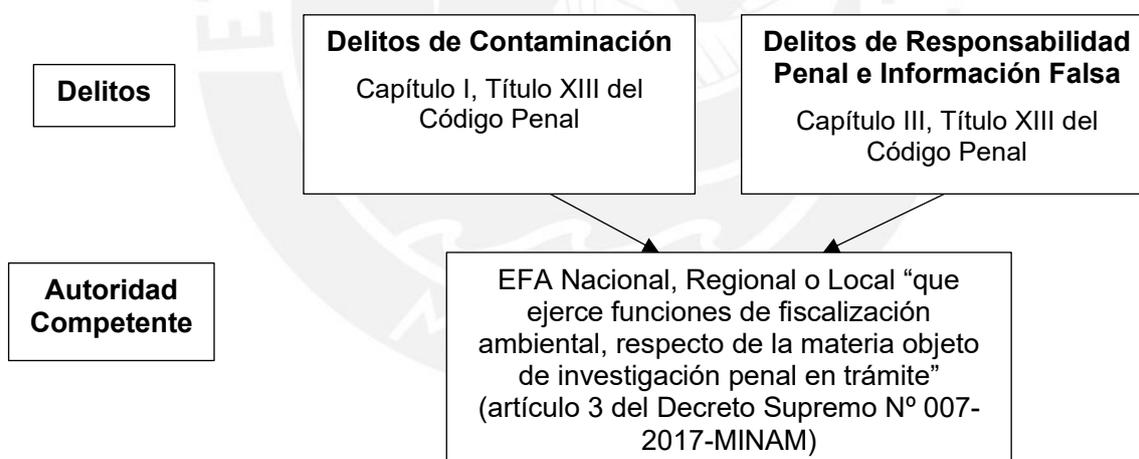
Como se ha señalado antes, la provincia de Lima cuenta con los niveles más altos de educación, acceso a salud que otras provincias, posee alto nivel de urbanidad y

características infraestructurales adecuadas en sus viviendas, así como acceso a los servicios públicos de agua y alcantarillado; condiciones que permitirían un adecuado nivel de desarrollo, mayor al promedio del resto del país.

Una problemática que se presentó al tratar de responder esta pregunta es que las víctimas de contaminación no son consideradas como partes en la investigación penal, ya que en todos los casos es la Procuraduría Pública Especializada en delitos ambientales del MINAM quien asume el carácter de agraviado. Adicionalmente, cabe indicar que no todas las víctimas llegan a conocer de la existencia de un delito en su contra o no conocen como actuar.

Actores involucrados en la elaboración del IF

Conforme lo establece el Reglamento del numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 007-2017-MINAM, la elaboración y emisión del IF se determina de acuerdo con lo siguiente:



- Asimismo, puede suceder que el Informe deba ser elaborado por más de una autoridad debido a la complejidad de la investigación o la afectación de diversos elementos. En estos casos la norma señala que el informe debe solicitarse a todas las entidades competentes y si existiera una duda respecto de la competencia, la autoridad fiscal puede requerir al OEFA que realice la interpretación necesaria y le indique quién debe elaborar el IF.

Por otro lado, en tanto que el IF es un insumo de la investigación penal a cargo del MP-FN, su análisis le corresponde a las FEMA y, en la etapa de juzgamiento, a los juzgados

en materia ambiental. El detalle de los funcionarios a los que corresponde llevar a cabo dicho análisis se encuentra relacionado con la estructura orgánica de las FEMA y de los juzgados correspondientes, información que será recabada a partir de la revisión de documentación oficial, así como a partir de entrevistas.

Lo mismo ocurre respecto de los funcionarios del OEFA que intervienen en la elaboración y emisión del IF, dado que el presente proyecto ha sido circunscrito a dicha EFA. Preliminarmente, se puede señalar que ello le corresponde al personal de COFEMA, que forma parte de la Subdirección de Entidades de Fiscalización Ambiental la cual, a su vez, es parte de la Dirección de Políticas de Entidades de Fiscalización Ambiental del OEFA, conforme con el Reglamento de Organización y Funciones vigente de dicha entidad.

Proceso relacionado a la elaboración del IF

En este caso, conociendo ya a los funcionarios del OEFA que intervienen en la elaboración y emisión de IF, se busca conocer el proceso —ingresos, salidas, requisitos de ingreso y salida de los documentos, funcionarios encargados, niveles de responsabilidad, plazos, entre otros— que maneja el OEFA para dicha actividad.

OEFA indica al respecto que para la elaboración de los IF se sigue la normativa existente, es decir, la Ley General del Ambiente, así como su Reglamento. Sin embargo, no existiría ningún manual o directiva interna que detalle dicho procedimiento.

Proceso relacionado a las coordinaciones entre entidades

Si bien puede existir un marco institucional que delimite los espacios de coordinación entre el OEFA y las FEMA en la ciudad de Lima, que puede encontrarse recogido en la normativa vigente y en convenios de colaboración interinstitucional, la dinámica con la cual dicha coordinación se lleva a cabo solo puede ser conocida recogiendo información directa de los actores involucrados.

Al respecto, de las entrevistas realizadas se ha podido verificar que OEFA se encuentra en la búsqueda de automatizar las respuestas a las FEMA a través de un servicio de mensajes de texto y el uso de un portal web especializado: <https://www.oefa.gob.pe/cofema>. Sin embargo, la mayoría de las coordinaciones son realizadas a través de oficios institucionales.

1.4. Marco Institucional y Normativo relacionado con el problema

1.4.1. Marco Institucional del Problema

Como se ha identificado en las cadenas de valor y en la definición del problema, nuestra labor se centrará básicamente en el desarrollo de las acciones de las EFA y de las FEMA, entidades que se definen a continuación:

- **EFA:** La Ley N° 29325, Ley del SINEFA, señala que las EFA de los ámbitos nacional, regional o local “(...) son aquellas con facultades expresas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental, y ejercen sus competencias con independencia funcional del OEFA” (artículo 7).

En general, es la competencia, asignada por ley, para el ejercicio de funciones de fiscalización en materia ambiental lo que determina que una entidad pública determinada tenga la condición de EFA, sin perjuicio de que exista una calificación expresa o no al respecto.

- **OEFA:** La normativa que asigna funciones de fiscalización ambiental a las distintas entidades de la administración pública es variada y específica para cada entidad. En ese sentido, tomando en cuenta que el presente proyecto se concentra en la actuación del OEFA, corresponde concentrarse en desarrollar de manera específica sus competencias y marco normativo.

El OEFA fue creado mediante el Decreto Legislativo N° 1013 como un “organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental” (Inciso 1, Segunda Disposición Complementaria Final).

La Ley N° 29325, por su parte, crea al SINEFA y asigna al OEFA la calidad de ente rector. Asimismo, desarrolla a detalle las funciones con que cuenta dicho organismo y su estructura orgánica, entre otros aspectos. Le asigna, además, función normativa.

Su actuación como EFA en el marco de investigaciones penales por delitos ambientales se encuentra regulada por el artículo 149 de la Ley N° 28611, Ley

General del Ambiente, cuyo numeral 149.1 señala que el Fiscal, al investigar un delito ambiental, durante la etapa de investigación o en la etapa intermedia, debe exigir la emisión de un IF. Este informe, que debe ser escrito -eliminando la posibilidad de que se realice a través de un testimonio o video-, será emitido por la entidad ambiental competente.

Dicho numeral cuenta con un reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2017-MINAM. Dicha norma señala que el IF constituye “prueba documental” y, al mismo tiempo, que “no constituye un requisito de procedibilidad de la acción penal”. A su vez, deroga el anterior reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2013-MINAM que dejó sin efecto la normativa anterior —Decreto Supremo N° 004-2009-MINAM— y excluyó del contenido del IF a la “opinión ilustrativa sobre los elementos para una valoración del supuesto daño ambiental causado, cuando corresponda”.

- **FEMA:** El origen de las FEMA se relaciona con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que motivo también la modificación del Código Penal en lo que respecta a delitos ambientales.

El artículo 80°-A de la Ley Orgánica del MP-FN faculta a la Fiscal de la Nación a crear un equipo de fiscales para que intervengan en una materia de acuerdo con las circunstancias y la complejidad del caso. En uso de dichas facultades, el 13 de marzo de 2008, mediante Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 038-2008-MP-FN-JFS, se crearon la primera FEMA con competencia macro regional en los siguientes distritos judiciales: Piura, Loreto, Amazonas, Ucayali, Junín, Arequipa, Cusco, Puno, Ayacucho y Lima.

Cabe indicar que en aquellos distritos en donde no se crearon FEMA, la competencia para la investigación de los delitos ambientales corresponde a las Fiscalías Provinciales de Prevención del Delito, conforme a la Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 054-2008-MP-FN-JFS. Asimismo, mediante la Resolución de Fiscalía de la Nación N° 1067-2008, del 12 de agosto de 2008, se aprobó el Reglamento de las FEMA.

Dicha resolución indica que *“constituye de interés institucional que la intervención fiscal en materia de delitos contra la ecología se efectúe de forma oportuna, estratégica e inmediata; en tal sentido, resulta preciso dictar las pautas necesarias a efectos de contribuir a la protección y conservación del medio ambiente y los recursos*

naturales a través de labores de prevención e investigación a cargo de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental.

Dicho reglamento ha sido posteriormente derogado mediante la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 435-2020-MP-FN que aprueba el nuevo reglamento de las FEMA.

Las FEMA tienen competencia a nivel provincial, constituyéndose en la primera instancia de investigación y se encuentran bajo la coordinación y supervisión de un Fiscal Superior Coordinador Nacional, adscrito al despacho del Fiscal de la Nación.

De acuerdo con el artículo 11 de la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 435-2020-MP-FN, las FEMA tienen competencia en el distrito fiscal para el que fueron creadas conforme a la resolución que les dio origen y bajo la dirección de un Fiscal Provincial especializado en la materia, quien además podrá tener como apoyo a fiscales adjuntos y otro personal administrativo, conforme a su necesidad, la que se determina conforme al número de casos que tramitan, el índice de criminalidad, entre otros.

Conforme a lo señalado en el Reglamento de las FEMA, la Fiscal Superior Coordinadora de las FEMA tiene entre sus funciones organizar, dirigir y supervisar las actividades y el desempeño de las FEMA a nivel nacional, implementar y supervisar la ejecución de políticas públicas de prevención en materia ambiental dictadas por la Fiscalía de la Nación y coordinar y participar con las autoridades y funcionarios de diversos sectores y organismos para permitir el mejor desempeño de la función fiscal (incisos a), b) y e), Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 435-2020-MP-FN). Asimismo, se encarga de promover la capacitación jurídica y el fortalecimiento de capacidades de todos los señores Fiscales a nivel nacional e internacional.

1.4.2. Marco Normativo del Problema

El marco normativo vinculado con el IF, su contenido y el rol que desempeña en las investigaciones penales por la comisión de delitos ambientales contempla los siguientes dispositivos:

- **Ley 28611 - Ley General del Ambiente. En particular, lo dispuesto en su artículo 149:** Establece la obligación de emisión de IF para la investigación de delitos ambientales.
- **Decreto Supremo 007-2017-MINAM - que aprueba el Reglamento del numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente:** Establece las entidades responsables de emitir IF, la naturaleza de dicho documento y su función en el marco de las investigaciones penales por la comisión de delitos ambientales.
- **Decreto Legislativo 635 - Código Penal:** Define los delitos ambientales, las conductas sancionadas, las penas asociadas, entre otros aspectos relevantes que deben ser tomados en cuenta para la elaboración, emisión y análisis de los IF.
- **Ley 29263 - Ley que modifica diversos artículos del Código Penal y de la Ley General del Ambiente:** Precisa aspectos puntuales de las normas arriba mencionadas.

Con relación a la normativa vinculada con las instituciones que participan en la elaboración del IF o hacen uso de él como insumo para el ejercicio de sus funciones, se identifica lo siguiente:

- **Ley 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA):** Señala las funciones de las diversas Entidades de Fiscalización Ambiental, lo cual es empleado para determinar qué entidades califican como Entidades de Fiscalización Ambiental. Asimismo, define cuáles son las funciones del OEFA y lo califica como ente rector de dicho sistema funcional.
- **Ley 30011 - Ley que modifica la Ley 29325 - Ley del SINEFA:** Precisa aspectos puntuales de la norma mencionada precedentemente.
- **Decreto Legislativo 052 - Ley Orgánica del Ministerio Público:** Establece la organización y funciones del MP-FN, los órganos que lo integran, la naturaleza de dicho organismo público, entre otros aspectos relevantes para comprender su ámbito de actuación, procedimientos y competencias generales.

- **Decreto Legislativo 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. En particular, su Segunda Disposición Complementaria Final que crea al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA):** Dicha norma establece la naturaleza del OEFA, sus funciones generales, su adscripción al Ministerio del Ambiente, entre otros aspectos que contribuyen a comprender su ubicación en la estructura del Poder Ejecutivo, así como sus competencias.
- **Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 435-2020-MP-FN:** Dicha resolución deroga la anterior Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1067-2008-MP-FN y aprueba el Reglamento de las FEMA, con la finalidad de fortalecer la labor de estas fiscalías especializadas, resaltan entre otros aspectos el esclarecimiento de roles y funciones en la investigación.

Cabe señalar que no se ha formulado ni implementado política pública general ni específica respecto del problema público identificado, por lo que no existe normativa al respecto.

Sin perjuicio de ello, es relevante resaltar que mediante Resolución Ministerial 385-2016-MINAM se aprobó el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Sector Ambiental 2017 - 2021, que contempla como uno de los objetivos estratégicos del Minam el mejorar las condiciones de la calidad del ambiente en favor de la salud de las personas y la protección de los ecosistemas, lo que se relaciona con su rol de gestión de la calidad ambiental y, a su vez, con la efectiva fiscalización que debe realizar el sector en el marco del SINEFA.

Por otra parte, respecto a los esfuerzos de articulación entre diversas entidades, debe considerarse que mediante Decreto Supremo N° 011-2021-MINAM se creó la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente denominada “Comisión de Alto Nivel para la prevención y reducción de Delitos Ambientales” integrada por los titulares del MINAM, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio de la Producción, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Cultura, la Asamblea de Gobiernos Regionales - ANGR, la Red de Municipalidades Urbabas y Rurales del Perú - REMURPE, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), OEFA, Organismo de Supervisión de los Recursos

Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) y Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR). Dicha comisión tiene por objeto proponer medidas para la prevención y reducción de delitos ambientales, así como coadyuvar a mejorar la respuesta y efectividad frente a la comisión de ilícitos penales que afecten el ambiente.



CAPÍTULO II: CAUSAS DEL PROBLEMA

2.1. Marco Teórico sobre las causas del problema

El problema objeto del presente proyecto se relaciona con la ineficacia del IF en las investigaciones penales. Para poder analizarlo adecuadamente se debe, primero, ver cuáles son los factores que influirían en su eficacia o, visto de otro modo, qué elementos podrían ayudar a verificar que un IF es eficaz o útil para una investigación penal.

Como se ha señalado, el IF fue creado como un mecanismo de apoyo de la autoridad ambiental competente al trabajo desarrollado por las FEMA. En ese sentido, debe poder colaborar con la investigación realizada por el MP-FN, a fin de dar luces al fiscal respecto de los elementos que podrían llevarlo a determinar la existencia o no de un ilícito penal.

Sobre el particular, no existe información especializada o certera sobre la eficacia o utilidad del IF dentro de las investigaciones penales por lo que, para establecer el marco teórico, se ha tomado en cuenta lo siguiente:

- El IF, su contenido y cambios legislativos
- La naturaleza de los delitos ambientales
- La actuación del OEFA
- La actuación del fiscal de las FEMA en la investigación
- La interacción entre el OEFA y las FEMA
- El conocimiento de la normativa ambiental sectorial por parte de las FEMA.

Dichos elementos han servido como criterios de búsqueda bibliográfica y como ejes centrales en las entrevistas aplicadas en el marco de la presente investigación.

De la revisión de la bibliografía existente sobre el IF, se ha podido identificar las siguientes posiciones obtenidas en tesis, exposiciones en seminarios e investigaciones especializadas en materia ambiental:

- **Contenido Insuficiente del Informe Fundamentado previsto legalmente**

De acuerdo con CADENILLAS y SALAZAR (2018, pág. 55) —quienes formulan una tesis enfocada en las causas que influyen en la no formalización de denuncias ambientales— la ineficacia del IF se debe a que no cumple con el fin establecido, ya que no contiene

aquello necesario para el fiscal y que se traduce en la determinación del grado o riesgo de contaminación en el caso concreto. Esto derivaría directamente de su contenido previsto legalmente.

En esa misma línea, QUINTO —quien analiza la calidad de la investigación del Ministerio Público— señala en su tesis que existen problemas debido a que *“los informes fundamentados no señalan de forma clara la transgresión de la normatividad ambiental y/o no son conclusivo[s], conllevando a que no tengan elementos de convicción para poder sustentar una causa probable ante el órgano jurisdiccional”* (Quinto Carhuapoma, 2018, pág. 18 y 19).

- **Naturaleza jurídica asignada por la legislación en el marco de investigaciones penales**

Por otra parte, de acuerdo a MIJICHICH (2016, pág. 2), ex Procurador Especializado en Delitos Ambientales quien realizó una exposición sobre el valor probatorio de los informes, los problemas en la utilidad de los IF pueden derivar de la actuación del propio fiscal quien: a) le atribuye un carácter distinto al que le corresponde; por ejemplo, el de una pericia y b) comete un error al solicitar el informe a una autoridad que no es la competente³ de acuerdo a la normativa ambiental, por lo que los informes evacuados resultan *“deficientes que no aportan mayor información al proceso”*. Sobre este último punto, es necesario indicar que las competencias ambientales de cada entidad se encuentran reguladas en normativa dispersa, lo que dificulta que el fiscal la conozca. Añadido a ello, existen casos de alta complejidad en los que hay más de una entidad competente. Un ejemplo de ello se produce en el caso del procesamiento de recursos hidrobiológicos, cuyos efluentes tengan como impacto la contaminación del mar. Aquí, el OEFA será competente para fiscalizar la actividad de la empresa de procesamiento, pero también lo será la Dirección de Capitanía de Puertos - DICAPI, respecto de la fiscalización del mar como cuerpo receptor y, ambas, serán competentes para la emisión del IF por las actividades a su cargo.

³ Los principales criterios para la determinación de competencia son la materia, el territorio y la cuantía. El criterio de materia se relaciona con el tema o asunto respecto del cuál se analiza la competencia; el territorio, el ámbito geográfico dentro del cual la entidad administrativa ejerce funciones y, la cuantía, con el monto controvertido u objeto de discusión. En el caso bajo comentario, la falta de competencia se da, principalmente, por razón de materia; es decir, se solicita la emisión de un IF a una entidad pública cuyas funciones específicas no se encuentran asociadas con el tema objeto de investigación. Casos de falta de competencia por criterios como territorio o cuantía son escasos.

- **Atribución por parte de los Fiscales de un carácter distinto al que le corresponde**

En esta misma línea USAID, en un estudio sobre el sistema de justicia penal en materia ambiental, ha señalado que parte de los desafíos relacionados con el IF es que muchos fiscales atribuyen al informe el carácter de “prueba”, en detrimento de la actuación de otras pruebas o indagaciones (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, 2005, pág. 18), lo que incide en determinar la comisión del ilícito.

Respecto a lo señalado, sobre la atribución errónea del carácter de pericia, la Corte Suprema de Justicia de la República, en la Casación N° 464-2016-PASCO, analizó si en las investigaciones por delitos ambientales era necesario contar con una pericia o si resultaba suficiente contar con el IF, concluyendo que *“tal informe es un medio de prueba documental, que permite que los fiscales cuenten con criterios técnicos jurídicos, respecto a las presuntas infracciones ambientales cometidas y el posible daño al ambiente, sin dejar de lado la actuación de otros medios de prueba (pericias, constataciones fiscales, testimoniales, etc.) con la finalidad de acreditar el delito”* (2019, pág. 15 y 16).

Sumado a lo anterior, en contraposición a lo que sucede con los informes de la SUNAT en el marco de delitos tributarios, el IF no tiene calidad de pericia y su contenido no señala la normativa infringida, lo cual es relevante según ha señalado BELLAMO (2014, pág. 121). Más aún, LIGUE (2019) menciona que el informe de SUNAT no sería útil si no determinara una infracción clara.

Finalmente, a partir de lo señalado por GUEVARA (2018, pág. 15), es posible señalar que la deficiencia de los informes que emite la Contraloría en la investigación de delitos que involucran a funcionarios o servidores públicos (con calidad de prueba preconstituida) tiene que ver con alcances de la actuación de la entidad administrativa.

- **Falta de comprensión del contenido del Informe Fundamentado**

USAID ha indicado que existen dificultades, más allá de la elaboración del IF, que se relacionan directamente con un momento posterior de análisis, esto es, el momento de la interpretación del informe en el despacho fiscal ya que *“cuestionan el lenguaje técnico utilizado en dichos informes, lo que genera requerimientos de precisiones que dilatan*

los procesos ambientales” (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, 2005, pág. 19).

Otra causa identificada viene del propio momento de solicitud del informe, ya que las autoridades ambientales señalan que el problema se origina en solicitudes deficientes; *“(…) así, advierten que han recibido solicitudes fiscales para determinar el delito imputado, lo que está fuera de su competencia, o pedidos de verificaciones adicionales en terreno que no pueden cumplir por falta de recursos y de logística”* (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, 2005, pág. 19).

- **Falta de conocimiento específico de las FEMA respecto del marco de competencias ambientales a nivel administrativo**

Las dos últimas causas descritas por USAID se encuentran relacionadas con el nivel de conocimiento de la normativa ambiental sectorial por parte de los fiscales de las FEMA que, por un lado, requieren información adicional a las EFA ante la falta de comprensión del contenido del IF y, por otro, solicitan su emisión a entidades que no son competentes.

La solicitud de IF a autoridades incompetentes para emitirlos impacta en la oportunidad de su emisión, por la demora en solicitar el informe a la autoridad correcta, viéndose afectados los plazos de la investigación y perjudicándose la investigación, además, por la solicitud de actuaciones adicionales a las EFA, para las cuales no cuentan con los recursos y la logística necesarias (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, 2005, pág. 19)

Con respecto a la demora en atención de los pedidos fiscales, cabe señalar que conforme a información proporcionada por OEFA, durante el año 2018 esta entidad recibió un total de 999 solicitudes fiscales (entre los que figuran pedidos de IF, informes de competencia, diligencias y otros), de las cuales el 58% (582 pedidos) fueron respondidos fuera del plazo. Esto resulta aún más grave en el caso de los pedidos de IF que cuentan con un plazo máximo de 30 días, ya que de 214 pedidos, el 84.11% (180 pedidos) fueron respondidos fuera del plazo legal (Datos Abiertos, 2019). Cabe señalar que actualmente el portal del OEFA no permite obtener información sobre el plazo de atención de los pedidos.

A partir de lo descrito, se tiene que, de acuerdo con CADENILLAS y SALAZAR (2018, pág. 55), la ineficacia del IF deriva de la insuficiencia de su contenido contemplado

legislativamente. QUINTO (2018, pág. 18 y 19), por su parte, considera que los IF no señalan claramente la transgresión de la normativa ambiental ni, tampoco, son concluyentes, lo que no otorga elementos de convicción sobre la comisión del delito ambiental. Para MIJICHICH (2016) el problema reside en el carácter que el fiscal le da al IF —distinto al que realmente tiene—, en lo que coincide con USAID (2005, pág. 18) y agrega la emisión de informes deficientes por haber sido solicitados a entidades sin competencia para emitirlos. USAID agrega también que, al atribuirse carácter de prueba al IF, los fiscales dejan de actuar otro tipo de pruebas o efectuar otras indagaciones como parte de su investigación.

- **Sobre otras posibles causas de eficacia o ineficacia**

El rol del IF en casos concretos ha sido poco estudiado, por lo que, al momento de analizar su eficacia o ineficacia, en aras de obtener un panorama certero y contar con mayores elementos de investigación, se debe ampliar el análisis a otros informes incluidos en investigaciones penales con objetivos similares: colaborar con la investigación.

Respecto de estos informes, destacan dos en particular: el informe elaborado por la SUNAT para delitos tributarios y el informe elaborado por la Contraloría General de la República (en adelante, CGR) para casos de responsabilidad de funcionarios públicos por delitos contra la Administración Pública.

El artículo 7 del Decreto Legislativo N° 813, Ley Penal Tributaria, señala que el Ministerio Público sólo podrá ejercer la acción penal a petición de la autoridad tributaria (como parte agraviada) y que, para formalizar investigación, se requiere contar con el informe motivado de SUNAT. Esta disposición es similar a la que regulaba el IF que, inicialmente, lo configuraba como requisito de procedibilidad.

El informe de SUNAT busca informar al MP-FN sobre la normativa infringida en el caso concreto, en tanto se trata de conceptos altamente técnicos sobre materia tributaria. Por tanto, cumple, en materia tributaria, la misma finalidad que el IF en materia ambiental.

Con relación a los Informes de Control elaborados por la CGR en delitos que involucran a funcionarios o servidores públicos, GUEVARA señala que la jurisprudencia nacional los ha considerado como una prueba de características especiales, ya que se realiza fuera del proceso penal y sin sus exigencias usuales (prueba preconstituida), tiene un

valor técnico (considerada como pericia) y con valor suficiente para demostrar los hechos objeto de investigación. Sin embargo, señala también que “*la emisión de Informes de Control, no han sido determinantes para obtener sentencias en el fuero jurisdiccional en casos de delitos contra la administración pública*” (Guevara, 2018, pág. 15).

El autor llega a esa conclusión no debido al contenido del informe, sino a que existen vacíos legislativos, así como problemas logísticos y presupuestales que inciden en la acción previa de la entidad administrativa (Guevara, 2018, pág. 15). Es decir, los defectos se relacionan con una labor ineficiente de la CGR al realizar acciones de control o con la errónea calificación de la presunta infracción, situación que también puede darse respecto de los IF.

2.2. Causas del problema

Luego de la revisión de la literatura, se realizaron entrevistas que permitieron complementar los hallazgos, cruzando información y arribando a un nuevo listado de causas que como se podrá comprobar no se agotan en aquellas que habían sido previamente identificadas en la literatura existente.

Al respecto, se realizaron siete (7) entrevistas a personal especializado e involucrado en la elaboración, revisión e interpretación del IF, entre ellos: Fiscales de FEMA, funcionarios del OEFA, un funcionario de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales del MINAM y un abogado especializado en asuntos penales - ambientales.

La síntesis de dichas entrevistas se adjunta como Anexo 5. Sin perjuicio de ello, a continuación se presenta una tabla que ayudará en la identificación de los entrevistados, la función que ejercen y, a partir de ello, su relevancia en el tema de investigación:

Tabla 1: Identificación de personas entrevistadas

CÓDIGO DE ENTREVISTADO	CARGO	FUNCIONES	FECHA DE ENTREVISTA
F1	Fiscal en FEMA	Representante del MP-FN en las investigaciones por delitos ambientales en la jurisdicción de Lima Centro.	Abril 2019

CÓDIGO DE ENTREVISTADO	CARGO	FUNCIONES	FECHA DE ENTREVISTA
F2	Fiscal en FEMA	Representante del MP-FN en las investigaciones por delitos ambientales en la jurisdicción del Callao.	Octubre 2019
F3	Fiscal en FEMA	Representante del MP-FN en las investigaciones por delitos ambientales en la jurisdicción de Ventanilla.	Octubre 2019
FO1	Analista en COFEMA del OEFA	Encargada de la atención de los pedidos fiscales (requerimientos de información, atención de diligencias, elaboración de informes de competencia e IF).	Abril 2019
FO2	Asesora de Presidencia del Consejo Directivo del OEFA	Se encontró a cargo de la reestructuración de COFEMA. Asesora a la titular del OEFA en materia de gestión institucional.	Octubre 2019
FPP	Funcionario de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales del MINAM	Representante de la Procuraduría Pública que actúa como Parte Civil (agraviado) en los procesos penales ambientales. Su pretensión en el proceso es la determinación y recepción de la Reparación Civil.	Octubre 2019
AE1	Abogado Especialista	Abogado especializado en materia penal - ambiental. Ex Fiscal. Experiencia en el sector privado patrocinando empresas ante denuncias ambientales y experiencia en el sector público como Coordinador de COFEMA del OEFA.	Octubre 2019

Como se aprecia, los entrevistados aportan la visión de tres actores relevantes en el tema objeto de investigación: la EFA —OEFA—, la FEMA —Fiscalías de Lima, Callao y Ventanilla— y los denunciados —abogado especialista patrocinador de empresas denunciadas—.

Asimismo, se entrevistó a un funcionario de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales, órgano del MINAM que ejerce la representación de los agraviados en el proceso penal, desarrollando las actividades procesales necesarias e interponiendo los recursos que corresponda a fin de obtener una reparación civil.

El análisis de las respuestas de estos actores permite tener una idea general respecto del desarrollo de las investigaciones penales por la comisión de delitos de

contaminación ambiental y el impacto del IF en las mismas, así como la relación entre sus diversos actores.

Las entrevistas tuvieron como objetivo verificar si las causas identificadas en el marco teórico corresponden con la percepción de los actores y especialistas que participan en las investigaciones penales o si existen otras que la literatura actual no haya tomado en cuenta, máxime si, como se ha señalado, la investigación sobre la función del Informe Fundamentado y su eficacia en el proceso penal ha sido muy limitada.

Como confirmaron cuatro de los siete entrevistados —F1, FO1, FPP y AE1—, existe una dificultad inicial en los procesos penales ambientales relacionada con la **alta especialización que requiere la materia ambiental**.

Al respecto, F1 señaló que: *“(…) Dentro de las fiscalías ambientales, bueno, he encontrado tal vez que es todo un reto seguir y seguir ahondando en los temas, seguir desarrollando, porque como materia nueva cada punto, cada tema que se toque en materia ambiental es nuevo, todavía está en pleno desarrollo entonces uno de los retos del Ministerio Público, considero de la Fiscalía, sería pues consolidar conocimiento, desarrollar mayor conocimiento de los conceptos, las ideas y eso trasladarlo dentro de las investigaciones para que tengan mayor éxito”*.

De acuerdo con el entrevistado FPP, esta situación es la que motivó el nacimiento del IF, ya que, ante la inexistencia del conocimiento técnico necesario por parte de las FEMA para la sanción de delitos ambientales, se buscó que las EFA colaboraran con ellas brindando la información necesaria. Así indica que el IF nació con un propósito ya que se pensó inicialmente *“como en el Perú todavía van a pasar muchos años para que se desarrollen las especialidades, cosa que hoy en día recién en el 2019 se están terminando de armar (...) tenemos que obligarnos a que alguien nutra la información normativa y por eso apareció el 149 de la Ley General del Ambiente (...) era un apoyo, una ubicación en el marco normativo”*

Una de las etapas en las que el desconocimiento de la normativa ambiental se manifiesta es en el momento inicial de la solicitud del IF, lo que se relaciona con la identificación de la **entidad competente para emitirlo**. Como ya se ha señalado, la normativa ambiental se encuentra dispersa y varía en el tiempo, por lo que no siempre será sencillo determinar quién o quiénes deben atender el pedido fiscal. Como señala

FO1, existe desconocimiento por parte de los fiscales de la normativa ambiental y, por ello, los pedidos no siempre se encuentran bien dirigidos.

Entre otras cosas, F01 señala que *“(...) los casos más usuales son en los que las Fiscalías piden que se ejecute acciones de supervisión o se elaboren Informes Fundamentados en actividades que no son competencia del OEFA, por ejemplo, temas forestales, de fauna silvestre, productivas, agrícolas, que no están todavía en nuestras competencias”*.

En línea con lo señalado por F2, ello determina que, en muchos casos, se termine solicitando información a todas las entidades que se cree puedan participar o que se generen pedidos y devoluciones que conllevan tiempo perdido en la investigación. Asimismo, FPP señala que se generan problemas usualmente a nivel de EFA locales, pues desconocen sus competencias.

Los entrevistados F3 y F4 indican que, muchas veces, resulta contraproducente incluir a varias entidades pues podrían contradecirse. Como señalan los entrevistados F1, F3 y AE1, existen vacíos legales y casos complejos en los que se requiere la participación del OEFA para determinar la entidad competente, ya que le corresponde, como ente rector del SINEFA, brindar dicha asistencia, según lo establece la LGA.

Sobre ello, F1 señala que *“(...) la norma, la legislación, la vasta legislación ambiental establece quién es la autoridad competente. Hemos tenido pocos problemas en conflictos competenciales, pero ya la norma establece quiénes son las autoridades competentes”*. Asimismo, indica que la normativa no siempre es sencilla de entender y que *“(...) dependiendo, en unos casos es bastante claro, en algunos casos es bastante difuso, en caso de que sea difuso y no se entienda, se eleva al OEFA para que determine quién es la autoridad competente”*.

Sin embargo, como señalan FO1 y FO2, actualmente no se tramitan informes de competencia, sino oficios de competencia que, a decir de FO1 y AE1, podrían no ser suficientes en casos complejos. Al respecto, cabe señalar que mientras los informes de competencia contenían un análisis pormenorizado del caso planteado por el fiscal y sus posibles ramificaciones, a fin de identificar a todas las EFA intervinientes, el oficio solo realiza la determinación con base en el asunto genérico investigado por el Fiscal, no existiendo propiamente un análisis, sino una asignación sobre la base de criterios predeterminados por una base de datos similar a una matriz temática.

A mayor detalle, F01 compara la actuación anterior del OEFA con la actual y menciona que, antes, el OEFA emitía Informes de Competencia, es decir, *“(...) un informe completo que daba todo el bagaje legal que sustentaba la posición del OEFA en relación a qué entidad emitía [el Informe Fundamentado]. Y eso, además, ayudaba al Fiscal porque hay muchos casos en los que el Fiscal requiere el Informe Fundamentado y la entidad, simplemente, dice que no es la competente. Actualmente solo se emiten oficios. Entonces, sí ha habido quejas, varias, del Ministerio Público en relación a que esos documentos eran muy importantes para su investigación y que actualmente ya no se emiten”*.

A lo anterior, se suma una problemática relacionada con la naturaleza del IF, motivada por los cambios normativos que ha sufrido en el tiempo. De acuerdo con el entrevistado FPP, debido a la formulación inicial del IF —que contenía tanto la determinación del daño como la relación causal entre la conducta y dicho daño—, la mayoría de los fiscales lo tomaron como la “prueba madre” e, incluso, lo confundieron con una pericia, requiriendo a los funcionarios que elaboraban los IF que procedieran a “ratificar los informes”. En ello hay consenso, entre FPP y F2.

FPP señala con respecto a los distintas regulaciones del IF que este nació con un propósito ya que se pensó inicialmente *“como en el Perú todavía van a pasar muchos años para que se desarrollen las especialidades (...) era un apoyo, una ubicación en el marco normativo (...) en el tiempo, eso que era la ayuda pasó a convertirse en la prueba madre (...) la primera que era del año 2009 (...) te das cuenta que era una barbaridad (...) pues la autoridad administrativa tenía que hacer la subsunción en el tipo penal (...) fue evolucionando porque lo que quería el fiscal era simpleza (...) el fiscal renunciaba a su mandato y esperaba que la autoridad administrativa determinara”*.

Otro problema respecto de la naturaleza del IF giraría en torno a su calificación como requisito de procedibilidad o requisito procesal. Ello también deriva de su modificación en el tiempo, ya que como señala el entrevistado FPP, inicialmente era un requisito de procedibilidad, pues era necesario antes que el Fiscal pudiera formalizar su denuncia. Con la modificación del reglamento en el 2017, se buscó superar este problema ya que, como indica el entrevistado *“la ley estableció un requisito legal, pero eso no es requisito de procedibilidad (...) el Informe Fundamentado se consigna como un “requisito procesal”*, es decir, que debe ser requerido en el proceso penal pero no limita la actuación del Fiscal.

A ello también apunta el entrevistado F2 quien señala que actualmente, de acuerdo al Reglamento modificado, el IF tiene carácter de “prueba documental”.

Sobre lo anterior, en relación con las modificaciones normativas que ha sufrido el IF, F01 indicó que *“[l]o que sí ha cambiado es que si era o no era requisito de procedibilidad. En el segundo reglamento, que fue el 009-2013, la Exposición de Motivos del OEFA, porque fue quien hizo la Exposición de Motivos junto con el Ministerio del Ambiente, señalaba que el Informe Fundamentado era un requisito de procedibilidad. En esta nueva versión del reglamento se dice que sigue siendo una prueba documental, pero no es un requisito de procedibilidad”*.

Pese a lo señalado, apunta el entrevistado FPP, la modificación por sí misma no es suficiente pues debió ser acompañada de una **capacitación a los Fiscales**. Con respecto a este punto, si bien todos los fiscales entrevistados (F1, F2, F3) coinciden en señalar que reciben capacitaciones por gestión de la Coordinadora Nacional de FEMA, estas no contemplarían la participación de las EFA como expositores ni como participantes. Al respecto, el entrevistado F2 señala que es necesario generar un espacio de capacitaciones donde los actores relevantes discutan el papel del IF.

Sobre este punto, FPP indicó que buscó una aproximación a las EFA para capacitarlos sobre el IF, pero que aquellas se frustraron debido a que se cuestionó que ello correspondiera a sus funciones y se retiró el financiamiento para dichas actividades.

Al respecto, como ha señalado AE1, una de las iniciativas que resultaron beneficiosas durante su gestión en COFEMA corresponde a las capacitaciones dirigidas a Fiscales, Poder Judicial y otras EFA, lo que permitió generar cercanía con los Fiscales y facilitar el desarrollo de sus labores.

En línea con ello, F01 menciona que *“[h]ace unos años, COFEMA hizo una serie de capacitaciones a nivel nacional en las que conocimos personalmente a los miembros del Ministerio Público y eso mejoró muchísimo las relaciones que teníamos, porque, básicamente, ellos escuchaban nuestros problemas y necesidades y nosotros escuchábamos sus problemas y necesidades y eso retroalimentaba la función de ambos”*.

Sin embargo, como confirman FO1 y FO2, las capacitaciones se habrían descontinuado en ese formato, generándose ahora de manera dispersa y dirigida principalmente a sus propios funcionarios.

Los entrevistados coinciden, de manera general, en señalar que el **contenido del IF debe ser modificado** pues solo resulta medianamente útil para los fines de investigación del Fiscal (FO1, AE1, F2, F3 y FO2). Al respecto, FO2 indicó que, de acuerdo a una investigación interna de casos, los IF elaborados por COFEMA, solo tuvieron incidencia positiva en el 5% de los casos. FO1 indicó que era necesario que el IF ampliara su contenido con información que fuera útil al Fiscal.

Sobre el particular, FO1 anota que *“(...) el gran problema es que lo que aporta la entidad administrativa a las investigaciones penales puede ser poco relevante. El reglamento que permite que ejerzamos la función señala que el contenido mínimo del Informe Fundamentado es detallar las obligaciones ambientales y la entidad administrativa siempre se ciñe al contenido mínimo. Hay muy poca proactividad en el Estado. Entonces, pese a que la entidad administrativa tiene datos acerca, por ejemplo, de procedimientos administrativos sancionadores previos o supervisiones previas, informes de evaluación de calidad ambiental o, inclusive, determinación de daño a través de las medidas preventivas o los propios procedimientos administrativos sancionadores, no se brinda eso a la Fiscalía”*.

Respecto a la posibilidad de incorporar la determinación del daño en el IF —conforme lo hacía su primera versión— existieron posiciones encontradas. Mientras que F1 indicó que ello resulta necesario y que *“agregarle en el informe fundamentado para que se pronuncia respecto al daño ambiental no lo regula, sería excelente como EFA especializados que son que ellos pudieran pronunciarse sobre el riesgo o el daño ambiental”, FPP y AE1 consideran que no debe volverse a dicha configuración. En esa línea, FPP y F3 coinciden en que el Informe Fundamentado debería ser eliminado, pero refieren, actualmente, que esto no puede hacerse del todo. Al respecto, el FPP señaló que las modificaciones del contenido y alcances del informe fundamentado han ocasionado “un debilitamiento del medio de prueba, pero lo que debemos apuntar a futuro es que este medio de prueba desaparezca”*.

F3 señala que el informe era inicialmente necesario *“(...) pensando ya hoy, en estos tiempos donde ha habido mucho de desidia, de rehusamiento (...) pienso yo que el futuro estará en que hagamos tipos penales mucho más autónomos (...) uno ya no requiere a*

la autoridad administrativa, voy con mis instrumentos, mando al laboratorio y ya no necesito el informe fundamentado”.

La coincidencia en la mayoría de los entrevistados es que lo que se necesita de las EFA es información de carácter técnico (F1, FO1, F2 y AE1) que hoy no figura en el IF. Sobre ello, F1 indica sobre las complejidades de la investigación de los delitos ambientales que “[e]l delito más complicado que considero, es el delito de contaminación ambiental. Acreditar el daño ambiental a veces es difícil. Es difícil porque las autoridades a veces no emiten un informe claro, no se hace una evaluación adecuada o no se cuenta con los instrumentos, insumos para hacer pues las mediciones, monitoreos. Entonces, llegar a acreditar fehacientemente la contaminación ambiental muchas veces se torna un poco difícil por estas deficiencias que hay” (sic).

Al respecto, AE1 indicó que durante su gestión se emitieron informes técnicos, que resultaron útiles para los fiscales pues contenían un análisis de información de laboratorio o aclaraciones de corte especializado y eran elaborados por un ingeniero, pero que fueron eliminados posteriormente, conforme confirman las entrevistadas FO1 y FO2.

Adicionalmente, debe llamar la atención la percepción de los entrevistados F2, F3, FPP, FO1 y AE1 respecto de la actitud del OEFA —o las EFA en general— sobre su participación en las investigaciones penales pues existe un sentimiento generalizado de desconfianza frente a su actuación. Al respecto, indicaron que: 1) no se identifican con aquello requerido por el fiscal, 2) no atienden adecuadamente las solicitudes, 3) cumplen con el mínimo indispensable u 4) ocultan información.

Sobre el particular, F3 ha señalado que “(...) la experiencia de mis compañeros es que las entidades no siempre entregan toda la información y no sé por qué será, de repente por responsabilidad” e indica, con respecto a la emisión del informe fundamentado, que ya no lo considera necesario pues incluso durante su vigencia “(...) ha habido mucho de desidia, de rehusamiento para entregarlo (...) donde tenías que enviarlos a control interno o denunciabas”.

Esto, en parte, se explica a partir de lo señalado por FO2 quien indica que, actualmente, no existe un Convenio de Colaboración con el Ministerio Público —como sí existe con otras entidades— pues “es un camino de una sola vía”, ya que percibe que los Fiscales “solo piden información y no entregan nada a cambio”. Al respecto, FO2 agrega que

“(..) para algo que es tan usual en un Fiscal como pedir información a muchas agencias no sé si es necesario hacer un convenio”.

FO2 indica, además, que los pedidos fiscales —que arriban a casi 120 mensuales— generan costos para la entidad que debe destinar personal para atenderlos, generando también costos respecto de las diligencias a las que deben asistir “sin ningún retorno”.

A esta lógica “empresarial” de focalizar y sujetar la actuación del OEFA a la obtención de un beneficio o utilidad individual, que se desprende de las declaraciones de FO2, se suma el corte eminentemente legalista en la actuación de los funcionarios públicos de dicha entidad y el contenido mínimo contemplado legalmente para el IF.

FO1 señala sobre el particular que *“(..) hay una visión que es muy legalista que evita que el funcionario brinde a la Fiscalía toda la información que tiene la entidad que es valiosa y que, además, se procesa con recursos públicos”.* Agrega que, el funcionario del OEFA, *“(..) al estar solamente ligado al contenido mínimo, prefiere no mandar la información [con que cuenta la entidad]. Puede ser por cambio de políticas, por cambio de gestión, cambio de coordinación, por la carencia de conocimiento que tienen los propios analistas, no solamente de lo que hace COFEMA, sino de todas las otras funciones y la gama de productos que tienen en la entidad. En realidad, hay varios factores”.*

A ello se suma lo señalado por AE1 y FO2 quienes indican que las EFA no entienden el sentido de los requerimientos de las FEMA. Indica FO2 que su participación en las investigaciones se debe al cumplimiento de un requisito legal, pero sin impacto real y cuyo cumplimiento solo busca evitar una sanción penal para el funcionario público. La misma entrevistada indica que entre las principales dificultades que OEFA enfrenta se encuentra la coordinación y articulación con otras entidades.

En efecto, FO2 ha señalado que *“(..) los mayores retos son aquellos que exceden la capacidad institucional del OEFA, (...) hay muchas cosas que se pueden hacer por dentro, pero por fuera es más difícil”.* Agrega que no hay ningún articulador que colabore con el OEFA para ejercer las funciones que no dependen exclusivamente de la entidad. Señala, al respecto que *“(..) el MINAM debería ser un articulador natural entre sus adscritos (...), pero no existe una entidad o autoridad que nos ayude a decir de qué lado se inclina la balanza cuando hay una disposición encontrada, cuando nadie quiere dar*

su brazo a torcer". Dicha situación, señala, sucede también con entidades que no se encuentran adscritas al MINAM.

Lo indicado demuestra que existe una problemática en la articulación entre estas entidades, que impide una comprensión real respecto de lo que las FEMA buscan obtener con la información que solicitan y lo que OEFA puede realmente brindar a la investigación y que permita generar un real valor en estas actuaciones estatales. Esto es principalmente grave en el caso expuesto por el entrevistado F3 que indica que *"no considero necesario la participación de las EFA porque como voy a hacer yo la diligencia con alguien que si hace mal su trabajo tengo que después denunciarlo"*.

Como puede observarse, existen dos entidades que enfrentan una misma problemática —actividades ilícitas, de índole administrativa y penal, que atentan contra el medio ambiente—, que manejan dos "idiomas" distintos y que se ven obligadas a colaborar (bajo responsabilidad penal) porque así lo establece una disposición legal, pero que no terminan de entenderse ni comprender el valor de trabajar de manera conjunta o aportar lo que uno requiera del otro.

Esta deficiente articulación, como se ha podido advertir de las entrevistas realizadas, no solo repercute en la formulación y análisis del IF, sino en toda la actuación que involucra a ambas entidades: solicitud de información, solicitud del IF, participación en diligencias y traslado de información del OEFA a las Fiscalías ante posibles hechos criminales.

A mayor detalle, una muestra de los efectos que la deficiente articulación ha generado en la relación entre el OEFA y las FEMA se advierte en lo dispuesto por el artículo 12 del Reglamento de las FEMA, que establece expresamente que los Fiscales de las FEMA deberán *"remitir copia de los actuados a la Fiscalía (...) en todos los casos en los que se advierta un presunto delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales (...) sobre todo (sic) en los casos en los que la autoridad administrativa ambiental incumpla con emitir el informe fundamentado de carácter técnico legal establecido; como también en los casos de desobediencia a la autoridad (...)"*.

Como se observa, las FEMA se han visto en la necesidad de establecer la obligación de interponer denuncias contra las autoridades ambientales ante la ocurrencia de supuestos en los que estas no cumplan con sus obligaciones, en particular, con emitir el IF solicitado.

En esa misma línea, el artículo 13 del reglamento mencionado contempla como función del Fiscal Superior Coordinador Nacional de las FEMA el “[c]oordinar y participar con las autoridades y funcionarios de los Sectores Ministeriales, de los organismos, autoridades y/o entidades administrativas ambientales competentes, a efectos de agilizar y facilitar la participación del fiscal en la ejecución de sus funciones, **cuando el despacho fiscal ha agotado las vías exhortativas respecto a dichos organismos o entidades**”.

Por otra parte, también se ha identificado dificultades en el acceso que tendrían las FEMA a información que maneja el OEFA, por ejemplo, a Informes de Supervisión que recomiendan el inicio de un procedimiento sancionador, es decir, informes que identifican incumplimientos y sobre la base de los cuales se elaboran los IF.

En efecto, como señala ORTIZ LARA, el OEFA aduce el carácter confidencial de dicha información al considerarla como parte del ejercicio de su potestad sancionadora (supuesto de confidencialidad según la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública) (Ortiz Lara, 2020, págs. 6,7).

Dicha interpretación, sin embargo, no sería del todo correcta en tanto que la emisión de un Informe de Supervisión no da inicio a un procedimiento sancionador ni garantiza que ello vaya a suceder, no existiendo, entonces, ejercicio de potestad sancionadora alguna ni, por tanto, supuesto de confidencialidad.

Asimismo, el sustento de confidencialidad dado por el OEFA equipara los pedidos de información formulados por las FEMA (autoridad fiscal) en el marco de una investigación, con los pedidos de acceso a información pública formulados por una persona natural, desconociendo el carácter reservado de la etapa de investigación penal.

Ello, según ORTIZ LARA, no sigue la línea de colaboración interinstitucional que persiguen las normas de modernización del Estado y la nueva gestión pública, sino que, por el contrario, restringiría el intercambio de información entre dichas entidades (2020, pág. 6).

El análisis de las entrevistas, ha permitido verificar cuáles causas establecidas en el marco teórico pueden ser las verdaderas responsables de la problemática enfrentada en la investigación penal de delitos ambientales con relación al IF. Atendiendo a ello, se

procedió a reformular las causas originalmente consideradas y analizar qué causas pueden ser contenidas dentro de otras (como subcausas), así como el efecto de las mismas en el problema público identificado.

Conforme a ello, se consideró que las causas para el análisis efectuado en el siguiente capítulo serán las siguientes:

- **Desconocimiento de la normativa ambiental por parte de las FEMA**, que tiene como efecto que el informe sea solicitado a entidades no competentes, la falta de participación de aquellas entidades que sí lo son, la ausencia de información necesaria y demoras en la emisión del informe.
- **Falta de comprensión del contenido del IF**, que tiene como efectos el requerimiento de información adicional a OEFA que no corresponde entregar y el uso limitado del informe dentro de la investigación.
- **Contenido insuficiente del IF**, que genera la insuficiencia probatoria del informe, así como su uso limitado en la investigación.
- **Desconocimiento de la naturaleza del IF**, que genera su calificación como una pericia (desnaturalizando el propósito del informe y sus alcances) y su calificación como requisito de procedibilidad.
- **Deficiente articulación FEMA - OEFA** que genera la ausencia de un objetivo común, incompreensión mutua, demora en la atención de requerimientos y un exceso de burocracia, que perjudica el derecho de acceso a justicia ambiental de la ciudadanía.

Como se advierte, a las causas contempladas en la Matriz de Consistencia — desarrollada a partir de lo observado en la literatura— y que se consigna en el Anexo 4, se agrega la falta articulación entre la FEMA y el OEFA, en atención a lo obtenido a partir de las entrevistas realizadas.

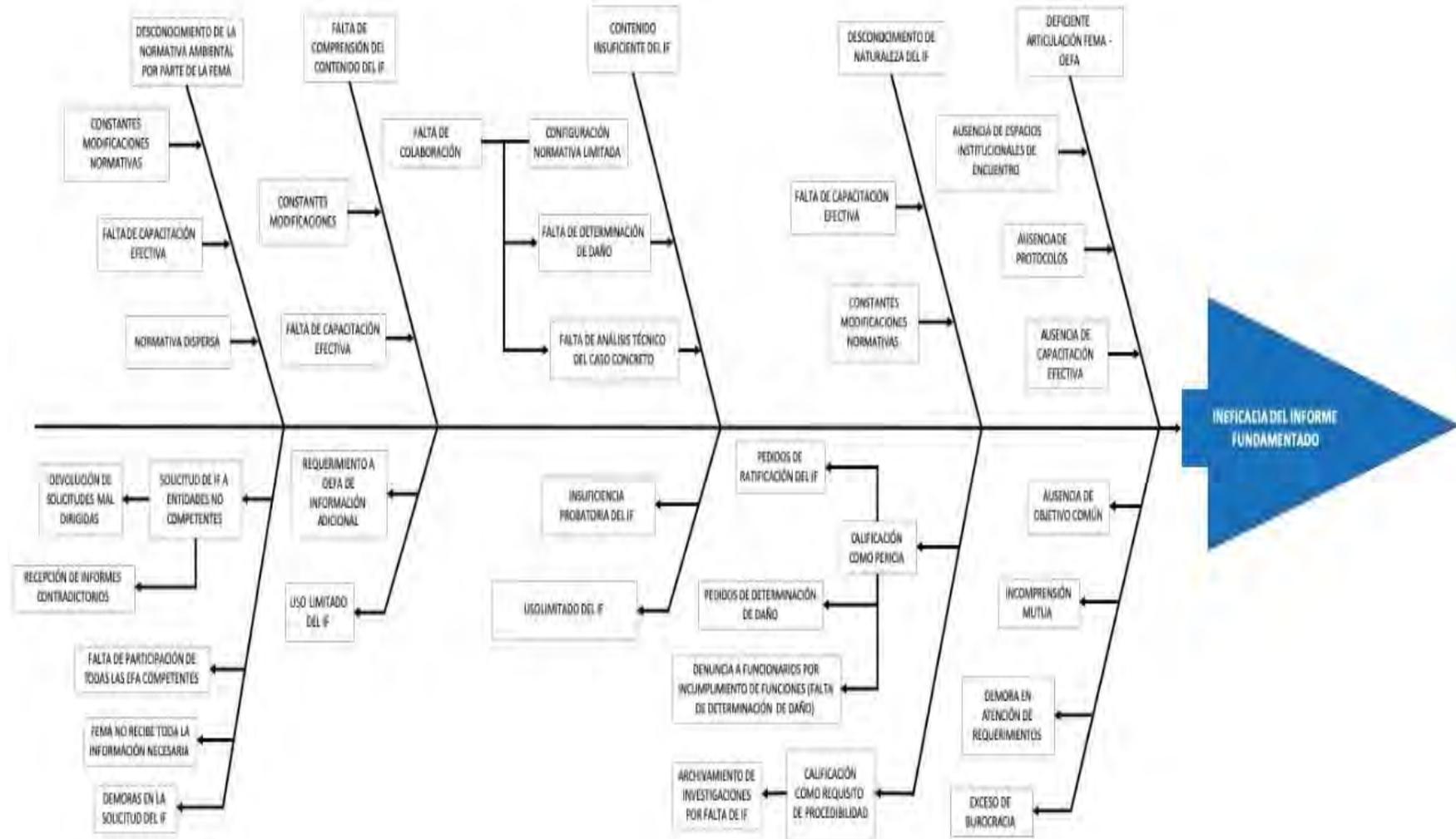
Además, la causa vinculada con la naturaleza jurídica que le asigna la legislación al IF en el marco de investigaciones penales ha sido subsumida en aquella que corresponde al desconocimiento de la naturaleza del IF o, en otras palabras, en la atribución, por

parte de los Fiscales, de un carácter o naturaleza distinta a la que le corresponde, por ser una sub causas de la otra.

Las causas identificadas, así como sus efectos, pueden ser mejor visualizadas en el diagrama que se muestra en la siguiente página:



Figura 2: Causas del Problema



CAPÍTULO III: DISEÑO DEL PROTOTIPO

3.1 Problema reformulado y desafío de innovación

Como se puede observar, existe una serie de causas que podrían incidir en la eficacia o ineficacia del IF dentro de una investigación por delitos ambientales e, incluso, se ha identificado algunas causas que podrían tener una mayor repercusión en las actividades de las entidades que intervienen en este estudio.

En el presente caso, al analizar la problemática de la relación entre el OEFA y las FEMA, se tiene dos clientes potenciales a quienes dirigir el desafío de innovación. Sin embargo, se considera necesario que el proyecto de innovación se dirija al OEFA, dado que es la entidad pública que afrontaría un mayor desafío en su actuación dentro de las investigaciones penales por las siguientes causas:

- No tiene conocimiento especializado sobre el problema que se enfrenta a nivel de investigaciones penales.
- Asume costos que escapan a su *core business*, que es la fiscalización administrativa del cumplimiento de la normativa ambiental.

Las causas señaladas y advertidas a partir del análisis de su actuación y de la data obtenida en las entrevistas llevan a considerar que es necesario realizar modificaciones que impacten en el paradigma de actuación actual, en virtud del cual se realiza una labor centrada en cumplir con la normativa para evitar incurrir en responsabilidad, con lo que no necesariamente se brinda la colaboración que dio origen a la existencia de la obligación plasmada en la norma.

Aunado a ello, al ser OEFA una entidad relativamente joven (inició actividades el año 2009, según su norma de creación), se encuentra en constante desarrollo, lo que favorece la implementación de medidas innovadoras. Asimismo, el OEFA —como ente rector del SINEFA— podría replicar la innovación en las EFA a nivel nacional, regional y local, que comparten la labor de colaboración con el Ministerio Público.

Atendiendo a ello, en el presente apartado se busca calificar las causas de acuerdo a su impacto, a fin de dirigir los esfuerzos a aquella que pueda resultar más útil para abordar el problema público.

Para poder llevar a cabo la jerarquización de causas se utilizará los siguientes criterios: Impacto de la causa en el problema, las posibilidades de modificación y el ámbito jurídico de la organización desde la cual se pretende desarrollar la intervención. Se asignará valores en una escala de 0 a 2 para poder medir su peso final. El contenido de cada criterio se señala a continuación:

1. **Impacto de la causa en el problema:** Se califica la cercanía de la causa a los efectos que se reflejan en el problema final, así como la inexistencia de mecanismos que puedan suplir los efectos por errores que puedan generarse. Se busca calificar la incidencia de una causa en el problema final.

Cabe indicar que el presente estudio se ha hecho de manera cualitativa, por lo que la asignación se basará tanto en las impresiones recogidas en las entrevistas, la literatura sobre el problema y en el conocimiento general que tienen los investigadores sobre el tema.

2. **Posibilidades de modificación:** En este criterio se busca identificar de manera real las posibilidades de cambio que podrían darse respecto de cada una de las causas, dependiendo de que ellas impliquen modificaciones legislativas, de procedimientos, de conductas o cambios estructurales, ya que ello implica diferentes niveles de dificultad y financiamiento que podrían escapar a las capacidades de la entidad.
3. **Ámbito jurídico de la organización desde la cual se pretende desarrollar la intervención:** En el presente caso se busca intervenir la actuación del OEFA como entidad encargada de atender las solicitudes de las FEMA, lo que implica para ella inversión en tiempo y recursos que escaparían a su labor central: la fiscalización ambiental. Se suma a ello el hecho de que el OEFA tiene la condición de rector del SINEFA, pudiendo fomentar que se replique la innovación en el resto de EFA a nivel nacional.

Como todo organismo público, sus facultades se encuentran restringidas a su ámbito de competencia por lo que se busca incidir sobre aquellas causas que se encuentran dentro de su esfera de actuación.

En la siguiente tabla se puede observar la síntesis del análisis de jerarquización:

Tabla 2: Síntesis del análisis de jerarquización

DIMENSIÓN	CAUSA				
	Desconocimiento de la normativa ambiental por parte de la FEMA	Falta de comprensión del contenido del IF	Contenido insuficiente del IF	Desconocimiento de la naturaleza del IF	Deficiente articulación FEMA - OEFA
Impacto de la causa en el problema	2	1	2	1	2
Posibilidades de modificación	0	1	0	1	2
Ámbito de la organización	0	1	0	0	2
Total	2	3	2	2	6

Como se observa, existen tres causas que cuentan con el mayor impacto en la causa del problema:

- Desconocimiento de la normativa ambiental por parte de las FEMA.
- Contenido insuficiente del IF.
- Deficiente articulación FEMA – OEFA.

Sin perjuicio de ello, considerando que el OEFA es la entidad a la que se propondría la innovación, las posibilidades de modificación de los problemas existentes se circunscriben a la falta de comprensión del IF por parte de la FEMA (apuntando a la capacitación de sus funcionarios), al igual que el desconocimiento de la naturaleza del informe y, finalmente, al problema de articulación. Es sobre esta última causa que se podría tener una participación directa y posibilidades de modificación.

Es por ello que, al momento de verificar las causas y el ámbito de actuación del OEFA, se advierte que la causa directamente relacionada es la deficiente articulación, pues, a través de diversos mecanismos se puede desarrollar metodologías de trabajo coordinado con las FEMA que faciliten la labor de ambas entidades, de modo tal que puedan actuar de manera eficiente para obtener el fin último deseado en la persecución de delitos ambientales. Esto también se dirige a modificar las percepciones mutuas que tienen dichas entidades, pues existiría desconfianza en la actuación del OEFA por parte de las FEMA, así como de los motivos por los cuales actúa la FEMA de parte del OEFA.

Del análisis del marco teórico y la data cualitativa obtenida en las entrevistas, se verifica, además, que existen interacciones que exceden a la sola elaboración y presentación del IF y que ocurren a lo largo de la investigación fiscal. El OEFA puede ser requerido por el fiscal para entregar información adicional, acudir a diligencias de campo en las que se verifica la actividad del investigado e, incluso, citar a los funcionarios del OEFA para que rindan testimonio.

Además de lo señalado, es relevante mencionar que respecto de la articulación entre entidades en la lucha contra la criminalidad ambiental, resalta la reciente creación de la Comisión de Alto Nivel para la prevención y reducción de Delitos Ambientales, efectuada mediante Decreto Supremo N° 011-2021-MINAM, y que establece entre sus funciones la coordinación con otras comisiones o espacios interinstitucionales con la finalidad de coadyuvar a reducir los delitos ambientales y elaborar propuestas para la generación y organización de la plataforma de gestión de la información interinstitucional sobre delitos ambientales. Sobre este último punto, la Exposición de Motivos de la norma señala que:

“Algunas de las entidades que forman parte de la comisión manejan diversos sistemas de información relevante sobre la gestión de los recursos naturales y que son fundamentales para diseñar estrategias integradas para prevenir los delitos ambientales. Adicionalmente, es necesario identificar cuáles son las brechas de información que requieren cerrar para efectos de adoptar medidas y estrategias de prevención adecuadamente informadas y sustentadas en evidencia. De esa manera, la comisión formulará propuestas para contar con una plataforma que integre y gestione información especializada que es relevante para combatir y prevenir los delitos ambientales” (página 12).

Considerando lo indicado, actuar sobre la causa **“Deficiente articulación”** puede tener un impacto mayor a nivel de ambas organizaciones, lo que contribuirá no solo a resolver la problemática del IF, sino que generará un beneficio mayor en la solución de la problemática de las investigaciones penales por delitos ambientales.

Como se ha indicado, la participación de las EFA dentro de las investigaciones penales tiene como objetivo principal apoyar la labor fiscal, contribuyendo a esclarecer la parte del tipo penal (conducta prohibida) que se relaciona con normas administrativas y que describen aspectos técnicos como los LMP o ECA. Es decir, la participación de las EFA se justifica en tanto que puedan brindar al Ministerio Público elementos técnicos

necesarios para reforzar su investigación y, con ello, robustecer su actuación, logrando determinar de manera clara si se ha cometido o no un delito ambiental.

En ese orden de ideas, una adecuada articulación entre el OEFA y las FEMA no solo permitirá que las entidades utilicen sus recursos de manera adecuada a fin de generar valor, sino que brindará mayores elementos de convicción en el marco de las investigaciones penales, permitiendo al fiscal formular una acusación clara de forma tal que el caso pase a juzgamiento a fin de obtener una sentencia. Cabe recordar que el derecho de acceso a la justicia y a la tutela efectiva de los ciudadanos no se satisface con la mera interposición de una denuncia, sino que, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, implica la obligación que el órgano jurisdiccional emita una resolución razonada y ponderada (ya sea estimando o no la pretensión del ciudadano) (Caso Inversiones La Carretera S.A., 2006, págs. fdj 8, 9).

A partir de ello, la causa seleccionada en el presente caso es:

«Deficiente articulación entre las FEMA y el OEFA»

Efectuada la selección de la causa a abordarse, se procederá a reformular el problema. Cabe recordar que el problema inicialmente abordado fue el siguiente: “Ineficacia de los IF elaborados por el OEFA, en el marco de investigaciones por delitos ambientales en la ciudad de Lima entre los años 2013 a 2018”. Sin embargo, habiendo definido la causa en la que se enfocará la presente investigación, así como la entidad a la que se dirigirá la innovación, el problema reformulado es el siguiente⁴:

«El OEFA y las FEMA requieren fortalecer su articulación en las investigaciones penales porque actualmente presentan deficiencias de comunicación, ausencia de un objetivo común, demora en la atención de requerimientos y exceso de burocracia que impactan negativamente en la lucha contra los delitos ambientales y el derecho de acceso a la justicia ambiental de los ciudadanos».

⁴ A efectos del presente trabajo, el término burocracia es utilizado en su acepción de “administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas”. Recuperado de: <https://dle.rae.es/burocracia>

Conforme a ello, el **desafío de innovación** del presente proyecto es:

«¿Cómo se puede fortalecer la articulación entre el OEFA y las FEMA en las investigaciones penales por delitos ambientales para lograr que estas entidades mejoren su comunicación e identifiquen un objetivo común, agilizando la atención de requerimientos y reduciendo el exceso de burocracia?».

El problema abordado es la deficiente articulación entre las FEMA y el OEFA; situación que impide que la participación de la autoridad administrativa en las investigaciones penales alcance el objetivo deseado: que las FEMA cuenten con los elementos técnicos necesarios para determinar la posible comisión de un delito ambiental. Por ello, la interacción entre ambas entidades genera un uso de recursos estatales que no encuentra sustento en su impacto hacia el ciudadano.

La actuación del OEFA dentro de las investigaciones penales, entonces, no estaría generando impacto positivo o valor relevante hacia la ciudadanía, que no ve sancionados los delitos ambientales de los que es víctima y continúa sufriendo los efectos negativos de la contaminación ambiental, no hallando satisfacción a su derecho de acceso a la justicia ambiental.

Se considera que desarrollar una adecuada articulación entre las FEMA y el OEFA beneficia no solo la actividad de dichas entidades, sino el uso de los ya limitados recursos del Estado para obtener la finalidad de realizar una investigación adecuada de los ilícitos ambientales. Si el OEFA logra entender cuál es la finalidad de las FEMA y las FEMA logran comprender la forma de trabajo y herramientas al alcance del OEFA, podrán colaborar de tal manera que se logre que las FEMA obtengan la mayor cantidad de data útil del OEFA para cada caso concreto. Ello contribuirá finalmente a llevar ante la justicia a los infractores ambientales, garantizando los derechos de los ciudadanos.

Sobre el particular, es necesario tomar en cuenta, además, que la literatura ha identificado una serie de situaciones que afectan de manera negativa a la colaboración y articulación interinstitucional, cuya presencia se advierte en la relación entre el OEFA y las FEMA.

En efecto, al comentar la complejidad de la acción conjunta de dos o más instituciones públicas, ISUANI señala que podría existir discrepancia entre los objetivos planteados y los medios para alcanzarlos (2005, pág. 3), lo que se explicaría a partir de una serie de situaciones de las cuales se identifica que, en la relación OEFA – FEMA, existen diferencias legales y de procedimientos en las cuales *“las discrepancias entre los participantes pueden producirse también con relación a las normas, criterios o procedimientos a seguir en el cumplimiento de las metas acordadas”*.

En el caso objeto de la presente investigación, como se ha señalado a partir de las entrevistas llevadas a cabo, las FEMA consideran que la información contenida en los IF es insuficiente, requiriéndose mayor colaboración del OEFA —a lo que, según las FEMA, esta estaría obligada— y, por su parte, esta última considera que su actuación debe limitarse únicamente al cumplimiento de las obligaciones establecidas normativamente a fin de no incurrir en responsabilidad, pues la sanción de delitos ambientales sería competencia y obligación de las FEMA y que, a su vez, el OEFA no requiere nada de las FEMA para el cumplimiento de sus funciones.

Esto último, da indicios, además, de la posible existencia de un “juego” entre los organismos mencionados que, en palabras de Bardach (citado por ISUANI) se denomina el juego de *“no es nuestro problema”* que dicho autor define como *“la habilidad de esquivar o derivar responsabilidades de unos participantes sobre otros”*.

Para abordar soluciones a la situación descrita, se requiere una innovación en la organización, ya que es necesario modificar los mecanismos y los canales por los cuales el OEFA y las FEMA se comunican, así como la cultura y concepción individual que cada una de dichas entidades tiene respecto de su papel, y el de la contraparte, en la sanción de delitos ambientales. Se busca, en ese sentido, generar una innovación que tenga carácter disruptivo ya que es necesario un cambio de paradigma en la manera que el OEFA percibe su labor dentro de las investigaciones penales ambientales.

Por ello, al analizar las posibles soluciones se debe considerar la necesidad de realizar labores que permitan la interacción de ambas entidades, implementando nuevos canales de comunicación.

3.2 Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación

Con el objetivo de atender al problema identificado y sus causas, se revisará experiencias (nacionales e internacionales) que hayan abordado la problemática de la articulación entre distintas entidades, o hayan buscado la colaboración entre distintos actores a fin de alcanzar un objetivo común.

Como criterios para seleccionar las experiencias, se ha recurrido a las similitudes con el problema abordado, el uso adecuado de recursos, la existencia de una problemática compleja y la reducción del exceso de burocracia usualmente presente en la actuación estatal. Así, se seleccionó las siguientes experiencias:

Experiencia 1: Articulación entre la Agencia de Medio Ambiente de Estados Unidos y su relación con el Departamento de Justicia (EEUU)

La Agencia de Protección Ambiental – EPA, por sus siglas en inglés, busca proteger la salud humana y el medio ambiente. Tiene como principales objetivos asegurar que los ciudadanos cuenten con un medioambiente limpio, reducir los riesgos ambientales y asegurar el cumplimiento de las normas federales que buscan proteger la salud humana y ambiental. Para cumplir dicha labor, deben articular sus acciones con otras entidades que también poseen competencias ambientales.

En esa línea, la EPA ha formado alianzas con otras agencias de cumplimiento de orden federal, estatal y tribal, así como con organizaciones internacionales. Estas alianzas no sólo se limitan a los delitos ambientales, sino que incluye a aquellos relacionados con la criminalidad organizada y otros ilícitos que suelen acompañar a los delitos ambientales. De este modo, se busca que estas asociaciones y la coordinación con otras agencias “provean una amplia base de soporte para la persecución criminal de organizaciones e individuos. Esto se logra con la combinación de recursos, conocimientos técnicos y coordinación de actividades y enfoques de investigación” (Environmental Protection Agency, 2020).

Entre sus aliados se encuentra el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ por sus siglas en inglés), que tiene como misión hacer cumplir las leyes y defender los intereses del país acorde con la normativa, proveer liderazgo federal para prevenir y controlar la criminalidad y buscar el castigo justo para los responsables.

El DOJ, como parte de su estrategia ambiental en materia de justicia, apoya y promueve la coordinación mutua de los trabajadores de agencias que tienen relación con la protección del ambiente, como la EPA. Asimismo, la artículación entre ambas agencias tiene diversos espacios en común como la elaboración de estrategias en conjunto, como se puede observar en el desarrollo del listado de prioridades de fortalecimiento de la justicia ambiental y la estrategia para aproximarse a las mismas, el desarrollo de un curso de educación legal sobre justicia ambiental, trabajo conjunto para promover el entendimiento y la comunicación entre las comunidades y el gobierno federal sobre demandas y otras acciones o decisiones que afectan a dichas comunidades, el desarrollo de capítulos legales. Un ejemplo de esta última forma de colaboración se realizó asignando a la EPA un abogado del DOJ especializado en asuntos civiles ambientales (Department of Justice, 2014).

De manera específica y en relación con la problemática que se aborda, la EPA suele iniciar la investigación de las posibles infracciones ambientales a fin de determinar su ocurrencia y en aquellos supuestos en los que determina la posible comisión de un delito comunica del mismo al DOJ. Así, los fiscales del DOJ suelen involucrarse desde el inicio de la investigación realizada por la EPA, a fin de preparar el caso para que este sea llevado a juicio (USA Department of Justice, 2020). De este modo, mientras la EPA brinda el apoyo científico necesario, el DOJ se encarga de llevar a cabo el proceso formal de investigación y presentación del caso a las autoridades judiciales. Esto ha permitido que la labor de investigación desarrollada por la EPA sirva como un insumo valioso para la labor persecutoria que realizar el DOJ y que permite contar con la base para lograr la sanción efectiva de los delitos ambientales.

El análisis de la experiencia descrita puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 3: Análisis de la experiencia de la Agencia de Medio Ambiente de Estados Unidos

ELEMENTOS	SUBELEMENTOS	COMENTARIOS
Descripción de la Experiencia	Objetivos de la Experiencia	Lograr una adecuada investigación y procesamiento de los delitos ambientales de alto impacto, logrando una amplia colaboración entre la EPA y el DOJ.
	Precisar si es una medida de política	La actuación de la EPA deriva de la Ley de Política Ambiental Nacional de EEUU, sin perjuicio de ello,

	pública o de gestión pública	existen medidas de gestión ambiental que se han adoptado al establecer alianzas estratégicas.
	Alcance de la experiencia	Alcance nacional.
	Público objetivo de la experiencia	Actores involucrados en la investigación de delitos ambientales y su juzgamiento (EPA y la DOJ)
	Periodo de implementación de la experiencia	Desde 1982 hasta la actualidad.
	Rol de las entidades encargadas de su implementación	EPA: Investigación forense de los delitos ambientales. DOJ: Presentación de casos y persecución ante la autoridad judicial.
Aspectos que aborda del desafío de innovación	De manera integral	La experiencia comparada abarca de manera integral los aspectos en los que se busca innovar ya que reproduce de manera similar los aspectos de articulación en las investigaciones que se busca abordar.
Resultados alcanzados con la implementación	En el público objetivo	Se logró un mejor desempeño de las funciones de cada uno de los actores.
	En la entidad pública	Se logró el objetivo de sancionar penalmente a los infractores ambientales.
	En la Política Pública	Se alinea con la consecución de sus objetivos
	En la gestión pública	Adecuada articulación con otros actores involucrados.
Dificultades identificadas	Capacidad institucional	EPA debe reforzar su gestión para lograr cubrir los requerimientos de investigación, pero cuenta con una fuerte institucionalidad. En el caso del DOJ, la sección dedicada a los delitos ambientales puede resultar insuficiente.
	Capacidades del personal	Se verifica que el ingreso a la entidad se basa en las capacidades previamente adquiridas de su personal, además de la capacitación permanente.
	Voluntad Política	La gestión de Donald Trump busca disminuir la intervención de la EPA, presentando un panorama poco favorable
	Presupuesto	La gestión de Donald Trump ha reducido drásticamente el presupuesto asignado.

Experiencia 2: Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y el Poder Judicial (Perú)

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA, es una asociación civil con fines educativos y científicos relacionados con el cuidado y protección del medio ambiente. En el marco de sus actividades busca fortalecer capacidades de los actores del sector público y cuenta con una iniciativa de Justicia Ambiental que tiene como objetivo “(...) difundir y promover el ejercicio de los mecanismos de acceso a la justicia ambiental disponibles en la legislación, e impulsar la creación de nuevas herramientas que permitan su consolidación” (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2020).

En octubre de 2017 esta entidad celebró un convenio de colaboración interinstitucional (con vigencia hasta el 2019) con el PJ, con el objeto de “(...) establecer mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional que les permitan aunar esfuerzos y recursos disponibles para desarrollar actividades de capacitación en materia ambiental dirigida a los magistrados, personal jurisdiccional, administrativo del Poder Judicial y sociedad civil, organización de eventos e intercambio académico y de publicaciones en temas de interés común, coadyuvando de esta manera al adecuado cumplimiento de los objetivos institucionales (...)” (Poder Judicial, 2017, pág. 2).

La SPDA posee un conocimiento especializado en materia ambiental que resulta de gran utilidad para el PJ, institución que, a diferencia del MP-FN, no contaba con órganos especializados en este ámbito. Dicha organización civil posee la capacidad de elaborar información útil relativa a asuntos ambientales, asimismo pueden apoyar iniciativas de conservación y defensa del medio ambiente y de la sociedad civil con un mayor alcance que las entidades estatales.

En mérito a ello, se establecía que la SPDA se comprometía a apoyar el desarrollo de investigaciones y publicaciones conjuntas con el Poder Judicial sobre temas en materia ambiental, derechos de acceso a la información ambiental, hacer llegar al Poder Judicial sugerencias y análisis especializados, organizar capacitaciones dirigidas a operadores de justicia así como a la ciudadanía, buscar fuentes de financiamiento, difusión de actividades y otros.

Sin embargo, la colaboración entre ambas instituciones se ha mantenido mayormente en el ámbito académico con la participación de especialistas de la SPDA en los eventos organizados por el PJ (Poder Judicial, 2020).

Al respecto, no se tiene data sobre el impacto real de esta colaboración en asuntos concretos como la adquisición de capacidades por parte de los jueces o el intercambio exitoso de experiencias. Por lo que, si bien este ejemplo resulta útil en la participación conjunta de estas entidades, no permite obtener elementos valiosos que puedan reproducirse en la solución a plantearse.

El análisis de la experiencia puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 4: Análisis de la experiencia del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y el Poder Judicial

ELEMENTOS	SUBELEMENTOS	COMENTARIOS
Descripción de la Experiencia	Objetivos de la Experiencia	Fortalecer los conocimientos y capacidades de los magistrados en materia penal ambiental.
	Precisar si es una medida de política pública o de gestión pública	De Gestión Pública.
	Alcance de la experiencia	Alcance nacional.
	Público objetivo de la experiencia	Magistrados del Poder Judicial, personal jurisdiccional y administrativo.
	Periodo de implementación de la experiencia	Desde 2017 hasta la actualidad.
	Rol de las entidades encargadas de su implementación	SPDA: Brindar capacitación a los jueces, así como apoyo en proyectos académicos. PJ: Promueve la participación de la sociedad en los eventos organizados y refuerza la capacitación de sus magistrados.
Aspectos que aborda del	De manera parcial	Permite ver ejemplos de participación conjunta entre una entidad estatal y un actor privado, pero no aporta mayores

desafío de innovación		elementos que contribuyan en la solución del problema planteado.
Resultados alcanzados con la implementación	En el público objetivo	Se ha logrado acceder a la capacitación de magistrados, pero no se ha comprobado el efecto positivo de dicha capacitación.
	En la entidad pública	Publicaciones co patrocinadas. Acceso a especialistas para la capacitación.
	En la gestión pública	Mayor comunicación con expertos en materia ambiental como apoyo a las actividades del PJ.
Dificultades identificadas	Capacidad institucional	SPDA cuenta con especialistas, pero no llega a abarcar las necesidades del Poder Judicial. El Poder judicial busca su fortalecimiento en base a sus propias capacidades, sin permitir una participación mayor de la sociedad.
	Voluntad Política	Si bien el gobierno señala un interés en temas ambientales ello no se ha traducido en medidas que favorezcan al Poder Judicial.
	Presupuesto	El presupuesto del Poder Judicial es reducido para atender las necesidades de los delitos ambientales. El presupuesto de la SPDA se basa en proyectos que son financiados mayoritariamente por organismos internacionales.

Experiencia 3: Mesa Ejecutiva Acuícola (Perú)

El artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2019-EF establece que las Mesas Ejecutivas (en adelante, ME):

- Facilitan la coordinación público - pública y público - privada, con el objeto de impulsar y promover la mejora y el desarrollo de diversos sectores productivos o transversales a fin de mejorar la productividad del país, así como para mejorar el

funcionamiento del Estado en áreas prioritarias, en concordancia con la Política Nacional de Competitividad y Productividad.

- Contribuyen de manera sostenible y responsable con la identificación de los problemas, dificultades, barreras o ausencia del sector público, así como con las propuestas de solución que se requieran, su implementación entre otros aspectos, con la finalidad de favorecer el desarrollo sectorial o transversal, o la mejora del sector público, que se relacione con su ámbito de acción, en aras del interés público.

A través de dichas mesas, los funcionarios de las instituciones, organismos o asociaciones involucradas realizaban mesas de trabajo que implicaban trabajos previos de análisis y discusión en conjunto sobre diversas problemáticas presentes en sectores productivos como el acuícola y el minero, en los que existían “cuellos de botella” que dificultaban el adecuado desarrollo de actividades. Una vez llegado a un acuerdo, estos eran implementados por la entidad responsable, con la colaboración de las otras partes. En el 2015, PRODUCE señaló que como resultado de la Mesa Ejecutiva para el Desarrollo del Sector Acuícola – MEDSA, en la que participaba PRODUCE, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES y actores privados como la CONFIEP, la Sociedad Nacional de Industrias, ADEX y la Sociedad Nacional de Pesquería, se logró identificar 24 barreras como el elevado riesgo sanitario, sistemas de trazabilidad débiles y poco confiables, entre otros (Ministerio de la Producción, 2015).

En julio de 2019, el Gobierno anunció la emisión de medidas orientadas a potenciar la actividad de acuicultura, como resultado de la MEDSA, a la que se habían integrado entidades como OEFA, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, la Dirección de Capitanía de Puertos – DICAPI. Estas medidas se centraron en normas que fortalecieron la actuación de SANIPES, consolidando su fortalecimiento y gestionando mecanismos de capacidad, operatividad y equipamiento, asimismo se iniciaron las acciones para la implementación de la Ventanilla Única de Acuicultura (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

Las ME son un buen ejemplo de colaboración de diversas entidades, con actores privados que buscan centralizar su actividad en la promoción de un objetivo común, permitiendo conocer la realidad que abarca cada una de las instituciones, así como la preocupación de los actores empresariales y las personas naturales relacionadas con el sector. En este caso no se requirió recursos adicionales, sin perjuicio de que las

medidas ayudaron a que un organismo con el SANIPES logre finalmente, el fortalecimiento que requería para estar a la par de otras autoridades fitosanitarias.

El análisis de la experiencia puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 5: Análisis de la experiencia de la Mesa Ejecutiva Acuícola

ELEMENTOS	SUBELEMENTOS	COMENTARIOS
Descripción de la Experiencia	Objetivos de la Experiencia	Fortalecer el sector acuícola, con énfasis en los aspectos productivos.
	Precisar si es una medida de política pública o de gestión pública	De Política Pública.
	Alcance de la experiencia	Alcance nacional.
	Público objetivo de la experiencia	Entidades estatales y actores privados relacionadas al sector,
	Periodo de implementación de la experiencia	Desde 2015 hasta la actualidad.
	Rol de las entidades encargadas de su implementación	Cada una de las entidades abordaba la problemática del sector desde sus funciones. Como resultado adoptaban acuerdos conjuntos y brindaban su apoyo a los cambios propuestos en base a las dificultades halladas. MEF dispone y adopta las acciones necesarias para brindar el soporte y apoyo que requiera el Equipo Especializado de ME, así como las ME. El Coordinador General de la ME reporta permanentemente al MEF sobre los compromisos, avances y logros de las ME.
Aspectos que aborda del desafío de innovación	De manera parcial	La experiencia permite apreciar la posibilidad de colaboración entre distintas entidades estatales y el sector privado cuando se posee un objetivo en común. Sin embargo, mantiene los formatos rígidos de comunicación entre

		entidades e involucran actuaciones altamente burocráticas.
Resultados alcanzados con la implementación	En el público objetivo	Se logró eliminar barreras burocráticas en los procedimientos y emitir normas que fortalecen el sector, beneficiando también a actores privados.
	En la entidad pública	Reducción de barreras burocráticas. Fortalecimiento de SANIPES.
	En la Política Pública	Impulsa aspectos productivos del sector agrícola.
Dificultades identificadas	Capacidad institucional	Cada una de las entidades actúa en el marco de sus propios parámetros y funciones. Se ha verificado, sin perjuicio de ello que SANIPES inició con una serie de dificultades que se basaron primariamente en falta de presupuesto.
	Voluntad Política	El respaldo del gobierno resulta vital para la consecución de los objetivos de la MEDSA.
	Presupuesto	El presupuesto de los actores estatales se encuentra limitado. El presupuesto de los actores privados se alinea con la consecución de objetivos propios.

3.3 Concepto final de la innovación

Luego de contar con el desafío de innovación definido, se busca construir el concepto final de innovación recogiendo la información hasta aquí obtenida a través de la revisión bibliográfica, las entrevistas y la revisión de las experiencias comparadas.

Dichas experiencias permitieron recoger información útil sobre los distintos modos en los que las entidades pueden articularse, desde aspectos colaborativos (como la experiencia desarrollada por la EPA en EEUU), reuniones multisectoriales con participación de actores privados que compartían una meta u objetivo común (como la ME Acuícola) o las formas más conocidas como la celebración de convenios de Cooperación Interinstitucional (como el celebrado por la SPDA y el PJ).

Asimismo, se considera la información sobre los mecanismos de articulación que han sido utilizados por el OEFA a lo largo de su historia con las FEMA, ya que, si bien se ha concluido que estos no fueron suficientes, permiten obtener claridad sobre sus fortalezas y aquello que puede ser objeto de mejora.

En los siguientes apartados se explica cómo se desarrollaron las ideas hasta lograr su priorización, a fin de arribar a un concepto final que permite posteriormente elaborar el prototipo de la innovación

3.3.1. Proceso de desarrollo del concepto final de innovación

En este punto se describe el proceso realizado que permitió arribar al concepto final. Para ello se cumplieron las siguientes etapas:

Figura 3: Etapas para el concepto final



Asimismo, una vez que se obtuvo una idea priorizada se buscó profundizar en la misma, en las siguientes etapas:

Figura 4: Etapas para maduración de ideas



Como primer paso, a fin de generar ideas novedosas y útiles se recurrió a la técnica de lluvia de ideas, las que se enlistan a continuación:

Tabla 6: Matriz de lluvia de ideas

IDEA	BREVE DESCRIPCIÓN	FUENTE
Capacitación en objetivos y aspectos prácticos para EFA y OEFA	Realizar capacitaciones tanto para los fiscales como para las EFA dirigidas a aspectos prácticos de la actuación de cada una de estas entidades y los objetivos que cada una persigue.	Propia

IDEA	BREVE DESCRIPCIÓN	FUENTE
Capacitación sobre valoración de daño	Realizar capacitaciones para las fiscalías respecto de la valoración del daño que realiza OEFA.	Entrevistas a Fiscales
Talleres de Fiscalización	Realizar talleres sobre fiscalización para los fiscales similares a los que OEFA prepara para las EFA.	Entrevistas a Fiscales
Herramientas tecnológicas para seguimiento de casos	Ampliar la implementación y uso de herramientas tecnológicas para seguimiento en tiempo real del avance de los casos.	Portal desarrollado por OEFA
Acceso a base de datos del OEFA	Otorgar al Ministerio Público acceso a la base de datos del OEFA que comprende información pública de los administrados: visitas de fiscalización, procedimientos sancionadores iniciados, resoluciones de sanción y otros.	Entrevista a fiscales
Capacitación sobre delitos ambientales	Los fiscales de las FEMA capacitan a los funcionarios del OEFA sobre la investigación penal de los delitos ambientales.	Propia
Mesa de partes electrónica	Uso de mesa de partes electrónicas para la gestión documental.	Portal desarrollado por OEFA
Comunicación de emergencias ambientales	Incorporar a las FEMA en las comunicaciones de los administrados sobre las emergencias ambientales que pueden derivar en delitos ambientales.	Propia
MINAM como articulador	Incorporar a una tercera figura: el MINAM a fin de facilitar las coordinaciones entre OEFA y las FEMA.	Propia
Capacitación a EFOMA	Incorporar a los funcionarios del EFOMA dentro de las capacitaciones que OEFA desarrolle a favor de los fiscales.	Propia
Entrevistas virtuales	Entrevistas virtuales entre los funcionarios del OEFA a cargo de la elaboración de los IF y los funcionarios de la FEMA a fin de que se absuelvan consultas sin necesidad de que sean convocados a diligencias.	Propia
Compendio normativo ambiental	Elaboración de un compendio normativo ambiental actualizado por OEFA y que pueda ser accesible para los funcionarios de las FEMA.	Portal desarrollado por OEFA/ Propia

IDEA	BREVE DESCRIPCIÓN	FUENTE
Desarrollo de instrumentos de gestión	Desarrollo de los convenios en instrumentos de gestión que permitan establecer objetivos concretos de sencilla concreción, con indicadores y seguimiento permanente.	Propia
OEFA como actor clave en delitos ambientales	Incorporar a OEFA como un actor clave en los resultados exitosos que obtenga la FEMA en la persecución de delitos ambientales.	Propia
Elaboración de videos instructivos	Funcionarios del OEFA elaboran videos cortos sobre principales problemas de contaminación u otros de índole ambiental que puedan ser colocados en plataformas accesibles.	Propia
Incorporación de privados	Incorporar actores privados que impulsen y favorezcan la articulación del OEFA y EFA a fin de que puedan ser un tercero colaborador, pero sin que afecte la independencia de estas entidades.	Propia/ Experiencia de mesa acuícola y SPDA
Pasantías	Desarrollo de pasantías de funcionarios entre ambas instituciones a fin de que puedan obtener conocimiento especializado de cada entidad.	Propia
Incorporación en Política	Incorporar dentro de la Política Nacional del Ambiente un eje relacionado a la lucha contra los delitos ambientales que establezca un objetivo común que permita integrar y articular a las EFA y las FEMA.	Propia
Colaboración en la elaboración de formatos	Búsqueda de mecanismos que permitan a ambos actores elaborar formatos que faciliten el trabajo.	Entrevistas/ Portal Desarrollado por OEFA

Una vez que se ordenaron las ideas, se realizó una limpieza, eliminando aquellas que podrían ser reiterativas, o que podrían implicar dificultades mayores (como las pasantías), o que escapaban del ámbito inicialmente deseado (como la incorporación de actores privados). Luego, se realizó una nueva revisión procediendo a la agrupación de ideas, conforme a los siguientes criterios:

Tabla 7: Agrupación de ideas

IDEAS SOBRE SENSIBILIZACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES	GRUPO DE IDEAS TECNOLÓGICAS	IDEAS SOBRE COLABORACIÓN A MEDIANO PLAZO	IDEAS SOBRE COLABORACIÓN A LARGO PLAZO
Capacitación en objetivos y aspectos prácticos del OEFA y FEMA.	Herramientas tecnológicas para seguimiento de casos a través de portal interactivo		MINAM como ente articulador
Talleres de Fiscalización dirigidos a los Fiscales.	Acceso a base de datos del OEFA con información sobre: instrumentos de gestión ambiental, reportes de supervisión, procedimientos administrativos sancionadores, sanciones y otra información pública	Colaboración en la elaboración de formatos	
Capacitación sobre investigaciones penales por delitos ambientales dirigidos a las EFA	Mecanismos de intercambio de información entre entidades	OEFA como actor clave en delitos ambientales	
	Entrevistas virtuales		
Compendio normativo ambiental			Incorporación en la Política Nacional del Ambiente
Elaboración de videos instructivos			

Finalmente, se realiza la priorización del grupo de ideas a través de los siguientes criterios:

- **Deseabilidad:** Se determinó que los tres grupos de ideas serían deseables por los actores involucrados ya que cubrirían deficiencias o vacíos manifestados.

- **Factibilidad:** Al respecto, se determinó que las ideas sobre sensibilización y desarrollo de capacidades podrán resultar factibles, ya que ambas entidades contarían con recursos destinados a la capacitación de sus funcionarios. Por otra parte, se determinó que las medidas tecnológicas y de cooperación serían factibles ya que tienen como precedente el Portal Interactivo desarrollado por OEFA, así como las medidas adoptadas por ambas entidades para la actualización tecnológica en el marco de la emergencia por la COVID-19.
- **Viabilidad:** Los tres grupos de ideas podrían insertarse dentro de los costos que OEFA ya tendría asignados para capacitaciones a través de la Academia de Fiscalización Ambiental y la operación del Portal Interactivo para FEMA, así como -las labores de coordinación ya existentes.
- **Impacto:** referido a aquello que puede dejar una impresión o efecto positivo. En este caso, en base a las ideas recogidas se considera que todas presentarían un potencial de impacto positivo que busca incidir en las actividades de coordinación que deben realizar estas entidades.
- **Disrupción:** relacionado al grado de novedad de la idea. En este caso se considera que todas las ideas serían disruptivas por el modo en el que buscan plantearse. Al respecto, sobre el primer grupo se buscaría diferenciar las usuales actividades de capacitación por acciones de sensibilización en el que ambos grupos puedan lograr identificar una meta común y comprendan la importancia del trabajo en conjunto, identificando también sus diferencias y sus ámbitos de actuación.

Con base en lo señalado, se realizó la siguiente priorización:

Tabla 8: Priorización de ideas

Grupo de ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	TOTAL
Sensibilización y desarrollo de capacidades	X	X	X	X	X	5
Tecnológicas	X	X	X	X	X	5

Medidas de articulación a mediano plazo	X	X	X	X	X	5
Medidas de articulación a largo plazo	X			X	X	3

Como se observa, existen tres grupos de medidas que obtuvieron el más alto puntaje, sin embargo luego del análisis realizado a lo largo de este documento se comprueba que la adopción de estas medidas de manera aislada no brindaría una solución adecuada al desafío de innovación, por ello se buscará incorporar las ideas referidas a las actividades de sensibilización (ineludibles para lograr el cambio de paradigma que se desea) y a las de articulación a mediano plazo, las que serían utilizadas a través de recursos tecnológicos.

Concluido, el primer proceso se procedió a conceptualizar la nueva idea, realizando primero un bosquejo del concepto, el que se recoge a continuación y que permite apreciar los principales elementos que contendría la solución propuesta:

Tabla 9: Bosquejo del concepto

ÍTEM	CONTENIDO
Denominación de la solución	Programa colaborativo para el fortalecimiento de la articulación entre el OEFA y las FEMA en la lucha contra los delitos ambientales.
Población beneficiada de la solución	Fiscales Especializados en Materia Ambiental en las provincias de Lima y Callao y sus equipos de trabajo. Funcionarios del OEFA a cargo de la atención de los pedidos de información y elaboración de IF solicitados por las FEMA.
Descripción de solución	Desarrollar un programa colaborativo entre el OEFA y las FEMA, a fin de fortalecer la articulación introduciendo nuevos mecanismos y potenciando los existentes a través del uso de tecnología, reduciendo las brechas de comunicación y los costos que de ellas se derivan. Dicho programa será desarrollado en dos partes: 1. Actividades de sensibilización. 2. Acciones de articulación a través del uso del portal colaborativo.

	<p>Las acciones de sensibilización comprenden: actividades de articulación entre los funcionarios de la Alta Dirección de ambas entidades, actividades de articulación entre funcionarios operativos, talleres de sensibilización y el desarrollo del Plan de Trabajo de implementación del Portal Colaborativo.</p> <p>Al respecto, si bien el OEFA ha llevado a cabo algunas acciones de capacitación a fiscales de las FEMA, las mismas se han orientado a brindar a los fiscales información sobre la normativa ambiental y no contienen el elemento de sensibilización que se busca desarrollar a través del programa colaborativo, esto es lograr una comprensión mutua de las fortalezas y debilidades de cada actor y dirigirse hacia un objetivo común que es la lucha contra los delitos ambientales.</p> <p>Las acciones de articulación a través del uso del portal comprenden como mínimo aquellas destinadas a la interacción (entrevistas, uso de formatos, talleres de capacitación y sensibilización, etc) y las de acceso a la información que elabora o posee el OEFA.</p>
Descripción breve del beneficio aportado	Se fortalece la coordinación entre ambas instituciones a través del uso de medios tecnológicos que permitan que ambas entidades fortalezcan sus capacidades de forma que su interacción sea precisa, oportuna y clara con una visión conjunta en búsqueda de un objetivo común.

Finalmente, para poder afinar la idea priorizada y el concepto inicial, se utilizó la técnica de las nueve cajas de Osterwalder, cuyo desarrollo se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 10: Maduración de la idea

CAJAS	DESARROLLO
Propuesta de valor	Fortalecer la articulación entre el OEFA y las FEMA, reforzando sus capacidades y reduciendo costos a través del uso de medios tecnológicos que permitan desarrollar una eficiente actuación en las investigaciones penales por delitos ambientales, garantizando el acceso de los ciudadanos a la justicia ambiental.
Segmentos	En tanto que se trata de una solución que busca fortalecer un problema de articulación institucional, esta contempla como beneficiarios a instituciones que forman parte del segmento "Administración Pública":

	<ul style="list-style-type: none"> • El OEFA y sus funcionarios. • Las FEMA y sus funcionarios. <p>A través de la solución propuesta, las entidades públicas involucradas y sus funcionarios verán potenciada su capacidad de articulación, reduciendo el tiempo para la formulación y atención de requerimientos (de IF, entre otros), facilitándose el acceso a información valiosa para la investigación de delitos ambientales, entre otras ventajas.</p>
Comunicación	<p>La comunicación iniciará entre la Alta Dirección del OEFA y las FEMA (aquí inician las actividades de sensibilización) y luego se mantendrá entre los Fiscales de las FEMA y la COFEMA.</p> <p>Al respecto, se prevé que representantes de ambas entidades lleven a cabo reuniones para revisar los avances. Asimismo, una vez que el Portal Colaborativo se encuentre operativo, la comunicación entre funcionarios se realizará de manera más sencilla y permanente.</p>
Canales	<p>El canal inicial será el de reuniones, a través del uso de plataformas como Zoom o Google Meet (debido a la restricción de reuniones presenciales por causa de la COVID-19).</p> <p>Posteriormente, el canal principal a utilizar será el Portal Colaborativo como medio oficial de comunicación.</p>
Flujo de ingresos	<p>La creación, operatividad y mantenimiento se encuentran a cargo del OEFA por lo que debe asumir los costos correspondientes. Para ello deberán hacer uso de los recursos ya asignados presupuestalmente y que corresponden a las acciones de mantenimiento de su portal institucional.</p> <p>Por otra parte, las FEMA deben asignar recursos para la capacitación de sus fiscales en el uso del portal, así como en el fortalecimiento de sus sistemas, lo que se enmarca en el proyecto que mantienen actualmente sobre la implementación de la carpeta electrónica fiscal, por lo que no requerirá recursos adicionales a los ya asignados presupuestalmente.</p>
Estructura de costes	<p>Los gastos relacionados son:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Recursos humanos: remuneración funcionarios del OEFA que brinden asistencia, absuelvan consultas y pedidos fiscales.

	II. Desarrollo de Portal: que serán cubierto por la Oficina de Tecnología del OEFA.
Actividades clave	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones de coordinación entre representantes del OEFA y FEMA. • Talleres de sensibilización sobre la lucha contra los delitos ambientales y las actividades de ambas entidades. • Desarrollo del formato de IF con opción colaborativa. • Desarrollo de los formatos de requerimientos de información. • Elaboración del contenido de consulta para los Fiscales de las FEMA. • Desarrollo de herramientas tecnológicas para programación de citas con funcionarios del OEFA. • Elaboración del compendio normativo, a cargo del OEFA.
Recursos clave	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos: funcionarios con conocimientos y comprometidos con el logro de los objetivos. • Recursos tecnológicos: los que ya se han implementado y aquellos que se deben desarrollar.
Socios clave	<ul style="list-style-type: none"> • MINAM • Actores del sector privado como ONG y Sociedades que busquen alcanzar objetivos de justicia ambiental, tales como la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, ONG Fondo Verde, Pronaturaleza, entre otros.

Adicionalmente, se maduró la idea recogiendo las opiniones de los previamente entrevistados y revisando los proyectos que tiene en trámite el MP-FN. Al respecto, con motivo de la emergencia ocasionada por la COVID-19, el MP-FN pudo realizar cambios operativos que viabilizan la posibilidad de utilizar los mecanismos propuestos en el Programa colaborativo, así se puede ver que actualmente han implementado mecanismos como la programación de entrevistas fiscales y la mesa de partes electrónica.

De igual modo, se conversó con ex funcionarios del OEFA a fin de exponer de manera breve el concepto desarrollado, a fin de ajustarlo a las necesidades reales de los usuarios y a aquello que podría ser implementado.

3.3.2. Descripción del concepto final de innovación

Como se ha expuesto, la idea priorizada fue desarrollada a través de un bosquejo inicial, el que fue afinado no solo a través de las cajas de Osterwalder, sino también a través de las opiniones iniciales de expertos y la revisión de proyectos en trámite. Con ello se arribó al concepto final de innovación, el mismo que se describe en la Tabla 11:

Tabla 11: Concepto final de innovación

ÍTEM	CONTENIDO
¿Cómo se denomina?	Programa colaborativo para el fortalecimiento de la articulación entre el OEFA y las FEMA en la lucha contra los delitos ambientales.
¿En qué consiste la solución?	<p>La implementación del programa se realizará de manera progresiva a través de dos etapas secuenciales: Etapla 1 – Sensibilización y Etapla 2 – Articulación.</p> <p>Etapla 1: Sensibilización Etapla 2: Articulación, a través del uso del portal colaborativo.</p> <p>La Etapla 1, se encuentra dividida en subetapas que comprenden actividades. Al respecto, conforme se identificó en las entrevistas, existe un bajo nivel de comprensión de las acciones desarrolladas por las FEMA por parte del OEFA y viceversa. Funcionarios del OEFA indicaron no comprender la relevancia de su actuación dentro de las investigaciones penales y señalaron actuar solo en base a la existencia de la norma legal que los obliga a emitir IF y brindar información a los fiscales. Por ello, como primer paso se debe sensibilizar a los funcionarios de ambas entidades. En este punto cabe resaltar que, si bien el OEFA ha identificado con anterioridad problemas relacionados con la coordinación con las FEMA —los que se han agravado por la emergencia causada por la COVID-19⁵— y, por ello la posibilidad de desarrollar nuevos mecanismos de comunicación, no ha logrado identificar e interiorizar su papel dentro de las investigaciones penales, por lo que resulta extremadamente importante que sea el MP-FN, a través de las FEMA, quienes incidan en este sentido dentro de esta</p>

⁵ Información brindada por una funcionaria del OEFA a través de una entrevista, la que será desarrollada posteriormente.

etapa del programa. La etapa 1: Sensibilización, antes descrita, incorpora actividades divididas en tres subetapas, conforme con lo siguiente:

Subetapa 1: Establecimiento de objetivos comunes

1.1. Articulación entre funcionarios de Alta Dirección de ambas entidades, esto es, la presidenta del Consejo Directivo del OEFA y la Fiscal Coordinadora de las FEMA a nivel nacional, así como asesores de la Alta Dirección. Esto permitirá establecer los objetivos principales y el cronograma de trabajo, así como los funcionarios responsables. En este punto debe establecerse el objetivo en común: la lucha contra los delitos ambientales y cómo cada entidad colaborará. El compromiso debe establecerse al más alto nivel ya que, de otro modo, no se asegurará los recursos ni la voluntad institucional necesarios para desarrollar el programa.

1.2. Articulación entre funcionarios operativos de ambas entidades, ello permitirá conocer los problemas operativos más comunes que dificultan la articulación entre ambas entidades, los objetivos que persigue cada una y el alcance de la colaboración que puede prestarse a fin de lograr un objetivo común: la efectiva sanción de las infracciones ambientales.

1.3. Talleres de sensibilización en los que, recogiendo la información obtenida en las actividades anteriores, se programará dos talleres colaborativos en los que funcionarios de ambas entidades expondrán sus principales actividades, metas, logros y su visión para alcanzar el objetivo en común. Se recomienda también la participación de un actor externo que permita unificar la visión de ambas entidades a fin de alcanzar un punto medio que beneficie a ambas y que permita lograr el objetivo en común.

Subetapa 2: Protocolos

2.1. Elaboración de Protocolos de Comunicaciones y de Gestión de información, en los que se podrá recoger los

procedimientos de actuación necesarios para el intercambio y manejo de información, entre otros.

Subetapa 3: Plan de Trabajo

3.1. Desarrollo del Plan de Trabajo de implementación del Portal Colaborativo. Una vez que se ha recogido toda la información de los talleres, los funcionarios designados previamente llevarán a cabo el desarrollo de un Plan de Trabajo que les permita incorporar los mecanismos de articulación dentro del Portal Colaborativo, el mismo que tendrá como base el Portal Interactivo para las FEMA ya desarrollado por el OEFA (<https://www.oefa.gob.pe/cofema/>). Cabe señalar que el costo del desarrollo, operatividad y mantenimiento del portal será asumido por el OEFA, por lo cual serán ellos quienes lideren este procedimiento. En este punto debe establecerse con claridad los mecanismos de seguridad de acceso a la información, la reserva del caso y la acreditación de los usuarios.

La Etapa 2 comprende una serie de “medidas” acordadas durante la Etapa 1 por el OEFA y las FEMA. Dichas medidas deben considerar, como mínimo, aquellas destinadas a la **interacción** y otras referidas al **acceso a información**.

Cabe precisar que, a fin de fortalecer las acciones de colaboración ya existentes, la propuesta se desarrollará tomando como base los avances realizados por el OEFA a través del Portal interactivo para las FEMA, al cual se accede a través del siguiente enlace: <https://www.oefa.gob.pe/cofema/>. Esta iniciativa, vinculada a un convenio con las FEMA —que a la fecha no se encuentra vigente— permite a los fiscales obtener información respecto de los avances en la emisión del IF así como de las EFA competentes para emitirlos.

Abonando a ello, en el caso de medidas de **interacción** se contempla la realización de entrevistas virtuales, talleres de capacitación permanentes en los que se refuerce no solo capacidades para la lucha contra delitos ambientales, sino que se mantenga actividades de sensibilización, elaboración de formatos y de solicitud del IF (de manera colaborativa). En cuanto a medidas

	<p>de acceso a la información, se busca que las FEMA accedan a las bases de datos del OEFA que contengan: información sobre los administrados (supervisiones, procedimientos administrativos sancionadores en trámite, resoluciones de sanción, instrumentos de gestión ambiental), acceso al compendio de legislación ambiental, acceso a información sobre el estado de casos, acceso a SECONFÍA⁶.</p> <p>De este modo, el objetivo es brindar a los fiscales no solo una posición pasiva, sino de interrelación con los funcionarios del OEFA y viceversa.</p> <p>Ahora bien, se considera importante que la sensibilización se mantenga en la etapa de Articulación (Etapa 2), que comprende acciones de articulación a través del uso del portal, pudiendo llevarse a cabo, al igual que en la Etapa 1, reuniones de coordinación y talleres cuando ello resulte conveniente.</p> <p>El programa, además, incorpora un enfoque de mejora continua. Por ello, una vez implementado, su utilización debe ser permanente, sujetándose a evaluaciones para su fortalecimiento.</p>
<p>¿Para quién es la solución?</p>	<p>Se encuentra dirigida a funcionarios de las FEMA y funcionarios del OEFA.</p>
<p>¿Para qué es la solución?</p>	<p>Al inicio de su implementación, se busca promover la colaboración y fortalecer la articulación entre ambas instituciones, desde los niveles más básicos, otorgando acceso a la información, simplificando procesos y brindando la posibilidad de interactuar de manera directa.</p> <p>En momentos posteriores de su desarrollo, se busca incorporar la participación de otros actores gubernamentales y del sector privado, que permitan ampliar el alcance de las coordinaciones. Entre ellos, por ejemplo, el MINAM como ente rector en materia ambiental para el seguimiento de objetivos y transparencia de la información. Asimismo, respecto de actores privados, se considera incorporar, por ejemplo, a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, quienes trabajan un capítulo sobre acceso a la justicia ambiental y pueden brindar no solo financiamiento para la</p>

⁶ Aplicativo desarrollado por OEFA a través del cual se puede obtener de manera referencial a la entidad competente para la elaboración del IF.

	<p>ampliación de los mecanismos de articulación, sino también un mayor nivel de transparencia en el acceso a información y los logros obtenidos, todo ello considerando que estos actores también compartirían el objetivo común de luchar contra los delitos ambientales, en especial, contra la contaminación.</p>
<p>¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?</p>	<p>Otorga un espacio real de intercambio de conocimientos y posibilita la interacción, de manera sencilla, reduciendo los costos administrativos y permite discriminar que consultas se formulan de manera formal, así como provee mejores herramientas para el estudio de casos.</p>
<p>¿Cuáles son las principales acciones del usuario?</p>	<p>Inicialmente, las acciones se centran en actividades de sensibilización a través de reuniones y talleres (Etapa 1). Posteriormente, una vez implementado el Portal, los usuarios podrán, a través de una computadora, celular o Tablet ejecutar:</p> <p>Medidas de interacción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programar y realizar entrevistas virtuales (OEFA y FEMA). • Solicitar diligencias en línea (FEMA) • Dictar y participar en talleres de capacitación (OEFA y FEMA). • Solicitar IF en línea (FEMA). • Elaborar el IF en línea (OEFA). <p>Los dos últimos puntos se han calificado como medidas de interacción ya que se prevé el uso de campos con información que será compartida por ambas entidades. Así, el Fiscal, al momento de formular la solicitud, proporcionará información que nutrirá los antecedentes del IF y será cargada al formato utilizado por el funcionario del OEFA de manera referencial. Asimismo, el fiscal podrá señalar los componentes que considere afectados (aire, agua, suelo, etc.) y la actividad investigada, obteniendo una primera vista de la legislación aplicable.</p> <p>Medidas de acceso a información:</p> <p>Acceso de los fiscales a bases de datos del OEFA sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información sobre los administrados (supervisiones, procedimientos administrativos sancionadores en trámite, resoluciones de sanción, instrumentos de gestión ambiental). • Compendio de legislación ambiental. • Información sobre el estado del caso.

	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a SECONFÍA⁷. • Formatos de oficios para solicitud de información. <p>Asimismo, se buscará incorporar un módulo de administración para emisión de reportes y seguimiento que permita al OEFA acceder a información sobre el uso del portal, número de entrevistas programadas, talleres realizados, nivel de acceso a bases de datos y otra información necesaria para la evaluación y mejora continua del Programa.</p>
<p>¿Cuáles son las principales acciones de la organización?</p>	<p>En este caso, el OEFA deberá proveer la información requerida y el soporte técnico y económico para la creación y uso del Portal.</p> <p>La Coordinación de las FEMA deberá brindar recursos logísticos para llevar a cabo las actividades de sensibilización, junto con el OEFA, asegurando la participación de los fiscales y cubriendo los costos que de ello se deriven.</p>

3.4 Prototipo final de la innovación

En esta etapa del desafío de innovación, se diseñó un prototipo desarrollando los siguientes pasos para darle un mayor nivel de resolución: i) proceso de desarrollo del prototipo final de innovación y ii) descripción del prototipo final.

3.4.1 Proceso de desarrollo del prototipo final de innovación

Para comprender el concepto final y como se arribó a él se debe realizar un pequeño repaso del camino que condujo a dicha solución. Cabe recordar que se eligió como desafío de innovación la mejora de la articulación entre el OEFA y las FEMA.

Con el desafío planteado, se realizó la generación y priorización de ideas, optando por desarrollar ideas relacionadas a la sensibilización y capacitación, mezcladas con mecanismos de coordinación a mediano plazo utilizando, también, ideas referidas al uso de recursos tecnológicos. Estas fueron caracterizadas en la etapa de conceptualización

⁷ Conforme se desarrolla en el Anexo 1, el Decreto Supremo N° 007-2017-MINAM precisa que la entidad encargada de elaborar el IF en los delitos de contaminación es la EFA nacional, regional o local que ejerce funciones de fiscalización ambiental respecto de la materia objeto de la investigación penal en trámite. En ese sentido, al encontrarse las EFA y sus competencias definidas en la normativa administrativa, la identificación del ente competente puede resultar de difícil determinación, por ella OEFA ha desarrollado el aplicativo SECONFIA, a través del cual se puede obtener de manera referencial a la entidad competente para la elaboración del IF.

con ayuda de las nueve cajas de Osterwalder y las consultas realizadas con exfuncionarios del OEFA, para luego definir el concepto de manera más precisa.

En este paso se diseñó un prototipo en bruto o de baja fidelidad del producto, que permitió dar una visión de ideas consensuadas. Se empleó el dibujo y la lluvia de ideas a lo largo de este proceso.

Conforme a lo ya señalado en la Tabla 11, se busca implementar un Programa colaborativo para el fortalecimiento de la articulación entre el OEFA y las FEMA en la lucha contra los delitos ambientales. El prototipo comprende dos componentes: **a) Acciones de Sensibilización (Etapa 1 – Sensibilización) y; b) Acciones de Articulación a través del uso del portal colaborativo (Etapa 2 – Articulación)**. Los componentes primarios pueden observarse en la siguiente figura:

Figura 5: Elementos del prototipo inicial



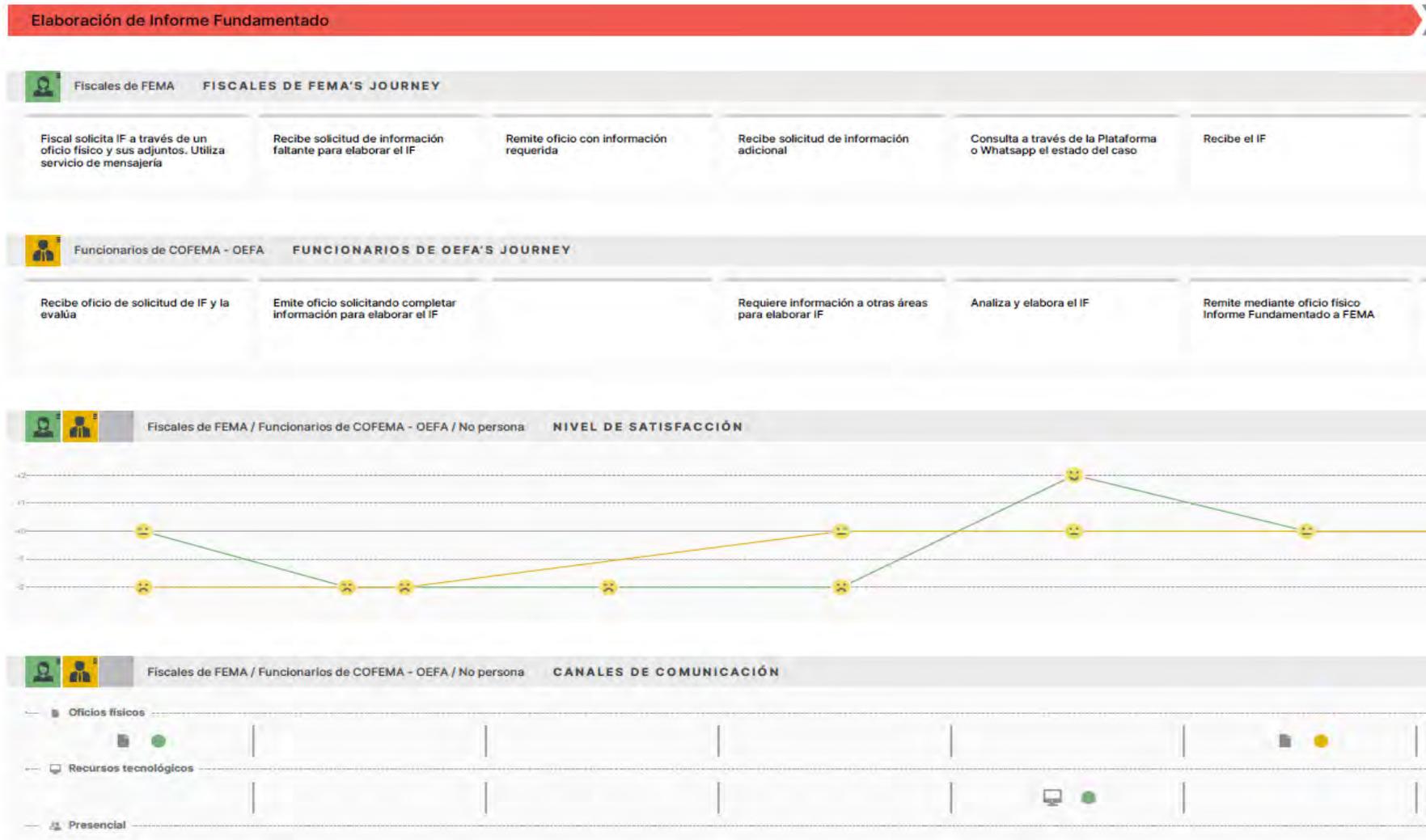
Considerando que el desafío de innovación se relaciona con acciones de articulación entre entidades, se utilizó la técnica del **viaje de usuario** a fin de graficar cómo se pretende modificar la experiencia que el usuario tendría antes y luego de la experiencia modificada.

La experiencia previa a la implementación se ha elaborado considerando la experiencia actual del usuario (a la fecha de elaboración del documento) en el proceso de

elaboración de IF —mismo que se observa en la figura 6— que es similar a la atención de otros requerimientos de información:



Figura 6: Elaboración de Informes Fundamentados



En la figura anterior se puede apreciar cómo se van dando las interacciones a lo largo de los procesos mencionados, así como los niveles de satisfacción y los canales utilizados (oficios físicos, recursos tecnológicos y actividades presenciales). Como se observa, actualmente, no existe real interacción entre las FEMA y el OEFA, ambos se relacionan solo a través de la remisión de oficios y la participación del OEFA respecto de la elaboración del IF se realiza de manera aislada.

Como se ha indicado ya, si bien el OEFA cuenta con una Mesa de Partes Virtual, esta no suele ser usada por los Fiscales. Asimismo, las FEMA no cuentan con una Mesa de Partes Virtual institucional y, debido a la pandemia por la COVID-19, el mecanismo utilizado fue el correo electrónico de la Coordinación de las FEMA, que no brindaba seguridad sobre la recepción documental y/o su envío al Fiscal de la FEMA correspondiente.

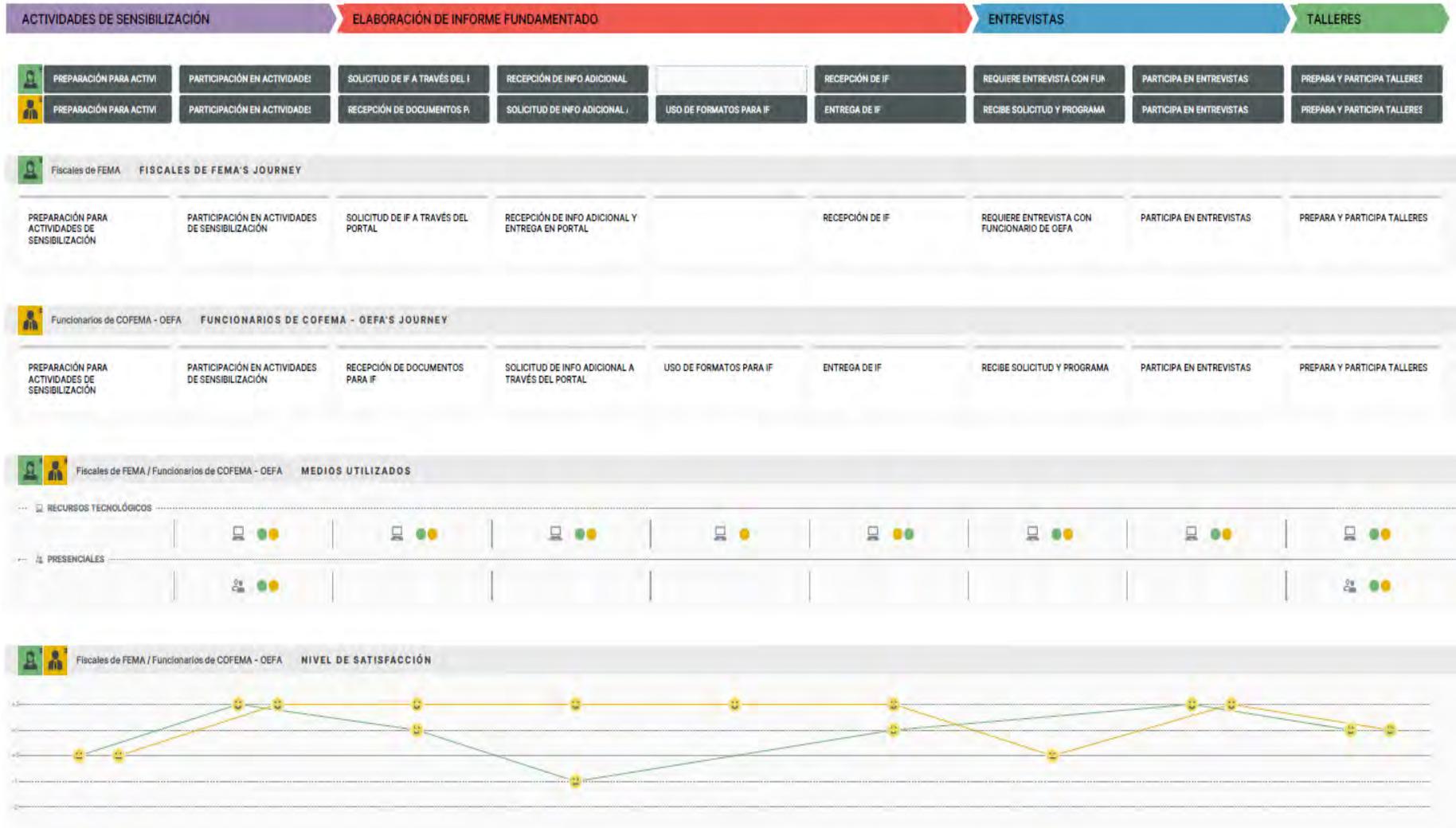
Se verifica, pues, que la experiencia de manera general es neutral o negativa para el OEFA, mientras que para la Fiscalía existen niveles altos de satisfacción a través del uso de recursos tecnológicos al poder acceder al Portal para la consulta de casos. Por ello, es necesario implementar acciones para mejorar la experiencia de ambas entidades.

En esa línea, los nuevos procesos de interacción que se propone (y que se plasmarán a través del portal colaborativo) permitirán mejorar dicha experiencia. Así, tomando en cuenta el prototipo planteado (que puede verse en el Anexo 6) y los nuevos espacios de interacción que se plantean, tanto en la etapa de sensibilización como de aplicación de mecanismos de articulación, se generarán los siguientes nuevos espacios de interacción:

- (i) Actividades de sensibilización, detalladas en la Tabla 11.
- (ii) Solicitud colaborativa de elaboración del IF. Asimismo, de existir información adicional que el Fiscal no haya entregado, ello se podrá subsanar de manera rápida en el portal.
- (iii) Realización de Entrevistas Virtuales entre funcionarios del OEFA y Fiscales.
- (iv) Participación en talleres de capacitación y sensibilización.

A partir de ello, en la figura 7 se muestra el nivel de satisfacción proyectado o esperado de los usuarios.

Figura 7: Viaje del usuario luego de implementado el Programa



Esta proyección será validada posteriormente con el testeo del prototipo, así como con el análisis de deseabilidad expuesto en la presente investigación.

El objetivo del programa es que los usuarios puedan tener una interacción satisfactoria en el desarrollo de sus funciones reduciendo la brecha de comunicación existente.

Luego de esto, resultó necesario, además, realizar el testeo del mismo a fin de validarlo. Para ello, se acudió a quienes serían los usuarios finales o potenciales del prototipo y de expertos que podrían aportar a su mejora.

La herramienta escogida fue la entrevista, utilizando una cartilla con una presentación y un cuestionario que consta en el Anexo 6. La hipótesis planteada a los entrevistados fue que los mecanismos de articulación propuestos permitirían fortalecer la coordinación entre el OEFA y las FEMA, reforzando sus capacidades y reduciendo los costos a través del uso de medios tecnológicos que permitan desarrollar una eficiente actuación en las investigaciones penales.

Asimismo, para fortalecer la presentación del prototipo se recurrió al uso de imágenes de lo que representaría la segunda parte del programa: el Portal Colaborativo. Dichas imágenes se encuentran, también, en el Anexo 6.

Luego de mapear a quiénes podrían ser potenciales usuarios y expertos en la materia, se seleccionó al grupo de personas que se detalla a continuación:

Tabla 12: Personas entrevistadas en el testeo del prototipo

Área de especialidad por la que fue convocado	Código Asignado
Abogado, ex Fiscal y ex Coordinador de COFEMA del OEFA	TEFO 1
Administrador, Experto en sistemas de relacionamiento con el cliente	TEA 1
Fiscal Coordinadora Adjunta de la Coordinación de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental a nivel Nacional	TF 1
Funcionario del OEFA que desarrolla labores en la Coordinación de Supervisión Ambiental en Hidrocarburos de la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas	TFO 1

Funcionaria del OEFA encargada de la Coordinación de COFEMA 2020, actualmente desarrolla labores en la Subdirección de Seguimiento de EFA del OEFA	TFO 2
--	--------------

Los resultados obtenidos, recogidos en el Anexo 6, permitieron conocer que, de manera general, los expertos se encontraron receptivos y resaltaron que el desarrollo del portal colaboraría con fortalecer la coordinación entre ambas entidades. Sin perjuicio de ello, se recibió aportes que permiten mejorar el prototipo inicialmente planteado y que han sido incorporados.

Respecto a las acciones de sensibilización, TEFO 1 señaló que resulta vital que el OEFA y sus funcionarios puedan entender el objetivo del proceso a fin de que entienda que su actuación no culmina con la elaboración del IF, lo que lleva a fortalecer las acciones de sensibilización y resaltar la posible participación de actores externos a estas dos entidades que permitan aglutinar el interés en común en armonía con los recursos que se maneja. Asimismo, TFO 1 resaltó la posibilidad de que estas acciones se desarrollen desde COFEMA con el apoyo de la Alta Dirección.

Sobre el uso efectivo del portal en general, tanto TEFO 1 como TEA 1 señalaron la importancia que reviste que aquel sea el medio oficial de comunicación entre ambas entidades. Al respecto, TF 1 indicó que los fiscales ya vienen utilizando la mesa de partes electrónica de la institución por lo que podrían adaptarse al uso de nuevas tecnologías. Sin perjuicio de ello, a fin de lograr la efectividad del programa, se debe reforzar el componente de capacitación previa de los funcionarios en el uso de tecnología (en especial de quienes no son nativos digitales) y desarrollar un Protocolo de Comunicaciones que señale como canal oficial de comunicación al Portal Colaborativo. Respecto a los usuarios (funcionarios) del OEFA, TFO 2 indicó que actualmente vienen manejando bases de datos que ayudan a trabajar a nivel digital y se hace uso de aplicativos internos para sistematizar y automatizar la información general por lo que los funcionarios se adaptarían rápidamente.

TFO 2 indicó que de las medidas de articulación expuestas tendrían impacto positivo en el OEFA, ya que permitiría la optimización de procesos, mejoraría la calidad de la información, los canales de comunicación y la percepción de la entidad sobre el servicio que brinda. Ello refuerza la posible receptividad del OEFA sobre el proyecto, así como la apertura hacia las acciones de sensibilización que se plantea como necesarias.

TEA 1 señaló que el Portal debe desarrollar una experiencia similar a los sistemas de “Customer Relationship Manager” - CRM, como Hubspot u otros. Los CRM son herramientas tecnológicas que gestionan la relación con los clientes y se basan en la satisfacción del cliente ayudando a las empresas a retenerlos y venderles más (Zoho CRM, 2020). En virtud de ello, lo que se busca es que el portal sea amigable, brinde la información que resulte necesaria y genere agrado en los usuarios, a fin que se mantenga como el canal oficial de comunicación y no se retorne al uso de mecanismos antiguos de comunicación como los oficios físicos. Esto debe tomarse en cuenta no solo en la etapa de sensibilización, donde se diseñará e implementará el portal, sino a lo largo de su operación.

Respecto del uso de la información, TEA 1 resaltó la necesidad de establecer con claridad quiénes son los responsables de alimentar la información y la periodicidad de dicha obligación. En esa línea, TEFO 1 señaló que es importante considerar la reserva de la información y proteger los datos que se consignen, así como los niveles de seguridad para el acceso al portal; ello, ante el planteamiento de que no sean solo los Fiscales quienes accedan al portal, sino, también, los asistentes a la función fiscal. Asimismo, esto se planteó como una preocupación respecto de los funcionarios del OEFA que podrán acceder al portal, ya que la información correspondiente a una investigación penal es reservada. Por ello, se plantea la necesidad de desarrollar un Protocolo de Gestión de la Información, que debe ser acordado por funcionarios de ambas entidades a fin de que sirva como guía en su actuación: Esto, también, fue respaldado por TFO 1.

Respecto a la posibilidad de programar entrevistas a través del portal, TEFO 1 señaló que debía evaluarse la deseabilidad de las entrevistas en caso estas no fueran incorporadas al expediente fiscal como elemento probatorio. Por su parte, TF 1 valora positivamente la programación de entrevistas para consultas con funcionarios del OEFA, pero sugirió incorporar una segunda modalidad de entrevista que fuera recogida en un acta, a fin que ser incorporada en la carpeta fiscal y utilizada formalmente en la investigación. Frente a ello, también nace la posibilidad de incorporar dos modalidades de entrevistas y desarrollar un protocolo para ello.

Los funcionarios del OEFA TFO 1 y TFO 2 resaltaron la utilidad de este mecanismo. Al respecto, TFO 2 señaló que las preguntas concretas debían ser previamente planteadas a fin que las respuestas puedan ser previamente validadas por la institución. En esa línea, TFO 2 indicó la necesidad del compromiso de la Alta Dirección sobre estas

medidas. Los funcionarios indicaron como viable la propuesta de incorporar entrevistas que sean recogidas en actas de entrevista, siempre que su naturaleza sea claramente delimitada.

Adicionalmente, TEFO 1 propuso incorporar dentro del Portal la posibilidad de incorporar la solicitud de diligencias, lo que fue apoyado por TF 1 y los funcionarios del OEFA TFO 1 y TFO 2. Ello resulta positivo ya que la programación de diligencias suele resultar dificultosa pues el envío de oficios físicos suele demorar y, muchas veces, arriban al OEFA cuando la diligencia ya fue realizada. Asimismo, por parte del OEFA se menciona que los oficios no incorporan información necesaria como la identificación del administrado, la unidad a visitar o las coordenadas UTM (Universal Transverse Mercator)⁸ para ubicar el lugar en localidades remotas.

Respecto de la realización de talleres, TEFO 1 señaló que estos debían incorporar aspectos como la valoración del daño, actividad que realiza el OEFA y que resulta una falencia en la actuación de las FEMA. Asimismo, entregar certificados de asistencia que puedan ser utilizados por los Fiscales en su evaluación curricular.

Como resultado del testeo se incorporaron los siguientes elementos al prototipo final:

Tabla 13: Elementos incorporados al prototipo final

ETAPA DEL PROGRAMA	ELEMENTO INCORPORADO
Dentro de las acciones de sensibilización	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de Protocolos, Guías y Directivas sobre gestión de la información y las comunicaciones.
Dentro de las acciones de articulación a través del uso del Portal Colaborativo	<ul style="list-style-type: none"> • Programación de diligencias a través del Portal Colaborativo.
	<ul style="list-style-type: none"> • En los talleres realizados por ambas entidades se emitirán certificados de participación.
	<ul style="list-style-type: none"> • Precisar que las entrevistas serán de 2 tipos: orientativas y registradas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de capacitación sobre el uso del Portal.

⁸ El OEFA utiliza las coordenadas UTM para referenciar un punto en el mapa, lo que permite identificar con exactitud la ubicación del lugar en el que se debe llevar a cabo la diligencia. Esta referenciación resulta importante en localidades alejadas.

3.4.2 Descripción del prototipo final

El prototipo final se denomina «**Programa Colaborativo para el Fortalecimiento de la Articulación entre el OEFA y las FEMA en la lucha contra los delitos ambientales**» y está compuesto por dos etapas.

Como se ha indicado, se busca implementar un programa cuyo principal impacto es el cambio de cultura y paradigma en la articulación entre ambas entidades. Así, si bien se reconoce que ha habido esfuerzos para mejorar algunas acciones de coordinación, como convenios o el mecanismo de consulta rápida, el programa objeto de la presente investigación tiene una visión bastante más amplia que se orienta a lograr que el OEFA y las FEMA interioricen un objetivo común que excede el mero cumplimiento formal de la normativa vigente.

Por ello, el programa inicia con acciones de sensibilización que van más allá de reuniones de coordinación o talleres en los que se trabaje de manera unidireccional. Por ejemplo, los talleres actualmente dictados por el OEFA a los Fiscales informan de su actuación, pero no brindan elementos para comprender cómo es que su labor se conecta o puede ser útil dentro de las investigaciones. Este enfoque unidireccional de traslado de conocimiento, busca ser superado por el programa, a través del desarrollo de capacidades de manera conjunta y la generación (ya no solo traslado) de conocimiento compartido.

Asimismo, si bien la propuesta se soporta en el portal existente, se incorpora a él elementos —como las entrevistas— que buscan generar interacción entre los funcionarios de ambas entidades; además, se plantea incorporar elementos —como los formatos— que colaboren con la labor de ambas entidades, brindando predictibilidad a su actuación.

El objetivo final, como se ha señalado, es que ambas entidades comprendan que sus acciones pueden dirigirse a un objetivo común de lucha contra los delitos ambientales, considerando sus espacios propios de actuación, brindándose apoyo mutuo y reduciéndose costos de actuación que, en última instancia, resultan perjudiciales para los ciudadanos.

Comprendida e interiorizada la existencia necesaria de un objetivo común en ambas entidades, se busca brindar las herramientas necesarias para hacer posible la

interacción entre ambas, facilitando la articulación necesaria para el cumplimiento del objetivo previamente interiorizado y que debe ser constantemente reforzado. Es necesario recordar que la regulación ambiental, a través de la LGA, reconoció en el 2005 la necesidad de que las entidades administrativas colaboren con las autoridades fiscales en el marco de las investigaciones por delitos ambientales, dada la complejidad de las mismas.

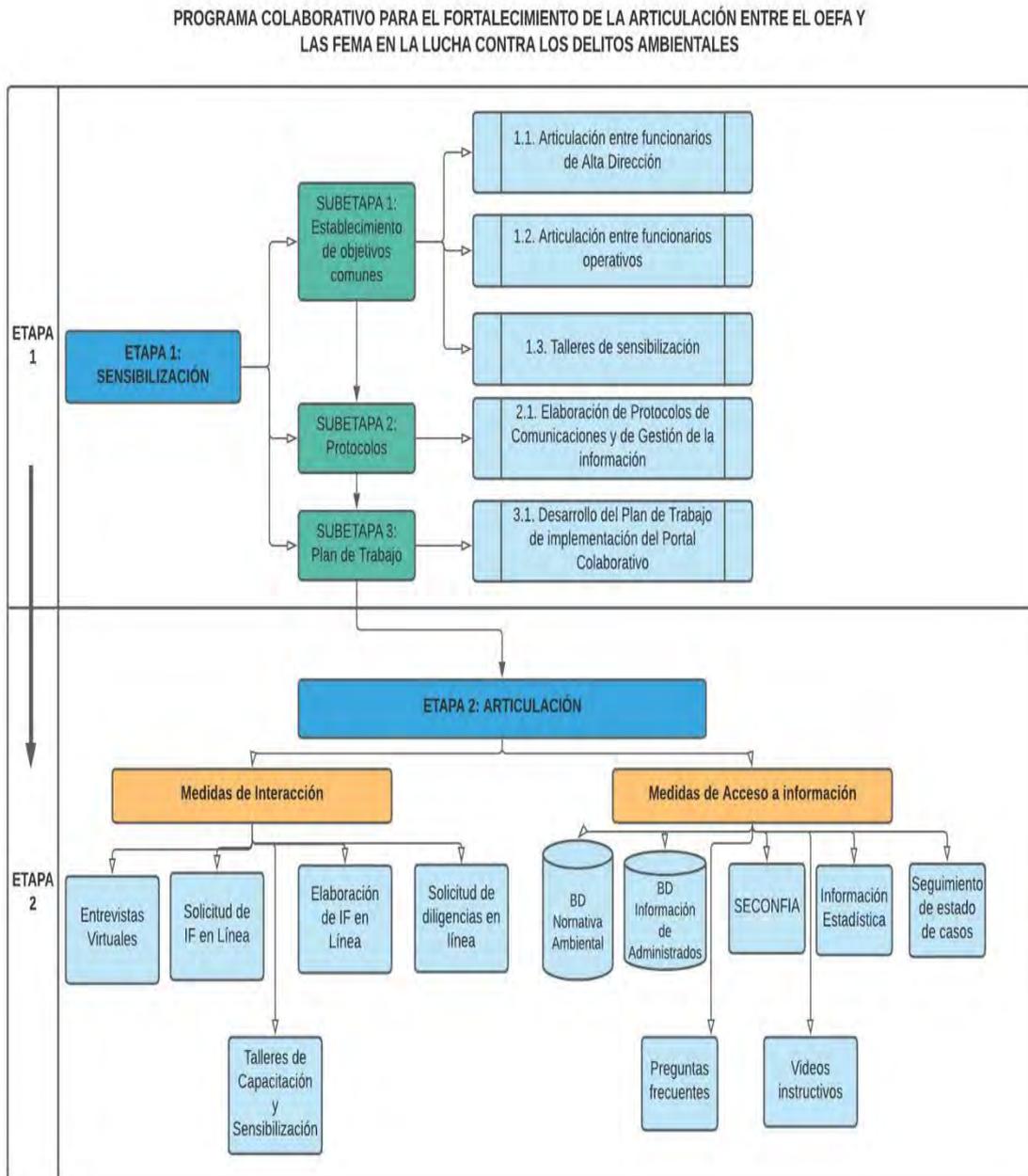
La implementación del programa, a través del uso de formatos, entrevistas y acceso a información, busca brindar elementos adicionales a los Fiscales para que puedan comprender los aspectos técnicos que rodean las investigaciones de delitos ambientales. Ello permitirá contar con mayores elementos para “construir un caso” y “elaborar acusaciones fiscales” que cuenten con el sustento necesario para ser expuestas al Juzgado competente, en búsqueda de una efectiva sanción penal, garantizando así el pleno ejercicio del derecho a la justicia ambiental de los ciudadanos.

La **primera etapa (Etapa 1)** del programa, denominada “**Sensibilización**”, comprende, a su vez, tres subetapas que contienen actividades destinadas a lograr una adecuada comprensión de las funciones y objetivos de ambas entidades, así como sus fortalezas y debilidades, identificando posibilidades de mejora y una actuación eficaz dentro de la investigación de los delitos ambientales.

La **segunda etapa (Etapa 2)** —una vez implementado ya el portal— se denomina “**Articulación**” y se lleva a cabo a través del uso del portal. Se busca que este se convierta en el medio oficial de comunicación y contempla no solo la posibilidad de acceso a información usual en las que una parte puede revisar data de su contraparte, sino que incluye, también, mecanismos de interacción entre funcionarios del OEFA y las FEMA.

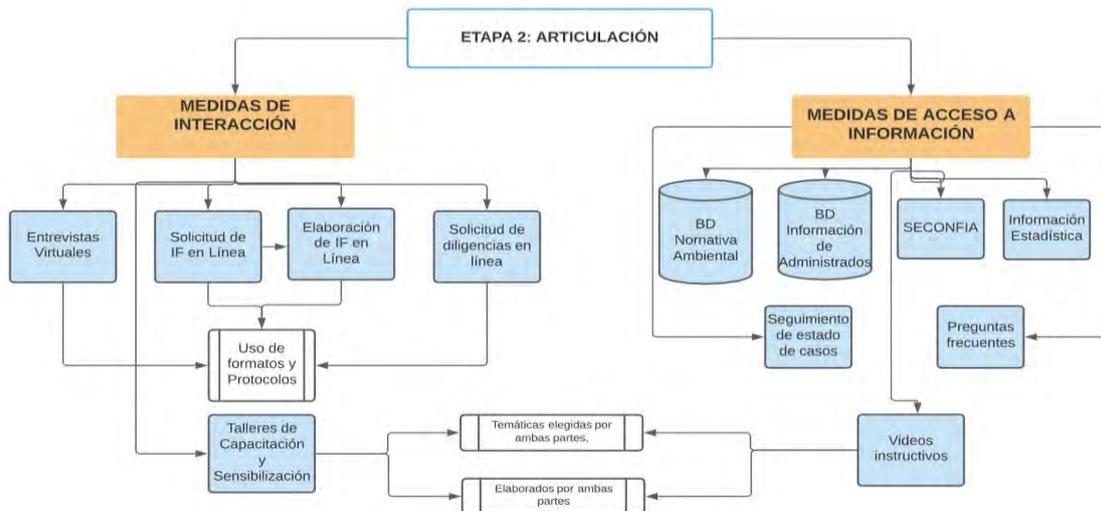
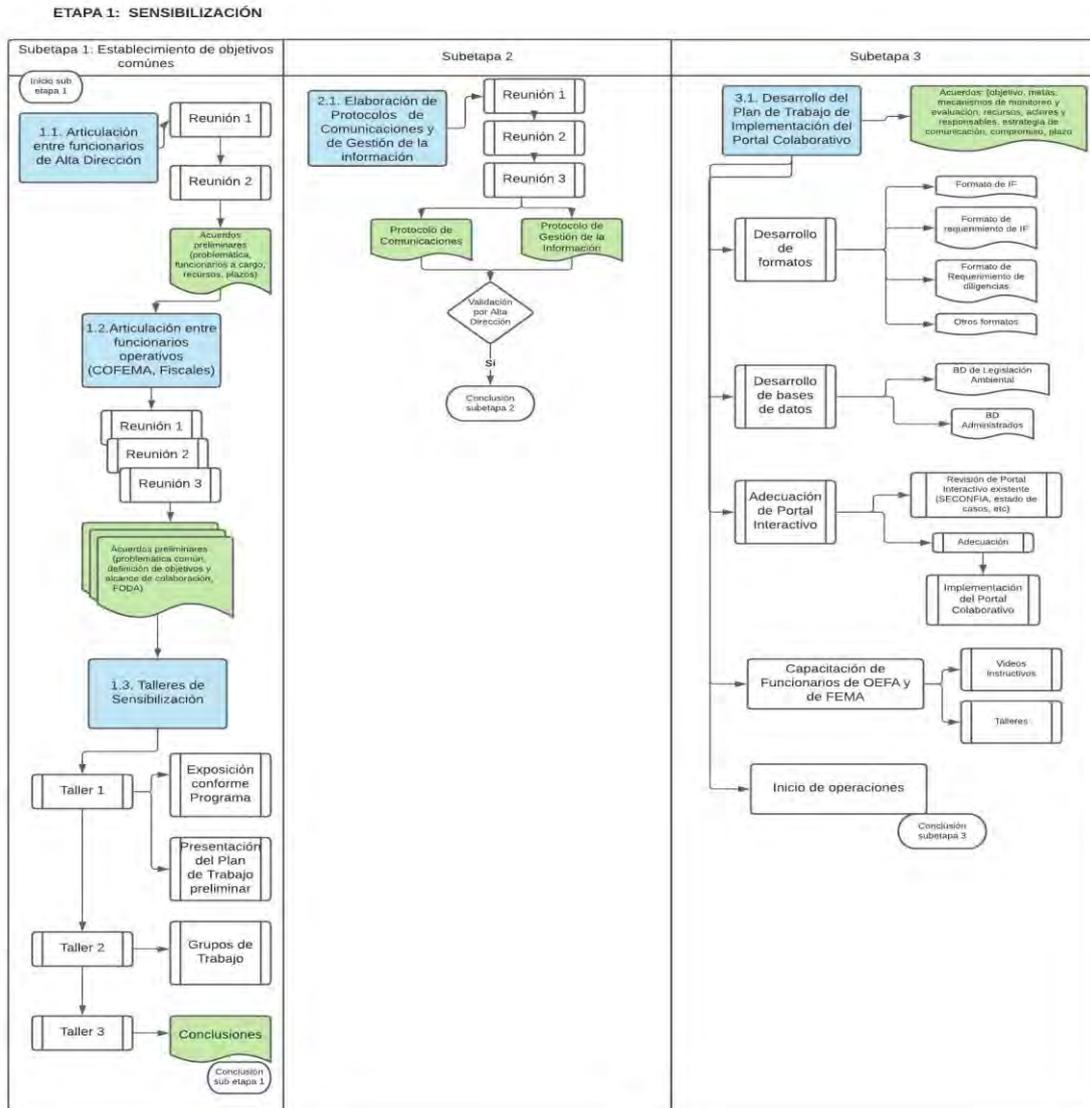
La estructura del prototipo final y sus etapas puede observarse en la Figura 8 a continuación. Como se ha señalado, en la Sensibilización (Etapa 1), las actividades se desarrollan de manera secuencial, a través de tres Subetapas, mientras que, en la Articulación (Etapa 2), las actividades se desarrollan de manera paralela. Asimismo, la Articulación es posterior a la Sensibilización, existiendo secuencialidad entre ambas.

Figura 8: Prototipo Final - Etapas



Asimismo, el desarrollo propio de cada etapa y lo que cada una comprende se encuentra plasmado en la figura 9, a continuación:

Figura 9: Desarrollo del prototipo final por etapas



El desarrollo del programa se encuentra a cargo del OEFA, con la colaboración de las FEMA. A continuación, se realizará una pequeña reseña de las etapas y componentes que contiene el prototipo final.

Etapas 1 – Sensibilización:

Como se ha expuesto a lo largo de la investigación, pese al trabajo conjunto que realizan las FEMA y el OEFA en el marco de su obligación legal de emitir el IF, estas entidades actúan de manera aislada sin arribar a un compromiso que les permita comprender el funcionamiento de ambas y, sobre todo, concretar un objetivo común: la lucha contra los delitos ambientales.

Por ello se plantea el inicio del Programa a través de acciones de sensibilización que tendrán como objetivos los siguientes:

- i) Lograr el conocimiento mutuo, con énfasis en sus fortalezas y debilidades relacionadas al trabajo conjunto en la lucha contra los delitos ambientales.
- ii) Identificar oportunidades de mejora en la interacción.
- iii) Lograr la comprensión de la labor desarrollada por la otra entidad.
- iv) Establecer un objetivo en común: la lucha contra los delitos ambientales, como una forma de infracción ambiental.
- v) Desarrollar un plan conjunto de trabajo que se irá monitoreando y mejorando de manera constante.

Como se observa en la figura 8, la Sensibilización que comprende la Etapa 1 se subdividen en tres subetapas. La Subetapa 1: Establecimiento de Objetivos comunes, comprende las siguientes actividades: (1.1) Articulación entre funcionarios de Alta Dirección, (1.2.) Articulación entre funcionarios operativos y (1.3.) Talleres de sensibilización. El objetivo de esta subetapa es obtener el compromiso de la Alta Dirección, así como utilizar el saber de los funcionarios de nivel operativo que conocen con mayor detalle las principales dificultades y fortalezas que se presentan en la articulación entre ambas entidades. Asimismo, en los Talleres de sensibilización (1.3) se utilizará todo lo hallado en las actividades previas, involucrando a más funcionarios y permitiendo que este conocimiento se expanda y difunda.

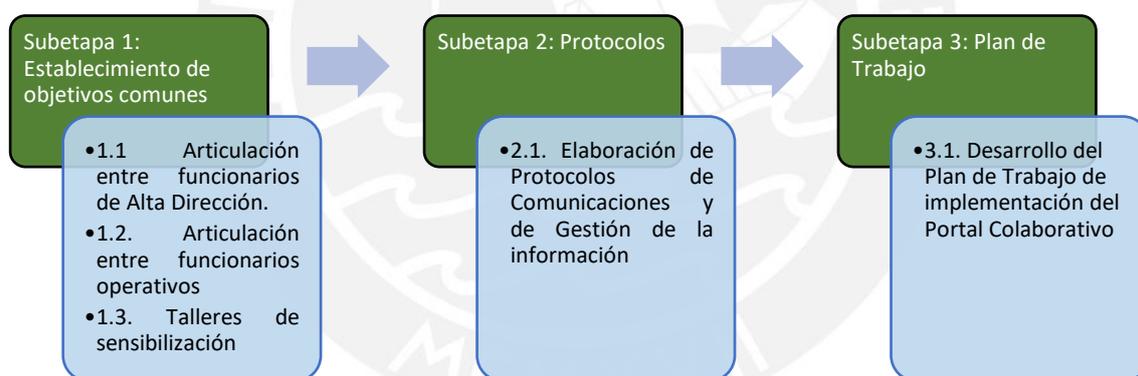
En la Subetapa 2: Protocolos, se lleva a cabo la actividad (2.1) Elaboración de Protocolos de Comunicaciones y de Gestión de Información, los que resultarán

esenciales para el desarrollo de las siguientes actividades y que deben ser validados por la Alta Dirección.

Finalmente, en la Subetapa 3: Plan de Trabajo, se lleva a cabo la actividad (3.1) Desarrollo del Plan de Trabajo de Implementación del Portal Colaborativo. En esta se formulará y ejecutará un plan de trabajo destinado a la implementación del portal colaborativo conforme se ha descrito en apartados precedentes. Ello incluye la elaboración y aprobación de formatos, bases de datos y otros elementos necesarios para adecuar el portal ya existente desarrollado por el OEFA a fin de que cumpla con los requerimientos necesarios para fomentar e incentivar constantemente la articulación.

La actuación del OEFA y las FEMA debe estar guiada por valores como la solidaridad, respeto, responsabilidad, transparencia y ética. La hoja de ruta de estas acciones plantea el siguiente recorrido:

Figura 10:Hoja de ruta



Cabe señalar que, si bien el esquema de la hoja de ruta fue planteado a los expertos durante el testeo del prototipo, este debe ser validado con los funcionarios de ambas entidades de manera previa al inicio de las actividades.

Subetapa 1 – Establecimiento de objetivos comunes:

1.1. Articulación entre funcionarios de Alta Dirección

Resulta esencial para el éxito del programa lograr el compromiso de los funcionarios de la Alta Dirección, que son, además, quienes poseen los recursos que luego serán dispuestos para continuar con la ejecución del programa.

La Alta Dirección del OEFA (Consejo Directivo) y de las FEMA (Coordinación Nacional) deben ser convocadas para plantear la problemática inicial y acordar el Plan a seguir, así como los funcionarios responsables.

La agenda debe ser breve, por lo que se requiere una preparación previa. Como se ha señalado, también, considerando que la lucha contra los delitos ambientales recae con mayor énfasis en las FEMA, resulta vital que estas asuman el liderazgo en las actividades de sensibilización y puedan transmitir la importancia de la participación del OEFA en las investigaciones penales, a fin de incorporarlos como socios valiosos en su accionar.

Atendiendo a la emergencia por la COVID-19, se plantea que la reunión se realice de manera virtual y que en ella puedan participar asesores de las cabezas de ambas instituciones. Se recomienda que se realice un máximo de dos (2) reuniones y que su desarrollo y resultado (acuerdos) se consigne en actas suscritas por los participantes.

1.2. Articulación entre funcionarios operativos

No debe dejarse de lado la importancia de la participación de los funcionarios operativos ya que son ellos quienes conocen el real funcionamiento de los sistemas, ya que se enfrentan a ellos de manera ordinaria, y son capaces de identificar problemas que no son detectados por las cabezas de la institución.

Estas reuniones, permitirán conocer los problemas operativos más comunes que dificultan la articulación entre el OEFA y las FEMA, los objetivos que persigue cada una y el alcance de la colaboración que puede prestarse a fin de lograr un objetivo común: la efectiva sanción de delitos ambientales.

De igual forma se recomienda que las reuniones se realicen de manera virtual y se designe un máximo de tres (3) representantes por entidad. Cabe precisar que estos funcionarios deben realizar un trabajo previo de recolección de información al interior de sus entidades. Se recomienda, además, realizar un FODA institucional. El número de reuniones no debe exceder de cinco (5).

1.3. Talleres de sensibilización

Estos talleres buscan trasladar todo el conocimiento recogido y generado en las reuniones previas, de modo tal que alcance al total de los actores de ambas instituciones, promoviéndose el conocimiento mutuo, el intercambio de experiencias y las posibilidades de fortalecimiento.

Así, cada entidad debe previamente comparar los resultados de la evaluación inicial del escenario con el conocimiento adquirido y generado en las reuniones para que, de esta forma, puedan comprender mejor el papel de la contraparte y el suyo propio dentro del objetivo en común de sancionar efectivamente los delitos ambientales. Para ello, se plantea que cada institución responda las siguientes preguntas:

<u>FEMA</u>	<u>OEFA</u>
<ul style="list-style-type: none">• ¿Por qué es importante la participación del OEFA en las investigaciones penales por delitos ambientales?• ¿Cómo puedo fomentar su participación?• ¿Qué beneficios puede obtener el OEFA al colaborar con las FEMA?	<ul style="list-style-type: none">• ¿Cuál es el papel que desempeñan las FEMA dentro de la labor de sanción de infractores ambientales que comparto?• ¿Cuál es una fortaleza que el OEFA posea y que puede transmitir a las FEMA?• ¿Cómo se benefician las FEMA si se acoplan a los formatos que propondré?

En los talleres, que también pueden realizarse de manera virtual, dos (2) funcionarios de ambas entidades expondrán sus principales actividades, metas, logros y su visión para alcanzar el objetivo común.

Se recomienda, además, la participación de un **actor externo** que permita unificar la visión de ambas entidades a fin de alcanzar un punto medio que beneficie a ambas entidades y que permita lograr el objetivo en común.

El programa que se propone para el primer taller es el siguiente⁹:

⁹ El programa propuesto debe ser validado por los funcionarios de ambas entidades con posterioridad a las actividades de sensibilización a.1 y a.2.

TALLER DE SENSIBILIZACIÓN OEFA – FEMA

Introducción:

Palabras de apertura de la Coordinadora Nacional de las FEMA

Palabras de apertura de la Presidenta del Consejo Directivo del OEFA

Exposiciones iniciales: *(máximo de 10 minutos por entidad)*

1. La importancia de la Colaboración entre entidades en la lucha contra los delitos ambientales (Actor Externo).
2. FEMA: Alcances básicos sobre su funcionamiento, problemáticas y grandes logros (Fiscal de la FEMA).
3. OEFA: Alcances básicos sobre su funcionamiento, problemáticas y grandes logros (Funcionario del OEFA).

Exposiciones:

1. OEFA: Papel del OEFA en investigaciones penales: Importancia de sus aportes y oportunidades de mejora.
2. FEMA: ¿Cómo brindar relevancia al OEFA dentro de la actuación de las FEMA? Límites a su participación.

Grupos de Trabajo

Se propone armar grupos de trabajo de máximo 5 personas.

Presentación de acuerdos arribados y Plan de Trabajo del Portal Interactivo

(Máximo de 10 minutos por entidad)

Se elegirá a una persona para que informe de manera breve y concisa los acuerdos a los que se haya arribado.

Luego del primer taller, se entregará materiales adicionales instructivos y de lectura a los grupos de trabajo, a fin de que remitan breves conclusiones sobre las acciones que se busca implementar en la segunda etapa, así como recomendaciones.

El programa del segundo taller se elaborará considerando los resultados obtenidos en el primero y previa evaluación de los funcionarios responsables.

Sub etapa 2 – Protocolos:

2.1. Elaboración de Protocolo de Comunicaciones y de Gestión de Información

Conforme se estableció en el testeó del prototipo inicial, resulta manifiesta la necesidad de desarrollar como mínimo los siguientes protocolos:

- **Protocolo de Comunicaciones:** Debe establecer de manera clara que el Portal será el canal de comunicación oficial entre las FEMA y el OEFA para todos los trámites que las relacionen como: solicitudes de IF, solicitudes de información, solicitud de participación en diligencia, solicitud de entrevistas, así como para la entrega de toda información requerida, entendiéndose por válido el envío realizado en el plazo al buzón del portal.

Considerando las falencias existentes del MP-FN, estos deben comprometerse a contar con el soporte suficiente para albergar servidores compatibles con el Portal.

También debe establecerse con claridad los lineamientos aplicables a las entrevistas que se realizarán a través del Portal, los requerimientos del OEFA, del planteamiento previo de las consultas y la posibilidad de no responder, de manera justificada, alguna de ellas. Asimismo, para el caso de las entrevistas registradas, el Fiscal deberá comprender que no se trata de pericias, sino de opiniones institucionales y que ello no convierte a los funcionarios del OEFA en expertos ni testigos del caso.

- **Protocolo de Gestión de Información:** La información de una investigación penal tiene carácter reservado. Por ello, debe procurarse todas las medidas necesarias para que la misma se encuentre protegida de acceso por actores ajenos a los previamente autorizados.

Por ello, se establecerá el proceso de creación de usuarios y la responsabilidad del usuario al acceder al Portal.

Asimismo, las FEMA reconocen que la información brindada por el OEFA a través del Portal solo debe ser utilizada dentro de las investigaciones penales y no puede ser utilizada, descargada o distribuida con otros fines.

Como guía, pueden remitirse a los lineamientos sobre el particular existentes en ambas entidades.

En la elaboración de los protocolos deben participar técnicos expertos en la materia.

Subetapa 3 – Plan de Trabajo:

3.1. Desarrollo del Plan de Trabajo para la elaboración del Portal Colaborativo

Una vez que se haya recogido toda la información de los talleres, los funcionarios designados previamente desarrollarán un Plan de Trabajo que permita incorporar los mecanismos de articulación dentro del Portal Colaborativo, mismo que tendrá como base el Portal Interactivo para las FEMA ya desarrollado por el OEFA (<https://www.oefa.gob.pe/cofema/>). Cabe señalar que el costo del desarrollo, operatividad y mantenimiento del portal será asumido por el OEFA por lo cual serán ellos quienes lideren este procedimiento.

El Plan deberá contener, como mínimo, lo siguiente:

- Objetivo: Desarrollo de la implementación de medidas de articulación a través del Portal Colaborativo de Lucha Contra los Delitos Ambientales.
- Metas y objetivos a corto y mediano plazo.
- Mecanismos de monitoreo y evaluación.
- Lista de recursos
- Identificación de los actores responsables
- Estrategia de comunicación
- Compromiso mutuo
- Plazo de ejecución

En esta subetapa se desarrollará los formatos de IF, de requerimiento de IF, de solicitud de diligencias y de entrevistas, entre otros. Por otra parte, se desarrollará las bases de datos requeridas. Asimismo, se ejecutará el Plan de Trabajo que debe contemplar todas las acciones necesarias para la adecuación del Portal Interactivo al Portal Colaborativo, de forma tal que se pueda hacer uso efectivo del portal como medio oficial de comunicación.

Etapa 2 – Articulación:

La segunda etapa del Programa se ejecuta luego de la implementación del Portal Colaborativo a fin que los funcionarios del OEFA y las FEMA puedan adoptar medidas de interacción y medidas de acceso a información, conforme se ha detallado en la Tabla 11.

A fin de graficar la experiencia, se propone como portada inicial la siguiente:

Figura 11: Portada propuesta del Portal Colaborativo

The image shows a web browser window displaying the homepage of the 'Portal Colaborativo de Lucha contra los Delitos Ambientales'. The browser address bar shows 'oefa.gob.pe/cofema/'. The page features a blue header with navigation links: 'Inicio', 'Qué es OEFA', 'BE OEFA', 'Atención al Ciudadano', 'Portal Colaborativo de Lucha contra los Delitos Ambientales', 'Segconfía', 'Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental', 'Normas', and 'Infografías'. Below the header, there is a main title 'PORTAL COLABORATIVO DE LUCHA CONTRA LOS DELITOS AMBIENTALES' and a list of services: 'Bienvenida', 'Estadística', 'Programa una entrevista', 'Base normativa', 'Base de datos de administrados', 'Consulta de caso', 'Solicitud de Informe Fundamentado', 'Elaboración de Informe Fundamentado', 'Solicitud de información', 'Solicitud de diligencias', and 'Videos'. The main content area is divided into three columns. The left column features an illustration of a woman and a man and contains the text: 'BIENVENIDOS/AS AL PORTAL COLABORATIVO DE LUCHA CONTRA LOS DELITOS AMBIENTALES. El presente portal es un esfuerzo conjunto de funcionarios del OEFA y las FEMA que buscan fortalecer la lucha contra los infractores ambientales. A través del mismo los Fiscales podrán acceder a los siguientes servicios:'. The middle column lists services: 'Programación de Entrevistas', 'Solicitud de informe fundamentado', 'Solicitud de participación en diligencias', 'Solicitud de información', 'Acceder a la Base normativa ambiental', 'Acceder a la base de datos de administrados', and 'Videos Instructivos'. The right column contains the text: 'Si eres funcionario de COFEMA, podrás:' followed by a list of services: 'Acceder a la información remitida por el Fiscal', 'Formular pedidos de información a FEMA', 'Revisar videos Instructivos', and 'Participar en Talleres de capacitación'. An illustration of a man in a blue shirt is also present on the right side.

Es importante que el Portal refleje el objetivo común que se ha logrado afianzar a través de la sensibilización previa y que, por ello, cumpla con su verdadera función **colaborativa**, de forma tal que no sea unidireccional (del OEFA a las FEMA) y que no sea solo un servicio “frío”, sin posibilidad de interacción entre usuarios.

Debe notarse que existen algunas opciones que se encuentran disponibles actualmente en el portal con que cuenta el OEFA, como el acceso a **Estadísticas**, **Consulta de caso** y **SECONFIA**, mismas que, luego de ser evaluadas, se ha considerado útiles. Por ello, se ha considerado mantenerlas como parte del Portal objeto del Programa.

Considerando lo anotado, se señalará de manera breve las funcionalidades principales que se busca incorporar en el Portal Colaborativo y que no se encuentran actualmente disponibles en el portal interactivo implementado por el OEFA:

Medidas de interacción

- **Entrevistas Virtuales**

Figura 12: Programación de Entrevistas

Señores/as fiscales, en el presente portal podrá solicitar y programar, reprogramar y cancelar entrevistas con servidores de OEFA, quienes podrán absolver sus dudas respecto de pedidos en trámite, normativa ambiental vigente, acciones de fiscalización y otros que puedan colaborar en la investigación de delitos ambientales.

Para ello, sírvase seguir los siguientes pasos:

1. Ingresar con sus credenciales

Acceda si ya tiene una cuenta
2. Indicar tipo de entrevista solicitada
3. Seleccionar fecha y hora
4. Indicar asunto a tratar y preguntas concretas a absolver

(máximo de 500 caracteres)

En el curso de la investigación, los Fiscales pueden requerir orientación técnica por parte del OEFA como organismo especializado. Las preguntas pueden referirse a la aplicación

de una norma, su vigencia, alcance u obligatoriedad. Asimismo, puede plantearse interrogantes técnicas que puedan ser mejor resueltas por un ingeniero especialista del OEFA o, también, preguntas relacionadas con información que el OEFA haya remitido.

Sobre el particular, si bien el OEFA otorga algunas facilidades como el whatsapp y la consulta rápida, estas solo alcanzan a brindar información sobre el estado de atención de los pedidos de IF y no brinda espacio al Fiscal para realizar consultas técnicas o de otro tipo, como la existencia de sanciones administrativas impuestas previamente por el OEFA al sujeto investigado.

Actualmente, al no existir mecanismos de interacción, estas dudas suelen resolverse mediante el envío de oficios en los que se solicita información, lo que mina recursos no solo de las FEMA, sino que genera la necesidad de que el OEFA invierta valioso tiempo en brindarles atención. Por otra parte, TFO 2 —funcionaria del OEFA— también manifestó que, en ocasiones, algunos fiscales realizaban llamadas a la oficina buscando una respuesta inmediata, lo que generaba incomodidades a los funcionarios de COFEMA y problemas de coordinación internos, exponiendo a los funcionarios a enfrentar dificultades si emitían opiniones no validadas por la Alta Dirección.

Por ello, se busca brindar a los funcionarios un medio de comunicación ágil que, a través de canales digitales, permita sostener una reunión breve (no más de 30 minutos) con preguntas previamente planteadas por los funcionarios de las FEMA. Ello permitirá a los funcionarios del OEFA revisar las preguntas antes de las reuniones, validando previamente las respuestas conforme con sus procedimientos, designando a los funcionarios más adecuados para afrontar la reunión en atención a la vinculación de las preguntas con las funciones que ejerzan¹⁰.

Cabe señalar que las entrevistas así configuradas generan transparencia y coherencia en la información proporcionada. Asimismo, de guardarse registro audiovisual de su contenido, podrían ser utilizadas por el Fiscal de manera oficial en su investigación, liberando a los funcionarios del OEFA de acudir como testigos en el juicio o emitir otro tipo de pronunciamientos como los informes técnicos.

¹⁰ En este caso, podría designarse al funcionario a cargo de la elaboración del IF (usualmente un abogado) o a otro si la duda se plantea por ejemplo sobre una acción de fiscalización realizada previamente o requiere de la participación de un ingeniero especialista.

Sobre ello, la posibilidad de contar con entrevistas registradas o grabadas debe ser desarrollada por los funcionarios de ambas entidades, tomando en cuenta las formalidades establecidas para las pruebas en un proceso penal¹¹.

En efecto, la legislación penal impone requisitos formales a cualquier elemento que quiera incorporarse como prueba dentro del proceso, por lo que no toda orientación o reunión sostenida con el OEFA tendrá este carácter. Si bien algunas acciones tendrán carácter meramente orientativo y no requerirán mayores formalidades (por ejemplo, consultas sobre aspectos técnicos para el desarrollo de una diligencia), otras sí deberán cumplir con las formalidades propias de la investigación en caso que el Fiscal quiera incorporarlas a la investigación.

Lo anterior resulta relevante en tanto que los Fiscales han manifestado, durante las entrevistas para esta investigación, que existen aspectos de consulta rápida que podrían resultar útiles para la investigación. En este punto, se reitera que será necesario un trabajo coordinado de ambas entidades.

- **Solicitud y elaboración del IF en línea**

En este punto se desarrolla lo referente a la solicitud del IF, así como su elaboración por parte de los funcionarios del OEFA, lo que permite visualizar el elemento colaborativo que se busca introducir.

Con esta funcionalidad se pretende facilitar la comunicación para la solicitud del IF ya que el Fiscal accederá a la Plataforma e incluirá allí todos los documentos que por norma son requeridos para la elaboración del IF, eliminando la necesidad de remitir oficios físicos con numerosas copias, promoviendo además medidas de gobierno digital y de papel cero que constituyen políticas nacionales.

¹¹ Conforme a la normativa procesal penal, solo es prueba aquella que se oraliza o realiza dentro de la etapa de juicio, por ello, la entrevista realizada de esta forma, sin contradicción de la otra parte no podría ser considerada como prueba formal.

Figura 13: Portal para solicitud de IF 1

Ver nueva versión

204-0000 | Lunes a viernes 8:30 a 16:30 | consultas@oefa.gob.pe

Intraset Datos Abiertos Portal de Transparencia

Oefa Organismo de Investigación y Fiscalización Ambiental

Código de conducta Manual de Transparencia

ES Busqueda

Inicio Qué es OEFA BE OEFA Atención al Ciudadano Portal Interactivo para los Fiscales Especializadas en Materia Ambiental Seconfia Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental Normas Infografías

PORTAL COLABORATIVO DE APOYO A LA LUCHA CONTRA LOS DELITOS AMBIENTALES

Requerimiento de Informe Fundamentado

Conforme al DS N° 007-20017-MINAM. El informe fundamentado es requerido a través de un oficio, adjuntando copia de la disposición fiscal correspondiente, en la cual se indique el pedido expreso del informe fundamentado, los antecedentes de los hechos denunciados, la disposición que inicia la investigación, los actuados más relevantes, así como cualquier otra información relevante para que la autoridad responsable emita el informe.

Puede revisar el modelo de oficio de requerimiento aquí:

Ver Video Instructivo

Modelo de Oficio Req. IF

Adjunte los siguientes documentos

Paso 1: Oficio de requerimiento Archivo en formato PDF * Seleccionar archivo Ningún archivo seleccionado	Paso 2: Disposición fiscal Archivo en formato PDF * Seleccionar archivo Ningún archivo seleccionado
Paso 3: Disposición de inicio de inv. Archivo en formato PDF * Seleccionar archivo Ningún archivo seleccionado	Paso 4: Actuados más relevantes Archivo en formato PDF * Seleccionar archivo Ningún archivo seleccionado
Paso 5: Otra información Archivo en formato PDF * Seleccionar archivo Ningún archivo seleccionado	

Como se observa, el formato previamente elaborado permitirá que el Fiscal cumpla con cargar (adjuntar) los documentos requeridos legalmente para solicitar el IF.

Adicionalmente, en caso que el OEFA advierta la falta de algún documento, brindará la oportunidad de subsanar su envío por el mismo medio, lo que reduce la molestia de muchos fiscales que han indicado que debido a esos pedidos posteriores se excede el plazo legal de investigación y el caso se ve perjudicado.

Sin embargo, dado que se busca la colaboración entre entidades, se requerirá a los fiscales un paso adicional: el llenado de los antecedentes.

Esto resulta necesario ya que, debido a la naturaleza de las investigaciones penales, los hechos no siempre se encuentran ordenados en las resoluciones fiscales o pueden irse ampliando.

La información colocada por el Fiscal será automáticamente cargada al formato de IF que será utilizado por el funcionario de COFEMA para elaborarlo. Sin perjuicio de ello, se debe recalcar que esta información es referencial pues es obligación del funcionario de COFEMA elaborar el IF y, por ello, verificar que esté adecuadamente completado.

El espacio propuesto para el llenado de los antecedentes por parte de las FEMA se muestra en la siguiente figura.

Figura 14: Portal para solicitud de IF 2

The image shows a screenshot of the OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental) website. The browser address bar shows 'oeфа.gob.pe/cofema/'. The page features a navigation menu with options like 'Inicio', 'Qué es OEFA', 'BE OEFA', 'Atención al Ciudadano', and 'Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental'. A prominent banner reads 'PORTAL COLABORATIVO DE APOYO A LA LUCHA CONTRA LOS DELITOS AMBIENTALES'. Below this, there are links for 'Bienvenida', 'Estadística', 'Programa una entrevista', 'Base normativa', 'Información sobre administrados', and 'Consulta de caso'. The main content area is titled 'Solicitud de Informe Fundamentado' and contains a form for 'Paso 6: Antecedentes'. The form instructions state: 'Colocar los principales antecedentes que resuman los hechos más importantes de la investigación' and include a note: 'Nota: Los antecedentes que se coloquen aquí formarán parte del informe fundamentado'.

Asimismo, como se aprecia en la figura 15, en el formato puesto a disposición del Fiscal se requerirá que indique —de manera referencial— la actividad investigada y los componentes ambientales presuntamente afectados.

Esta información generará de manera automática un listado de normas provenientes de la base de datos normativa elaborada por el OEFA y que será constantemente actualizada.

Con esto, se brindaría apoyo necesario a las labores de COFEMA y también una visión previa al Fiscal sobre la normativa aplicable al caso, orientando su labor de investigación.

Figura 15: Portal para solicitud de IF 3

oefa.gob.pe/cofema/

Ver nueva versión

204-0900 | Lunes a viernes 8:30 a 18:30 | comunicacion@oefa.gob.pe

Intranet Datos Abiertos Portal de Transparencia

Inicio Qué es OEFA BE OEFA Atención al Ciudadano Portal Interactivo para los Procesos Especializados del Ministerio Ambiental Sección Fiscalización Ambiental Normas Infografías

PORTAL COLABORATIVO DE APOYO A LA LUCHA CONTRA LOS DELITOS AMBIENTALES

Bienvenida Estadística Programa una entrevista Base normativa Información sobre administrados Consulta de caso

Solicitud de Informe Fundamentado **Elaboración de informe fundamentado** Videos Otros Formatos Ayuda

Complete o modifique la siguiente información

ESQUEMA GENERAL:

PASO 3: Base legal aplicable al caso analizado (normativa general, a la elaboración del informe, a competencias del OEFA, actividad investigada)

A. Indique la actividad desarrollada por el administrado:

Cemento, yeso, hormigón

Minería
Hidrocarburos
Energía

B. Indique elementos posiblemente afectados por conducta:

Residuos sólidos

Agua
Suelo
Aire

Esta sección se autocompleta con la selección de la izquierda

❖ **Normativa aplicable a la actividad investigada**

- Ley N° 23407 – Ley General de Industrias **x**
- Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. **x**

❖ **Normativa en relación al manejo de residuos sólidos**

- Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos. **x**
- Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. **x**
- Decreto Legislativo N° 1278 – Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. **x**

Asimismo, los funcionarios del OEFA, específicamente de COFEMA, tendrán acceso a los formatos de IF previamente elaborados —como se observa en la figura 16— los que, además, incorporarán de manera automática la información ya remitida por el Fiscal.

Estos formatos colaborativos permitirán al OEFA un uso más eficiente de los recursos destinados a la elaboración de IF.

Figura 16: Portal de formato de IF

Ver nueva versión

204-0900 | Lunes a viernes 9:00 a 18:00 | comunicacion@ofe.gob.pe

Entrar Intranet Datos Abiertos Portal de Transparencia

Oefa

Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental

PORTAL COLABORATIVO DE APOYO A LA LUCHA CONTRA LOS DELITOS AMBIENTALES

Bienvenida Estadística Programa una entrevista Base normativa Información sobre administrados Consulta de caso

Solicitud de Informe Fundamentado **Elaboración de informe fundamentado** Videos Otros Formatos Ayuda

Complete o modifique la siguiente información

ESQUEMA GENERAL:

PASO 1: Información formal relacionada a la emisión del informe (a quien se dirige, con copia, de, asunto, fecha) ▼

PASO 2: Antecedentes (información llenada por el Fiscal) ▼

PASO 3: Base legal aplicable al caso analizado (normativa general, a la elaboración del informe, a competencias del OEFA, actividad investigada) ▼

PASO 4: Competencia de la autoridad ▼

PASO 5: Obligaciones ambientales fiscalizables (administrados o no) ▼

PASO 6: Acciones de Fiscalización ▼

PASO 7: Conclusiones ▼

- **Solicitud de diligencias**

Otra de las dificultades en la interacción de ambas entidades se encuentra referida a las solicitudes de participación en diligencias, que en ocasiones se formulan fuera de plazo (la diligencia ya se realizó y la notificación llega posteriormente) o de manera muy cercana a la fecha (Fiscales no comprenden los procesos internos que el OEFA debe seguir para enviar personal a la zona). Asimismo, existen solicitudes de participación en diligencias que se presentan sin contar con la información suficiente para que el OEFA pueda programar su asistencia (por ejemplo: no se señala las instalaciones en la que se realizará, no se colocan las coordenadas, no se precisa si se requerirá la toma de muestras, entre otros).

El objetivo, en este punto, es que funcionarios de ambas entidades puedan desarrollar formatos en conjunto que contengan los elementos mínimos que se requiera para la programación de la participación del OEFA. Asimismo, que permita tener un contacto entre los funcionarios que asistirían y la Fiscalía a fin de establecer un canal de comunicación que permita subsanar cualquier deficiencia o dificultad que pueda presentarse. De igual modo, permitirá al OEFA informar a la Fiscalía, de manera sencilla, si ya ha realizado acciones de supervisión o monitoreo en la zona que se

plantea visitar y proporcionar los resultados de dicha intervención, la que podría ser aportada también a la investigación fiscal.

Medidas de acceso a información

Las medidas de acceso a información, de manera general y como su nombre lo indica, implican que los Fiscales puedan acceder a información generada previamente por el OEFA, siempre y cuando la misma no tenga carácter reservado. A través del Portal, los Fiscales tendrán a su disposición a la siguiente información:

- Base de datos de normativa ambiental
- Base de datos de administrados
- Talleres de Capacitación y Videos
- Estado de caso
- Estadística
- SECONFIA
- Preguntas Frecuentes

Como se ha indicado previamente, el OEFA cuenta con un “Portal Interactivo” a disposición de las FEMA, sobre la base del cual se implementará el Portal Colaborativo.

Dicho “Portal Interactivo” ya ha implementado algunos mecanismos de acceso a la información de los fiscales, conforme se aprecia en el Anexo 7 y que se mencionan a continuación:

- **Estado de Casos (Consulta Rápida):** El portal permite verificar si el requerimiento de IF ha sido recibido y si se encuentra siendo elaborado, así como conocer el nombre del funcionario a cargo.
- **Estadística:** Proporciona información sobre el número de IF solicitados y emitidos, si se ha cumplido con el plazo, entre otros.
- **SECONFIA:** Permite conocer, de modo referencial, la autoridad ambiental competente para elaborar el IF.

Estos mecanismos serán mantenidos en el Portal Colaborativo. Sin embargo, al ya estar implementados, no cabe ahondar en su desarrollo. Atendiendo a ello, este punto se

encuentra referido solo a las principales innovaciones: las bases de datos y los videos instructivos:

- **Bases de Datos**

Figura 17: Base normativa ambiental

The screenshot displays the OEFA website's search interface for environmental norms. At the top, there is a navigation bar with links for 'Inicio', 'Qué es OEFA', 'BE OEFA', 'Atención al Ciudadano', 'Portal Colaborativo de Lucha contra los Delitos Ambientales', 'Segconfia', 'Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental', 'Normas', and 'Infografías'. Below this is a search bar with a 'Buscar' button. The main content area features a search form with three input fields: 'Tipo de Norma' (set to '- Cualquiera -'), 'Número de norma:', and 'Título de Norma:'. Below the search form are three blue buttons labeled 'NORMATIVA REFERIDA AL INFORME FUNDAMENTADO', 'NORMATIVA SECTORIAL', and 'NORMATIVA AMBIENTAL GENERAL'. To the right of these buttons is a small 'Oefabot' logo and a note: 'Si no encuentra la norma requerida puede solicitarla por OEFAbot'.

Los Fiscales y funcionarios del OEFA tendrán acceso a la base de datos de normativa ambiental, visualizando previamente los dispositivos legales, reglamentarios y otros más buscados, así como un campo de búsqueda por distintos criterios.

Esto resulta extremadamente útil ya que uno de los principales problemas de las normas ambientales es su constante modificación. Actualmente, no se cuenta con una base de datos especializada de normativa ambiental, la misma que se encuentra dispersa, generando dificultades en la investigación fiscal.

La base de normativa ambiental será permanentemente actualizada por el OEFA con la ventaja de que aquella no solo servirá para la elaboración de IF, sino para todas las actividades relacionadas a su actuación como EFA y como ente rector del SINEFA. Por ello, si bien se prevé que exista un incremento de la carga de trabajo inicial, esto se verá compensando luego, cuando la base se encuentre en funcionamiento.

Por otra parte, se tiene el acceso a información de administrados, como se muestra en la siguiente figura.

Figura 18: Base de datos de administrados (portal de acceso a información de administrados)

Debe anotarse que la información disponible es para acceso solo de los Fiscales y será el OEFA quien discrimine en, virtud de sus funciones y de la normativa vigente, aquella que pondrá a disposición en el Portal.

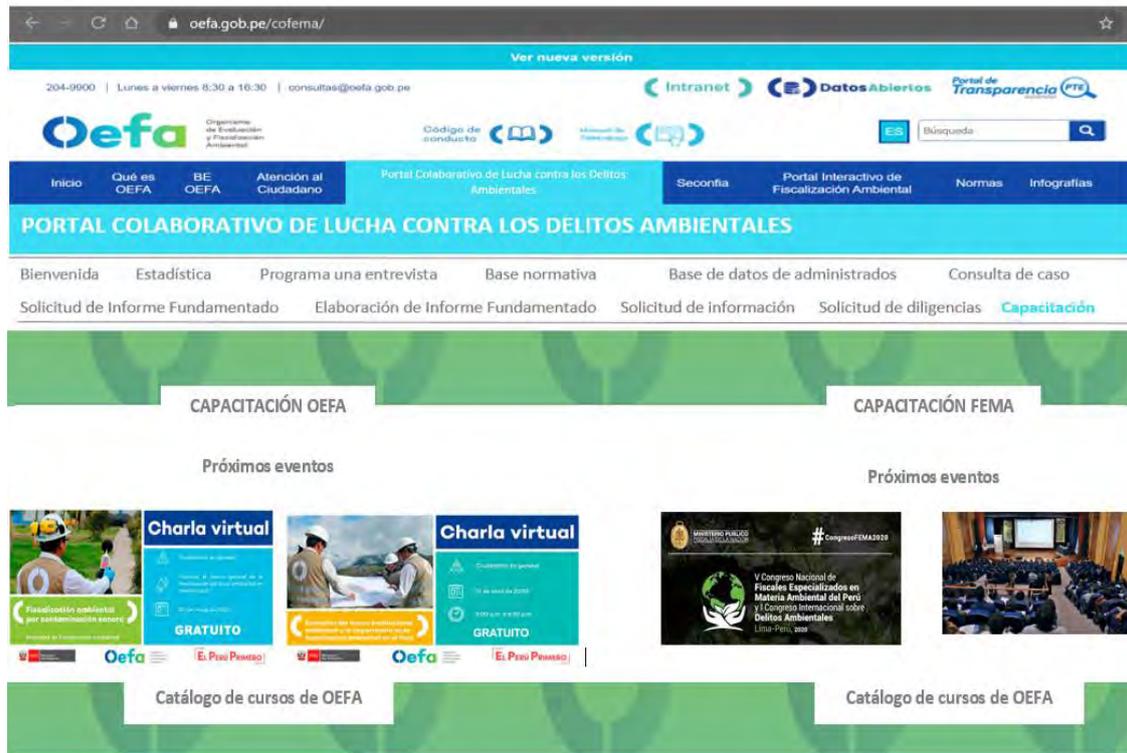
Sin perjuicio de ello, se brinda al Fiscal la posibilidad de conocer los antecedentes del sujeto investigado (administrado), así como las resoluciones del OEFA que exponen lineamientos sobre aspectos normativos y técnicos que generen dudas en las investigaciones fiscales.

Al respecto, se verifica que el OEFA genera una gran cantidad de información pública que se encuentra dispersa, por lo que el unificar la misma conforme al administrado (sujeto de la investigación) resultará útil no solo para el Fiscal en sus investigaciones, sino para el propio OEFA, quien contará con un registro actualizado y útil sobre el comportamiento de un administrado, sus supervisiones, acciones de fiscalización, sanciones, buenas conductas, entre otros.

En relación con lo señalado, es importante recalcar el papel que jugarán los Protocolos de Comunicaciones y de Gestión de Información en el desarrollo del Portal, en su uso y constante mejora.

- Talleres de Capacitación y videos

Figura 19: Acceso a Capacitación



El Portal permitirá no sólo la programación de talleres conjuntos, sino, también, el acceso de ambas entidades a eventos próximos y pasados realizados por ellas, como forma de potenciar las capacidades de sus funcionarios.

Cabe indicar que la realización de talleres no solo tiene una función educativa, sino que facilitan el intercambio permanente de experiencias entre los funcionarios del OEFA y las FEMA, permitiendo que las actividades de sensibilización que se plantean en la Etapa 1 – Sensibilización mantengan su impacto en la Etapa 2 – Articulación.

Por otro lado, se busca que, a pedido de los funcionarios, se grabe y cuelgue en el Portal videos relacionados con las principales actividades o cuestionamientos que puedan surgir y que sean relevantes para ambas partes. Además, a fin de fortalecer capacidades de manera permanente, se ofrece la posibilidad que ambas entidades brinden acceso privilegiado a las actividades de capacitación que usualmente desarrollan solo para sus funcionarios, colgando los videos para que puedan ser visualizados por los funcionarios de la entidad con la que colaboran.

Se abre también la posibilidad de que, luego de las reuniones sostenidas en la primera etapa, se incluya nuevos elementos que resulten útiles tanto para el OEFA como para las FEMA.

En efecto, luego de las coordinaciones planteadas en la Etapa 1, las entidades tendrán un mejor entendimiento de sus necesidades, pero también de sus capacidades y fortalezas, pudiendo ofrecer soluciones que sean altamente exitosas y beneficiosas para ambas partes, mejorando el impacto de su actuación en beneficio de la población.



CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DEL PROTOTIPO

Presentado el prototipo y sus principales elementos, corresponde ahora exponer su sostenibilidad y las razones que determinan que se encuentra listo para ser puesto a prueba. Con ese objetivo, se realizará el análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad, buscando poner de manifiesto que el prototipo es deseable para los usuarios, que su implementación es factible para la organización y que resulta viable, es decir, económicamente sostenible.

4.1. Análisis de deseabilidad

El análisis se realizó teniendo en cuenta preguntas como ¿el prototipo responde a una necesidad concreta?, ¿tiene cabida en el desenvolvimiento diario de los usuarios?, ¿les gustará o no?, entre otras, que fueron formuladas a los sujetos entrevistados en el proceso de testeo.

Con relación a la **existencia de una necesidad concreta**, debe tomarse en cuenta que, de la literatura revisada y de las entrevistas realizadas, se logró determinar que existe una deficiente articulación entre el OEFA y las FEMA, lo que genera problemas no solo para llevar adelante investigaciones por delitos ambientales que no concluyen exitosamente, sino, también, porque no se cuenta con canales ágiles de comunicación interinstitucional, ni se ha logrado armonizar una lógica de actuación conjunta.

En efecto, el Poder Judicial ha señalado que el número de sentencias emitidas en casos de delitos ambientales ha decrecido. Los años 2016 y 2017 se emitieron 675 y 652 sentencias, respectivamente; sin embargo, durante el 2018 solo se emitieron 600 (El Comercio, 2018).

Además, las FEMA atendieron alrededor de 19,451 denuncias por delitos ambientales en el periodo 2015 – 2018 pese a lo cual, a setiembre de 2018, solo el 7% de ellas (1,472) concluyó en sentencia condenatoria (El Comercio, 2018).

A criterio de la Coordinadora Nacional de las FEMA, algunos de los principales problemas por los que atraviesan los procesos penales ambientales tienen que ver con

la falta de apoyo técnico, falta de peritos y la alta especialidad de la normativa ambiental (Actualidad Ambiental, 2018).

Justamente, el modelo peruano contempla que los elementos técnicos y especializados necesarios para la sanción de delitos ambientales deban ser aportados por la autoridad administrativa, por ejemplo, el OEFA, ya sea a través de la emisión del IF o la proporción de información técnica y especializada que pueda ser requerida por la autoridad fiscal.

La falta de articulación entre el OEFA y las FEMA impide que aquel proporcione los elementos técnicos necesarios para determinar la posible comisión de un delito ambiental.

A partir de lo señalado, se considera necesario el desarrollo e implementación de una innovación en la organización, que actúe sobre los mecanismos y canales de comunicación entre las entidades mencionadas e incida en un cambio sobre la manera en que el OEFA percibe su labor en las investigaciones penales por delitos ambientales.

Asimismo, cabe señalar que el OEFA ha reconocido anteriormente la necesidad de desarrollar mecanismos de articulación con el MP-FN celebrando convenios de cooperación desde el 2013. En efecto, el 30 de abril de 2019 se celebró un Acta de Colaboración Interinstitucional entre el OEFA y la Coordinadora Nacional de las FEMA en la que aquel se comprometió a poner a disposición de las FEMA un «portal web denominado *“Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental”* a fin de atender sus necesidades de información en el marco de las investigaciones penales por delitos ambientales» (OEFA, 2020).

Como dato adicional, cabe señalar que la pandemia de la COVID-19 agravó la situación descrita ya que, luego de la declaratoria de emergencia dictada por el Gobierno Nacional¹², el MP-FN enfrentó la problemática de no contar con canales de comunicación alternativos a la emisión de documentos físicos, mesas de partes electrónicas u otros¹³, formulándose al OEFA requerimientos fuera de tiempo —para

¹²Mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM del 15 de marzo de 2020, sus ampliatorias y modificaciones.

¹³Como ejemplo de ello, mientras que en el cuarto trimestre del 2019 se registraron un total de 521 pedidos fiscales al OEFA, durante los meses de abril, mayo y junio de 2020 solo se registraron 38 pedidos, una reducción del 92.71%. Incluso con posterioridad a la reactivación de actividades se ha verificado que en

participación en diligencias programadas en fechas ya pasadas, por ejemplo— o dándose trámite tardío a respuestas ya formuladas por el OEFA, lo que dio lugar a la emisión de reiterativos sobre pedidos que COFEMA registraba como ya atendidos¹⁴.

En la medida que el prototipo brinda un espacio de intercambio de información técnica, absolución de consultas y apoyo mutuo en el ejercicio de competencias para la sanción de delitos ambientales, acercando a los especialistas del OEFA y funcionarios de la FEMA, se satisface la necesidad descrita.

Asimismo, se advierte que el prototipo tendría **cabida en el desenvolvimiento diario de los usuarios**. Tanto TF 1 como TFO 1 y TFO 2 señalaron que la plataforma objeto del prototipo permite al OEFA y las FEMA comunicarse directamente, reduciendo el tiempo asignado a actividades como la atención de requerimientos de información, la emisión de informes, la absolución de consultas técnicas, entre otros. El prototipo, por tanto, brinda mecanismos digitales para llevar a cabo actividades que, a la fecha, se vienen realizando bajo medios manuales.

TFO 1 y TFO 2, además, señalaron que el OEFA ya viene trabajando con diversas plataformas digitales, por lo que el proceso de adaptación al prototipo no sería largo y se engarza con el enfoque de gobierno digital que viene implementando la institución, orientado a sistematizar y automatizar la generación de información.

La implementación del prototipo, por tanto, no conllevaría actividades nuevas, sino que transformaría los mecanismos y las maneras en que dichas actividades se llevan a cabo.

En el caso de las FEMA, TF 1 señaló que habría un impacto en las mecánicas de interacción entre las FEMA y el OEFA en tanto que la implementación del Programa reduciría los plazos de actuaciones procedimentales que se llevan a cabo con mecanismos no digitales, agilizaría las coordinaciones al contarse con una herramienta que permita programar y organizar el proceso de obtención de información y ayudaría a

el último trimestre del 2020 sólo se recibieron 254 pedidos, es decir el 48.75% del total de pedidos formulados pre pandemia (OEFA, 2020). Resulta además preocupante, que COFEMA hoy registra pedidos que no han sido atendidos dentro del plazo legal.

¹⁴Actualmente el Ministerio Público viene implementando un piloto de Mesa de Partes Electrónica Fiscal, aun no disponible para las FEMA. En: <https://www.gob.pe/9992-acceder-a-la-mesa-de-partes-electronica-del-distrito-fiscal-de-lima-centro-y-del-distrito-fiscal-de-lima-noroeste>. Visitado por última vez el 03 de enero de 2021.

clarificar situaciones de incertidumbre que pudieran retrasar el desarrollo de la investigación.

Debe tomarse en cuenta, además, que el Programa permitiría la incorporación de documentación como "actas de entrevista" al expediente de investigación, posibilitando a las FEMA utilizar dicha información —proporcionada por un ente técnico como el OEFA— como sustento de sus argumentos y decisiones.

Ahora bien, la implementación del Programa **¿será del agrado de los usuarios?, ¿les gustará?** Sobre ello, a criterio de TF 1, sí existiría predisposición del personal fiscal de participar del Programa y hacer uso del Portal en atención a las ventajas que ello conlleva.

Desde la perspectiva del OEFA, TFO 1 y TFO 2 señalan que a los funcionarios usuarios del Portal sí les gustaría verlo implementado, en tanto que simplificaría el ejercicio de sus funciones y actividades diarias.

Ahora bien, es necesario tomar en cuenta que el contexto actual ha obligado al Estado a fortalecer los mecanismos digitales que utiliza para el ejercicio de sus funciones. Las disposiciones de aislamiento social obligatorio, así como el necesario distanciamiento y la dificultad para confluir en un mismo espacio físico de manera directa han determinado que los mecanismos virtuales y la promoción del gobierno digital tengan un espacio preponderante en el actual contexto de "nueva normalidad", marcado, entre otras cosas, por la virtualización de las interacciones —interacción, coordinación, articulación— y la digitalización de procesos y documentación.

Ante ello, el Programa planteado responde a los retos y necesidades que plantea el actual contexto cuya fecha de culminación no parece cercana.

4.2. Análisis de factibilidad

El análisis de factibilidad pasa por determinar si el equipo de trabajo de la organización puede hacer que la solución propuesta (el Programa) suceda —¿es capaz de gestionarla una vez implementada?—, las capacidades requeridas para crear y entregar la solución, si se cuenta con el tiempo necesario para la implementación y, de ser el caso, los aliados con que la organización debería contar para ello.

Al respecto, en el caso del OEFA y, en particular, de COFEMA, se advierte que **el equipo de trabajo** con que se cuenta se encuentra en la capacidad de gestionar el Programa.

Por un lado, respecto de la etapa de sensibilización inicial objeto del Programa, el OEFA tiene experiencia en el desarrollo y ejecución de capacitaciones a sus trabajadores y otros funcionarios de la Administración Pública, encontrándose en la capacidad de asumir dicha actividad.

En particular, dicha entidad cuenta con la Academia de Fiscalización Ambiental (AFA), encargada de brindar capacitaciones, entre otros, al personal propio del OEFA y otras entidades de la Administración Pública, encargándose de diseñar, implementar y ejecutar actividades académicas en materia de fiscalización ambiental (OEFA, 2017).

A partir de ello, cuenta con el equipo de trabajo necesario para el desarrollo de actividades de sensibilización y capacitación. Al respecto, en las capacitaciones no solo participa el personal de la AFA, sino también personal de todas las direcciones del OEFA de acuerdo a su campo de especialización. Asimismo, debido a su rol de supervisión de las EFA, el OEFA se encuentra capacitado en la generación de contenido en materia de fiscalización ambiental, información que se alojará en el Portal objeto del Programa y que será coordinada en su oportunidad con el personal de las FEMA.

Respecto del uso del Portal, cabe resaltar que en el marco del Gobierno Digital y la filosofía del OEFA de contar con mejores prácticas que produzcan eficiencia, cuenta, hoy en día, con una serie de plataformas o portales informáticos para el ejercicio de sus funciones. Ello permite concluir que la implementación del Portal va en la línea de las acciones actualmente implementadas y será, por ello, adecuada para el ejercicio de sus funciones. Entre las plataformas actualmente utilizadas por el OEFA, se cuenta las siguientes:

- Plataforma del Servicio de Información Nacional y Denuncias Ambientales (SINADA), que permite a la ciudadanía presentar y consultar el estado de las denuncias ambientales interpuestas.
- Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental, herramienta que pone a disposición de la ciudadanía información sobre el estado del ambiente y las acciones de fiscalización ambiental ejecutadas.

- Servicio de Consulta de Competencias en Fiscalización Ambiental (SECONFÍA), que permite conocer las competencias en materia de fiscalización ambiental de las distintas EFA a nivel nacional en función de la actividad objeto de fiscalización.
- Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, plataforma informática de una sola vía que permite a las FEMA hacer seguimiento a sus requerimientos de información, pero no constituye un espacio de interacción e intercambio con el OEFA.

Además, TFO 2 señaló en la entrevista de la que participó que la Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental del OEFA, a la cual pertenece COFEMA, viene manejando bases de datos que ayudan a trabajar a nivel digital haciéndose uso, además, de aplicativos internos para sistematizar y automatizar la generación de información, contándose con la información necesaria para el uso de la solución propuesta como parte del Programa (el Portal) y costumbre en el uso de bases de datos y plataformas digitales.

De este modo, los funcionarios del OEFA, quienes laboran en la Oficina de Tecnologías de la Información y, en particular, quienes laboran en COFEMA y se vinculan directamente con las FEMA, se encuentran habituados a la operación y mantenimiento de soluciones como las que plantea el Programa, así como a la gestión de información, su generación, manejo y entrega a través de soluciones informáticas. Sin perjuicio de ello, será necesario verificar, en su oportunidad, que los funcionarios tanto del OEFA como de las FEMA se encuentren en la capacidad de utilizar el Portal conforme con las características propias del mismo. Por ello, se comprende dentro de la primera etapa, actividades de capacitación en el uso del Portal.

Lo señalado es relevante en tanto que la gestión de la solución propuesta no pasa únicamente por el uso del Portal objeto del Programa, sino, también, por la gestión de la información necesaria para la investigación fiscal, su traslado a través de la plataforma o en entrevistas concertadas con las FEMA, el mantenimiento y actualización del Portal, aspectos de seguridad de la información, solución de problemas a nivel técnico, entre otros aspectos; actividades para las que el OEFA cuenta con personal capacitado.

Con relación a la etapa previa de sensibilización y capacitación que, en principio, sería brindada por la AFA a las FEMA, cabe señalar que existen experiencias previas de coordinación y capacitación entre ambas. En efecto, de junio a agosto de 2019, por ejemplo, el OEFA —a través de la AFA— brindó el curso denominado “El Informe

Fundamentado en el Marco de las Investigaciones Penales por Comisión de Delitos Ambientales”, con el objetivo de fortalecer los conocimientos y capacidades de las FEMA y los Juzgados Especializados Penales del Poder Judicial (OEFA).

En ese sentido, al existir experiencias previas, las FEMA encontrarán menor dificultad en participar de la etapa de sensibilización y capacitación inicial objeto de la solución propuesta.

Asimismo, el personal fiscal viene haciendo uso de las plataformas informáticas puestas a su disposición por el OEFA, en particular, del Servicio de Consulta de Competencias en Fiscalización Ambiental (SECONFÍA) y el Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental.

En ese sentido, el equipo de trabajo de las FEMA, personal fiscal, también se encuentra habituado al uso de soluciones como las que propone el Programa.

Con relación a las **capacidades requeridas para crear y entregar la solución**, tanto el MP-FN, como el OEFA cuentan con potestad normativa que les permita aprobar los lineamientos y protocolos necesarios para el uso del portal que forma parte del Programa.

Asimismo, cuentan con la capacidad jurídica necesaria para la celebración de convenios de colaboración institucional. En efecto, el numeral 88.1 del artículo 88 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, establece que “[l]as entidades están facultadas para dar estabilidad a la colaboración interinstitucional mediante conferencias entre entidades vinculadas, convenios de colaboración u otros medios legalmente admisibles”.

Tanto es así que, el 30 de abril de 2019, la Coordinadora Nacional de las FEMA y el OEFA suscribieron un Acta de Colaboración Institucional, en uso de las facultades previstas en la Resolución de la Fiscalía de la Nación 217-2019-MP-FN, del 1 de febrero de 2019, y de la Resolución Suprema 010-2016-MINAM, del 5 de setiembre de 2016, respectivamente, dentro del marco de la norma mencionada en el párrafo precedente.

En cuanto a capacidades tecnológicas se refiere, cabe señalar que el OEFA cuenta con lo necesario para el desarrollo e implementación de la solución a través del equipo de

su Oficina de Tecnologías de la Información, por lo que no sería necesario tercerizar el trabajo inicial para el desarrollo de los formatos, bases de datos y adecuación del portal. Asimismo, el personal podrá brindar las capacitaciones que se requieran respecto del uso del portal, en colaboración con personal de las FEMA cuando ello sea necesario.

Por un lado, en cuanto a la etapa de sensibilización y capacitación, cuenta con la Academia de Fiscalización Ambiental – AFA que se encarga de llevar a cabo actividades de capacitación orientadas a la formación de expertos o especialistas en materia de fiscalización ambiental.

Asimismo, cuenta con una Oficina de Tecnologías de la Información (OTI) encargada, entre otras cosas, de desarrollar y mantener la operatividad de los sistemas de información, la infraestructura tecnológica y los servicios de Tecnologías de la Información del OEFA, como lo establece el artículo 38 del Reglamento de Organización y Funciones de la entidad, aprobado por Decreto Supremo 013-2017-MINAM.

En cuanto a la posibilidad de que el prototipo se inserte en el flujo de trabajo de los funcionarios del OEFA, la OTI del OEFA se encuentra en la capacidad de desarrollar el Portal objeto del prototipo, como lo ha hecho con las demás plataformas que maneja la entidad.

Asimismo, el prototipo puede insertarse en el flujo de trabajo del personal de COFEMA, ya que proporciona herramientas que hacen más eficiente las labores que ya vienen realizando al brindar formatos para la generación automática de documentos, la posibilidad de atender requerimientos en entornos virtuales de manera más rápida, un espacio para absolver consultas, brindar entrevistas en tiempo real, entre otros.

Por otro lado, el OEFA cuenta con un Plan de Gobierno Digital 2019 - 2022, cuyo Objetivo Estratégico 03 (OEI.03) comprende el "Modernizar la Gestión Institucional del OEFA", contemplándose como Acción Estratégica el contar con "Herramientas Tecnológicas implementadas para el sistema de fiscalización ambiental y gobierno digital" (AEI.03.02).

El Anexo 7 del mencionado plan comprende un "Portafolio de Proyectos Tecnológicos", que establece como fecha máxima de inicio de proyectos al año 2020. Sumado a ello, el cronograma de actividades contemplado en el Anexo 9 de dicho documento culmina

en febrero de 2021, no existiendo proyectos que inicien o culminen con posterioridad a dicha fecha, según se contempla en el mencionado instrumento de gestión.

Se advierte en el OEFA, por tanto, una mirada programática para la implementación de soluciones tecnológicas que hagan más eficiente el ejercicio de sus competencias, así como la existencia de espacio para la incorporación de proyectos tecnológicos en el periodo 2021 – 2024 —siguiendo la lógica de contemplar horizontes de 4 años existente en el Plan de Gobierno Digital del OEFA vigente—.

Más aún, en el curso de la entrevista a TFO 2 se pudo conocer que se encuentra en etapa preliminar la concepción de un proyecto similar al prototipo planteado, pero que no incluye una etapa de sensibilización ni, tampoco, la posibilidad de concertar entrevistas entre personal del OEFA y las FEMA o la existencia de videos instructivos sobre los principales problemas de contaminación u otros de índole ambiental. De ello, es posible colegir que habría apertura y voluntad institucional para el desarrollo del prototipo propuesto.

Respecto del Ministerio Público, al cual pertenecen las FEMA, cabe señalar que se cuenta, también, con una Oficina General de Tecnologías de la Información que forma parte de la Gerencia General y que tiene por función, entre otras, liderar, administrar y normar los Sistemas de Información, Infraestructura de Back Office (computadoras personales y periféricas) y las Redes de Comunicación de Voz y Datos, conforme lo establece el artículo 54 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio Público - Fiscalía de la Nación, aprobado por Resolución de Fiscalía de la Nación N° 067-2009-MP-FN, del 23 de enero de 2009.

Asimismo, TF 1 afirmó en la entrevista las FEMA y su personal se encontrarían listos para hacer uso de la solución propuesta una vez que se encuentre implementada y que solo en casos excepcionales podría requerirse potenciar algunos equipos informáticos en fiscalías de provincia para un mejor aprovechamiento de las utilidades que brindaría el prototipo.

En general, es necesario considerar que, conforme se ha configurado el Programa, su implementación y el uso del Portal no requiere de conocimientos informáticos especializados a nivel usuario. Solo para la etapa de desarrollo se requeriría contar con profesionales especializados en programación, por ejemplo. Para el uso diario, el

conocimiento a nivel usuario de cualquier programa informático —como el paquete Office utilizado por todas las entidades de la Administración Pública— resulta suficiente.

Con relación **al tiempo** que pudiera requerirse para la implementación del Programa, no existe premura en la actual gestión de contar con una solución como la que este contempla, más allá del proyecto comentado por TFO 2 que se encuentra en etapa preliminar de concepción y que no considera todas las funcionalidades ni herramientas que el prototipo incluye.

A ello debe agregarse que, como ha señalado también TFO 2, la cantidad de requerimientos fiscales ha disminuido en atención al contexto de emergencia sanitaria que viene atravesando el país, reduciéndose el nivel de carga en COFEMA y la necesidad inmediata de contar con herramientas que pudieran hacer más eficiente su labor.

A lo anterior cabe agregar que tanto el Plan Estratégico Institucional 2019 – 2022 y el Plan Estratégico Institucional 2019 – 2024 ampliado del OEFA contemplan contar con “Herramientas Tecnológicas implementadas para el sistema de fiscalización ambiental y gobierno digital” como Actividad Estratégica Institucional (AEI.03.02), que forma parte del Objetivo Estratégico Institucional 03 (OEI.03): "Modernizar la Gestión Institucional del OEFA", lo que es, además, concordante con el Plan de Gobierno Digital 2019 - 2022, aprobado por Resolución de Gerencia General 028-2019-OEFA-GG, mencionado líneas arriba.

Ambos Planes Estratégicos Institucionales asignan a la actividad estratégica mencionada un nivel de prioridad 3 de una escala que contempla cuatro (4) niveles, a saber: 1 = Muy prioritario, 2 = Prioritario, 3 = Medianamente prioritario y 4 = Poco prioritario, de lo que se desprende que, al no habersele asignado un nivel elevado de prioridad, el contar con herramientas tecnológicas implementadas para el sistema de fiscalización ambiental y gobierno digital es una actividad sobre la cual no existe premura.

Ahora bien, con relación a la posibilidad de asociación, debe tomarse en cuenta que tanto el OEFA como las FEMA cuentan con las capacidades necesarias para el desarrollo, implementación y uso del prototipo, tanto en la etapa inicial de sensibilización y capacitación, como en el desarrollo de contenido, así como la creación y uso de la

plataforma informática objeto de la solución propuesta, por lo que no resulta necesario asociarse con alguna otra institución pública o privada para ello.

4.3. Análisis de viabilidad

Sustentadas la deseabilidad y factibilidad del prototipo, corresponde, ahora, analizar su viabilidad, con la finalidad de conocer si es o no sustentable económicamente en el tiempo.

Para ello, se parte de dar respuesta a las siguientes preguntas: (i) ¿la solución está en el presupuesto de la organización? y (ii) ¿cómo será el retorno de la inversión? Al tratarse de un prototipo orientado a fortalecer la articulación entre dos entidades de la Administración Pública, no se considera un pago por parte de la ciudadanía.

Tomando en cuenta que el prototipo sería ofrecido al OEFA a fin de que asuma el desarrollo e implementación en el marco de sus competencias como ente rector del SINEFA, es necesario determinar si, como entidad pública, cuenta entre sus instrumentos de gestión con alguno que dé cabida a las actividades necesarias para dicho desarrollo e implementación de modo tal que se vaya a contar con el **presupuesto necesario**.

Sobre el particular, tal como se ha señalado en el apartado precedente, el Plan Estratégico Institucional 2019 – 2022 y el Plan Estratégico Institucional 2019 – 2024 ampliado de la entidad (en adelante, PEI 2019 – 2024) contemplan como Actividad Estratégica Institucional —(AEI.03.02)— el contar con “Herramientas Tecnológicas implementadas para el sistema de fiscalización ambiental y gobierno digital” (OEFA, 2018); ello, como parte del Objetivo Estratégico Institucional 03 (OEI.03): “Modernizar la Gestión Institucional del OEFA” que busca “*la creación e implementación de herramientas tecnológicas en el marco del gobierno electrónico (...) y la gestión por procesos*”, según el PEI 2019 – 2024 mencionado ((OEFA, 2019ii)).

En línea con ello, forma parte de las actividades a las que se asignará presupuesto el crear e implementar herramientas tecnológicas con una mirada de gestión por procesos, lo que se ajusta al prototipo propuesto.

Más aún, el PEI 2019 – 2024 señala que la AEI.03.02 “*comprenderá acciones de automatización de los procesos estratégicos y de apoyo de la entidad*” (2019ii, págs. 16,

17), acción acorde con el prototipo que, entre otras cosas, busca automatizar la emisión de documentos como el IF.

Ahora bien, es necesario tomar en cuenta, por un lado, que la “Matriz del Plan Estratégico Institucional” del PEI 2019 – 2024 (2019ii, pág. 31) contempla, para la AEI.03.02, que al año 2021 se tenga el 100% de procedimientos estratégicos y de apoyo automatizados y, por otro, que la Ficha Técnica del Indicador de dicha Actividad Estratégica Institucional señala que *“[u]n procedimiento se considera automatizado cuando todas las actividades o tareas que requieren ser informatizadas han sido sistematizadas mediante la implementación y uso de un aplicativo informático”* y que *“[s]e consideran procedimientos factibles de automatización aquellos en los que, por su origen, ejecución y resultados, por lo menos una actividad o tarea que conforma el procedimiento puede ser soportada por un sistema informático”*.

De ello se desprende que, durante el 2021, se asignará presupuesto para la ejecución de la Actividad Estratégica Institucional mencionada, en la que se enmarcan las actividades y procesos objeto del prototipo y, por tanto, el prototipo mismo. A ello contribuye el hecho que, como se ha mencionado en el apartado correspondiente al análisis de factibilidad, el OEFA viene concibiendo un proyecto similar al prototipo planteado.

Ahora bien, sin perjuicio de que, como se advierte, el OEFA contaría con presupuesto para el desarrollo e implementación del prototipo, es necesario desglosar los rubros de los costos en los que se podría incurrir para ello.

Para ello, debe tomarse en cuenta que, el OEFA ya cuenta con plataformas dirigidas a las FEMA, en particular, el Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental – FEMA y la plataforma del Servicio de Consulta de Competencias en Fiscalización Ambiental – SECONFÍA.

En ese sentido, los costos en que se incurra para el desarrollo e implementación del prototipo serán costos destinados a la sensibilización y capacitación, así como a la mejora de la plataforma existente, adicionales a los ya incurridos en el desarrollo, implementación y uso de las plataformas mencionadas.

Dichos costos deben considerar lo siguiente:

- Diseño de Formatos:
 - o De Informes Fundamentados
 - o De requerimientos de información recurrente
 - o De requerimientos de participación en diligencias (con o sin monitoreo o muestreo ambiental)

- Desarrollo de Contenido
 - o Videos instructivos
 - o Avisos y guías de navegación en la plataforma
 - o Texto de la interfaz
 - o Diseño de la interfaz (arte)

- Desarrollo y actualización de bases de datos
 - o Base de datos de legislación ambiental
 - o Base de datos de administrados

- Gestión Administrativa de Aprobación: Costos de transacción para la aprobación del prototipo en:
 - o COFEMA, como área usuaria
 - o La Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental
 - o Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental
 - o Oficina de Tecnologías de la Información
 - o Secretaría General
 - o Presidencia del OEFA

- Desarrollo de la Sensibilización: Lo que incluye:
 - o Articulación de funcionarios de Alta Dirección: reuniones virtuales
 - o Articulación de funcionarios operativos: reuniones virtuales
 - o Talleres de sensibilización: horas taller con participación de actor externo
 - o Generación de contenido por parte de la AFA

Ahora bien, entre los costos en los que ya viene incurriendo el OEFA por el ejercicio regular de sus competencias y que aplican al desarrollo e implementación del prototipo, se puede señalar los siguientes:

- Operación: Los funcionarios del OEFA ya vienen operando distintas plataformas como parte de su actividad regular.

- Recursos Humanos: El desarrollo e implementación de la plataforma objeto del prototipo se llevaría a cabo con personal propio del OEFA, por lo que no se requerirá la contratación de personal nuevo.
- Sistemas Informáticos: El desarrollo e implementación de la plataforma no requiere la contratación ni adquisición de nuevos sistemas informáticos en tanto que, como se ha mencionado, el prototipo plantea la mejora de las plataformas existentes.
- Capacitación: La capacitación en el uso de la plataforma objeto del prototipo se lleva a cabo *in house*, como parte del proceso de implementación de todas las plataformas con que cuenta el OEFA, por lo que no genera costos adicionales.
- Infraestructura: En tanto las actividades de sensibilización y a la plataforma objeto del prototipo se llevan a cabo a través de medios virtuales, no se requiere infraestructura adicional a la existente (oficinas, salas de reuniones, instalación de trabajo para el personal remoto, servidores, entre otros).

Ahora bien, con relación a las **fuentes de financiamiento**, en principio, se considera los Recursos Ordinarios (RO) asignados por el Tesoro Público en función de los instrumentos de gestión con que cuenta el OEFA y los requerimientos formulados en instrumentos de gestión tales como el Plan Operativo Institucional de la entidad (POI), el Plan Estratégico Institucional (PEI) o en ampliaciones presupuestales formuladas específicamente para atender necesidades puntuales, entre las que podría encontrarse el desarrollo e implementación de la propuesta.

Asimismo, se cuenta con Recursos Directamente Recaudados (RDR) por la entidad provenientes, entre otros, de las multas por sanciones impuestas ante el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables por parte de empresas del sector minero, hidrocarburos, electricidad, pesquero, industrial textil, entre otros de competencia del OEFA.

Asimismo, en tanto que el prototipo contempla que se incorpore contenido generado por el MP – FN, también se considera como fuente de financiamiento a los recursos que pueda requerir dicha entidad para la generación de dicho contenido, mismo que

proviene de sus RO y RDR, sin necesidad de efectuar transferencia financiera alguna al OEFA.

Con relación al **retorno de la inversión**, este se verá reflejado en lo siguiente:

- Mejor comprensión del contenido y alcance del IF por parte de las FEMA
- Fortalecimiento de las capacidades del OEFA, las FEMA y los funcionarios involucrados para la lucha contra los delitos ambientales
- Coordinación directa centralizada entre las FEMA y el OEFA, mejorando los niveles de comunicación interinstitucional
- Reducción de costos de transacción para la programación de diligencias
- Reducción de plazos de atención de requerimientos fiscales
- Reducción de pedidos de información reiterados
- Actualización permanente del marco legal aplicable ambiental aplicable a las investigaciones penales en dicha materia
- Acceso fácil y constante a información relevante sobre los administrados sujetos a investigaciones penales por la comisión de delitos ambientales
- Reducción de costos logísticos de la remisión de información y absolución de consultas
- Incremento de los niveles de coordinación y articulación interinstitucional entre el OEFA y las FEMA

En ese sentido, se advierte que el prototipo propuesto cumple con el criterio de viabilidad, siendo factible su desarrollo e implementación.

CONCLUSIONES

- Un gran porcentaje de las denuncias ambientales interpuestas no logran culminar con una sentencia que determine al responsable ni la sanción que este debe cumplir. Las dificultades dentro del procedimiento se incrementan en la etapa de investigación fiscal, donde tiene una actuación relevante la autoridad administrativa que emite el IF. En atención a ello, el problema público inicialmente identificado fue la “Ineficacia de los Informes Fundamentados elaborados por el OEFA, en el marco de investigaciones por delitos ambientales en la ciudad de Lima y la Provincia Constitucional del Callao entre los años 2013 a 2018”.
- De la revisión bibliográfica y las entrevistas realizadas, se logró identificar como causas del problema las siguientes: (i) el contenido insuficiente del IF previsto legalmente, (ii) la naturaleza jurídica asignada por la legislación al IF en el marco de investigaciones penales, (iii) la deficiente articulación entre el OEFA y las FEMA, (iv) la falta de comprensión del contenido del IF.
- Respecto del contenido insuficiente del IF previsto legalmente, se conoce que la estructura del mismo ha variado en el tiempo debido a diversos cambios normativos, siendo el principal el surgido en el año 2013. Así, la actual estructura del IF no contiene elementos técnicos que los fiscales consideran necesarios como la determinación del daño ambiental o la determinación de si la normativa ambiental ha sido transgredida, como sí lo hacía el IF en sus orígenes. El cambio en su contenido, a decir de algunos fiscales, lo convierte en un documento que no brinda la información necesaria para el desarrollo de la investigación.
- La naturaleza jurídica asignada por la legislación al IF en el marco de las investigaciones penales es la de una “prueba documental”, que debe ser valorada junto con otras pruebas que derivan de la investigación. Lamentablemente, conforme se ha identificado, existe aún el entendimiento en algunos casos de que el IF es la prueba principal, en detrimento de otros actos de investigación. Por otra parte, el informe no tiene la calidad de pericia y su contenido no determina la infracción cometida, ni contiene los elementos determinantes como si lo hacen los informes emitidos por SUNAT en las denuncias por delitos tributarios o los informes emitidos por la Contraloría General de la República en los delitos cometidos por funcionarios públicos. Ello lo convertiría en un documento que, en muchos casos, no resulta de utilidad.

- La deficiente articulación entre el OEFA y las FEMA fue puesta en evidencia en las entrevistas realizadas. Se identificó que no existen espacios institucionales de encuentro entre ambas entidades, limitándose a la comunicación vía oficios; tampoco se cuenta con protocolos que permitan la actuación conjunta pese a los numerosos casos penales en los que ambas intervienen, ni existe acciones de capacitación efectiva, encontrándose limitada a la impartición lineal de conocimientos. Ello genera la ausencia de un objetivo común, incompreensión mutua, demora en la atención de requerimientos y exceso de burocracia que perjudica el derecho de acceso a la justicia ambiental de la ciudadanía. Del análisis del marco teórico y la data cualitativa obtenida en las entrevistas, se verifica, además, que existen interacciones que exceden a la sola elaboración y presentación del IF y que ocurren a lo largo de la investigación fiscal. El OEFA puede ser requerido por el Fiscal para entregar información adicional, acudir a diligencias de campo en las que se verifica la actividad del investigado e, incluso, citar a los funcionarios del OEFA para que rindan testimonio.
- La última causa identificada fue la falta de comprensión del contenido del IF, ya que se advirtió que existen dificultades más allá de la elaboración del IF y que se relacionan directamente con la interpretación del informe. Así, el IF una vez recibido no es leído de manera adecuada por parte de los fiscales, lo que genera una sensación de deficiencia de la información que contiene. Ello tiene como efecto el requerimiento al OEFA de información adicional que no corresponde entregar y el uso limitado del informe dentro de la investigación. Esta causa, a su vez, genera efectos negativos en la relación entre el OEFA y las FEMA.
- Realizada la jerarquización de las causas identificadas, se vio la necesidad de reformular el problema público al cual se busca dar solución, lo que sirvió de base para la definición del desafío de innovación que se plantea con la siguiente redacción: “¿Cómo se puede mejorar la articulación entre el OEFA y las FEMA en las investigaciones penales por delitos ambientales para lograr que estas entidades mejoren su comunicación e identifiquen un objetivo común, agilizando la atención de requerimientos y reduciendo el exceso de burocracia?”.
- Con el desafío así planteado, se realizó la generación y priorización de ideas, optando por desarrollarse aquellas relacionadas con la sensibilización y capacitación, combinadas con mecanismos de coordinación a mediano plazo,

utilizando también ideas referidas al uso de recursos tecnológicos. Estas fueron caracterizadas en la etapa de conceptualización con ayuda de las nueve cajas de Osterwalder y las consultas realizadas a ex funcionarios del OEFA, obteniendo un concepto mejor determinado del producto que se buscaba. A fin de poder afinar ello, se realizó un prototipo de lo que sería el proyecto en sus etapas básicas (sensibilización y articulación), para ello se usó la lluvia de ideas sobre las actividades que debía contener cada etapa, así como el dibujo para la diagramación de lo que sería la plataforma. Posteriormente, resultó necesario realizar el testeo del prototipo a fin de validarlo. Para ello, se acudió a quienes serían los usuarios finales o potenciales del prototipo y de expertos que podrían aportar en su mejora. La herramienta escogida fue la entrevista, utilizando una cartilla con una presentación y un cuestionario, el mismo que consta en el Anexo 6. Realizado el testeo, se incorporaron los elementos de mejora sugeridos por los especialistas que se alinearon con los objetivos del prototipo.

- De este modo, se arribó al concepto final de innovación denominado: «Programa colaborativo para el fortalecimiento de la articulación entre el OEFA y las FEMA en la lucha contra los delitos ambientales». El programa busca promover la colaboración y fortalecer la articulación entre ambas instituciones, desde los niveles más básicos, otorgando acceso a diversa información relevante, simplificando procesos y brindando la posibilidad de interactuar de manera directa. Se otorga un espacio para el intercambio de conocimientos que posibilita la interacción de manera sencilla, reduciendo los costos administrativos y permitiendo discriminar qué consultas se formulan de manera formal, proveyéndose, además, mejores herramientas para el estudio de casos.
- El prototipo elaborado comprende la división del programa en dos etapas: a) Actividades de Sensibilización y b) Acciones de Articulación a través del uso del Portal Colaborativo. Respecto del punto a), cabe señalar que, conforme se identificó en las entrevistas, existe un bajo nivel de comprensión de las actividades desarrolladas por las FEMA por parte del OEFA y viceversa. Asimismo, funcionarios del OEFA indicaron no comprender la relevancia de su actuación dentro de las investigaciones penales y señalaron actuar solo con base en la existencia de una norma legal que los obliga a emitir los IF y brindar información a los fiscales. Por ello, como primer paso se debe contemplar la realización de acciones de sensibilización. La etapa 1 comprende a su vez tres Subetapas. La Subetapa 1 comprende las siguientes acciones: (a.1) Articulación entre los altos funcionarios,

(a.2) Articulación entre funcionarios operativos y (a.3.) Talleres de Sensibilización. El objetivo de esta Subetapa es obtener el compromiso de la alta dirección, así como utilizar el conocimiento de los funcionarios de nivel operativo que conocen con mayor detalle las principales dificultades y fortalezas que se presentan en la articulación entre ambas entidades, finalmente, en los talleres se utilizará todo lo hallado, involucrando a más funcionarios y permitiendo que este conocimiento se expanda. En la Subetapa 2, se lleva a cabo la (a.4) elaboración de Protocolos de Comunicaciones y de Gestión de la Información, los que resultarán esenciales para el desarrollo de las siguientes actividades, dichos protocolos serán validados por la Alta Dirección. Finalmente, en la Subetapa 3 se desarrolla el (a.5) Plan de Trabajo de Implementación del Portal Colaborativo, aquí se desarrollarán los formatos, la base de datos y otros elementos necesarios para poder adecuar el Portal ya existente desarrollado por OEFA a fin de que cumpla con los requerimientos necesarios.

La segunda etapa, una vez implementado ya el portal, se denomina Acciones de articulación a través del uso del Portal y es que se busca que este se convierta en el medio oficial de comunicación que busca explorar no solo las acciones de acceso a la información usuales en las que una parte puede acceder a data, sino que incluye también las acciones de interacción entre funcionarios de ambas entidades. Dentro de las medidas de interacción se encuentra el desarrollo de entrevistas virtuales, la solicitud de IF, elaboración de IF, solicitud de diligencias y talleres de capacitación y sensibilización. Respecto de las medidas de acceso a la información se encuentran las bases de datos de normativa ambiental, de información de administrados, acceso a SECONFÍA, información estadística, seguimiento de estado de casos, preguntas frecuentes y videos instructivos.

- La deseabilidad de la solución propuesta parte de la identificación de una necesidad concreta en su desarrollo e implementación. Dicha necesidad se advierte en el hecho que un reducido porcentaje de denuncias por la comisión de delitos ambientales concluye en sentencia condenatoria a causa de, entre otras cosas, la falta de apoyo técnico recibido por las FEMA y la alta especialidad de la normativa ambiental, conforme ha sido señalado por la Coordinadora Nacional de FEMA (Actualidad Ambiental, 2018). Ello se agrava considerando que el modelo peruano ha establecido la necesaria colaboración entre la autoridad administrativa competente en materia ambiental y la autoridad fiscal titular de la acción penal, competente para la investigación de delitos ambientales, siendo la primera en

mención la que debe proporcionar los elementos técnicos y especializados a la segunda. La falta de articulación entre ambas entidades impide que las FEMA cuenten con los elementos técnicos necesarios para determinar la posible comisión de un delito ambiental. Se suma a lo anterior que la actual pandemia por la COVID-19 ha revelado la falta de mecanismos ágiles de comunicación entre las entidades mencionadas, así como la ausencia de espacios para el intercambio de información técnica y la absolución de consultas.

- Con relación a la factibilidad de la solución propuesta, cabe señalar que los equipos de trabajo del OEFA y de las FEMA se encuentran en la capacidad de gestionar la solución propuesta, al encontrarse habituados al uso de plataformas informáticas y a su participación en el desarrollo de diversas capacitaciones, así como por haberse verificado que cuentan con capacidad jurídica y material para crear y entregar la solución, así como tiempo necesario para ello. Suma a ello el hecho de que se contaría con previsión presupuestal para ello y que los costos contemplan la mejora de plataformas informáticas existentes, así como fuentes de financiamiento suficientes y el retorno de la inversión incurrida en la implementación de la propuesta, plasmado en el fortalecimiento de capacidades de las entidades involucradas, la reducción de plazos de atención y de costos de transacción en el ejercicio de competencias, entre otras mejoras.
- La viabilidad del prototipo, por su parte, toma en cuenta el interés institucional del OEFA —a quien se le ofrecerá la solución— en la creación e implementación de herramientas tecnológicas, así como en la automatización de procesos estratégicos y de apoyo. Dicho interés se plasma en instrumentos de gestión institucional de la entidad como el Plan Estratégico Institucional y en el desarrollo preliminar actual de soluciones similares al prototipo propuesto, aunque más limitadas. Suma a ello el hecho que se contaría con previsión presupuestal para el desarrollo e implementación del prototipo y que los costos advertidos contemplan la mejora de plataformas informáticas existentes, así como fuentes de financiamiento suficientes y el retorno de la inversión incurrida en la implementación de la propuesta, lo que se plasma en el fortalecimiento de capacidades de las entidades involucradas, la reducción de plazos de atención y de costos de transacción en el ejercicio de competencias, entre otras mejoras.
- El Programa, a nivel de prototipo, ha obtenido la valoración positiva de diversos especialistas en la etapa de testeo, lo que permite concluir que la solución

propuesta cumple con criterios mínimos de deseabilidad, factibilidad y viabilidad, pudiendo aportar, en última instancia, valor público a la ciudadanía al redundar en una mayor protección de su derecho a la justicia ambiental y a contar con un medio ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano.

- La estrategia de implementación del Programa se realizará conforme a las etapas y Subetapas que se han planteado en el prototipo. Cabe resaltar que la etapa de sensibilización resulta de extrema importancia ya que será la que permita modificar la cultura organizacional de ambas entidades, lo que será esencial para el éxito del programa. En este punto cabe resaltar que si bien OEFA ha identificado con anterioridad problemas relacionados con la coordinación con las FEMA, los que se han agravado por la emergencia causada por la COVID-19, y por ello la posibilidad de desarrollar nuevos mecanismos de comunicación, no ha logrado identificar su papel dentro de las investigaciones penales por lo que resulta extremadamente importante que sea el MP-FN, a través de las FEMA quienes incidan en este sentido dentro de esta etapa del programa. En la primera etapa, la aproximación de ambas entidades, desde los funcionarios de la Alta Dirección hasta los funcionarios operativos se encuentran estructuradas de forma tal que permitan la incorporación del enfoque de estos dos niveles, los mismos que son aterrizados en compromisos y acuerdos que orientan el desarrollo del plan de trabajo.
- En la segunda etapa, la estrategia tiene como base la interacción de los funcionarios a través del Portal Colaborativo, que se convertirá en el medio oficial de comunicación. Es importante que el Portal refleje el objetivo común que se ha logrado afianzar a través de las acciones de sensibilización y que, por ello, cumpla con su verdadera función colaborativa, de forma tal que no sea unidireccional (del OEFA a las FEMA) y que no sea solo un servicio frío sin posibilidad de interacción entre los usuarios. Asimismo, se buscará incorporar un módulo de reporte y seguimiento que permita al OEFA acceder a información sobre el uso del portal, número de entrevistas programadas, talleres realizados, acceso a base de datos y otros que permitan la evaluación y mejora continua del Programa.
- El objetivo final del proyecto de innovación es fortalecer las acciones ya existentes, e incorporar nuevos elementos que permitan crear un espacio real de intercambio de información, conocimientos y experiencia entre dos entidades en búsqueda de un objetivo que debería ser común: la efectiva sanción de delitos ambientales. De esta forma, se busca crear valor en una intervención que ha sido dispuesta

legalmente —la participación de las EFA en las investigaciones penales— de forma tal que se contribuya a que las FEMA obtengan mayores y mejores elementos de convicción dentro de su investigación, determinando con claridad si la conducta prohibida se ha verificado en el caso concreto. Es a través de dicha investigación fortalecida con información pertinente y proporcionada a tiempo, que los fiscales podrán elaborar acusaciones sólidas que cuenten con todos los elementos que permitan, posteriormente, al juez emitir una sentencia razonada. Si bien, como se ha señalado desde el inicio, las investigaciones por delitos ambientales presentan una serie de dificultades ajenas a la intervención de las EFA, no puede dejar de reconocerse su necesario aporte como apoyo técnico. Por ello, se busca que la mejora en la articulación a través del Programa Colaborativo, aporte con la satisfacción del derecho de acceso a la justicia ambiental y a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Actualidad Ambiental. (2018). *Actualidad Ambiental*. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de <http://www.actualidadambiental.pe/?p=49553>
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID. (2005). *Estudio del sistema de justicia penal en materia ambiental en el Perú. Análisis y recomendaciones para fortalecer el sistema judicial frente a la tala ilegal de madera y la minería ilegal*. Lima: USAID.
- Alerta Ambiental. (2018). *Alerta Ambiental*. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de <http://www.alertaambiental.pe/mdd/blog/bolet%C3%ADn-1-de-alerta-ambiental-tema-fiscal%C3%ADas-ambientales-sobrepasadas>
- Alerta Ambiental. (2018). *Alerta Ambiental*. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de <http://www.alertaambiental.pe/mdd/blog/%C3%ADcu%C3%A1nto-bosque-se-deforesta-mientras-se-investiga-una-denuncia-ambiental-en-madre-de-dios>
- Bellamo Montalvo, G. C. (2014). *El Sistema Procesal de los Delitos Tributarios internos y su incidencia en el control de la evasión tributaria en el Perú Bienio 2011-2012 en la Corte de Lima*. Tesis para optar por el grado académico de Maestro, Universidad San Martín de Porres, Lima, Lima. Recuperado el 11 de setiembre de 2019, de http://www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/bitstream/usmp/1128/1/bellomo_mgc.pdf
- Cadenillas Montoya, L. J., & Salazar Sánchez, 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*. Tesis para obtener el grado de Bachiller, Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo, Cajamarca. Recuperado el 9 de octubre de 2019, de <http://repositorio.upagu.edu.pe/bitstream/handle/UPAGU/826/TESIS%20CADENILLAS-SALAZAR.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Casación sobre Delito Ambiental, Expediente N° 464-2016-Pasco (Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema 21 de mayo de 2019).
- Caso Inversiones La Carreta S.A.C., EXP. N.° 763-2005-PA/TC (Tribunal Constitucional 13 de abril de 2005).

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN. (2018). *Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM – Ambiente (2017 – 2021)*. Lima: CEPLAN. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem-ambiente-2017-2021/
- Choque Cerpa, A. X. (2017). *Impunidad en la Comisión de los Delitos de Minería Ilegal y Contaminación Ambiental en el Distrito Judicial de Madre de Dios, Durante el Periodo 2012-2016*. Tesis para optar por el título profesional de Abogado, Universidad Católica de Santa María, Arequipa. Obtenido de <http://tesis.ucsm.edu.pe/repositorio/handle/UCSM/6535>
- Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial. (2017). *Plan de Gestión Ambiental del Poder Judicial 2017-2021*. Lima: Poder Judicial.
- Consortio de Investigación Económica y Social. (2016). *CIES ORG*. Recuperado el 10 de mayo de 2019, de <https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/impacto-economico-en-la-salud-por-contaminacion-del-aire-en-lima-metropolitana.pdf>.
- Department of Justice (2014). *Environmental Justice Strategy*. Obtenido de https://www.justice.gov/sites/default/files/ej/pages/attachments/2014/12/19/doj_ej_strategy.pdf
- El Comercio. (octubre de 2018). Poder Judicial dictó 600 sentencias por delitos ambientales. *El Comercio*. Recuperado el 22 de abril de 2019, de <https://elcomercio.pe/peru/judicial-dicto-600-sentencias-delitos-ambientales-noticia-569898>
- El Comercio. (diciembre de 2018). Delitos Ambientales. Cerca de 20 mil denuncias terminaron en condenas. *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/peru/delitos-ambientales-7-cerca-20-mil-denuncias-terminaron-condenas-noticia-590758>
- Environmental Protection Agency. (13 de febrero de 2020). *EPA*. Recuperado el setiembre de 16 de 2020, de Annual Environmental Enforcement Results: <https://www.epa.gov>
- F.Saura. (31 de julio de 2019). *SEO BirdLife*. Obtenido de <https://seo.org/2019/07/31/los-delitos-contral-medio-ambiente-se-han-mas-que-cuadruplicado-en-la-ultima-decada-en-espana/>

- Guevara, J. J. (2018). Naturaleza jurídica de los informes de control y la necesidad de una reforma constitutiva en su estructura metodológica. *Derecho y Cambio Social*(51). Recuperado el 20 de octubre de 2018, de https://www.derechocambiosocial.com/revista051/NATURALEZA_JURIDICA_DE_LOS_INFORMES_DE_CONTROL.pdf
- Gobierno del Perú. (3 de enero de 2021). *Ministerio Público Fiscalía de la Nación*. Obtenido de <https://www.gob.pe/9992-acceder-a-la-mesa-de-partes-electronica-del-distrito-fiscal-de-lima-centro-y-del-distrito-fiscal-de-lima-noroeste>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2018). *Perú: Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017: XII de Población VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, E. d. (2018). *Instituto Nacional de Estadística e Informática*. Obtenido de https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1534/cap05.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, P. A.-2. (2018). *Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI*. Obtenido de https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1534/libro.pdf
- Ipenza Peralta, C. (2018). *Manual de Delitos Ambientales. Una herramienta para operadores de Justicia Ambiental*. Lima: Sea Shepard Legal - SSL.
- Isuani, F. (2005). Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales. *Ponencia presentada en: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile.
- Ligue Mamani, J. O. (2019). *Problemas Dogmáticos en la Persecución y Consumación de los delitos tributarios y la Propuesta de Reforma de la Ley Penal Tributaria - D.L. N° 813*. Tesis para optar por el grado de Bachiller, Universidad Nacional del Altiplano, Puno. Recuperado el 23 de setiembre de 2019, de http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/10815/Ligue_Mamani_Jardiel_Omar.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mac-Gregor Poisot, E. (2003). *Juicio de Amparo e Interés Legítimo: La Tutela de los Derechos Difusos y Colectivos*. México: Porrúa.

- Mancilla, R. (2019). ¿Por qué no funciona y cómo debería funcionar la justicia ambiental en Madre de Dios? *Actualidad Ambiental*. Recuperado el 12 de junio de 2019, de <http://www.actualidadambiental.pe/?p=47095>
- Mijichich, M. (2016). Investigación de los delitos Ambientales. El Valor Probatorio del Informe de la Autoridad Ambiental. *Presentación*. Recuperado el 20 de agosto de 2019, de <https://es.scribd.com/document/340072414/4818-Valor-Informe-Fundamentado-Martin>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2019). *Portal MINCETUR*. Recuperado el 11 de junio de 2019, de http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=59&Itemid=82
- Ministerio del Ambiente. (2012). *Glosario de Términos para la Gestión Ambiental Peruana. Documento de Trabajo*. Lima: MINAM. Recuperado el 12 de junio de 2019, de <http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/504.pdf>
- Ministerio de la Producción. (16 de marzo de 2015). *PRODUCE - Noticias*. Recuperado el 20 de setiembre de 2020, de <https://innovateperu.gob.pe/noticias/noticias/item/973-cuatro-mesas-ejecutivas-con-el-sector-privado-impulsan-la-diversificacion-productiva>
- Ministerio de la Producción. (7 de julio de 2016). *Facebook institucional de PRODUCE*. Recuperado el 22 de setiembre de 2020, de <https://www.facebook.com/minproduccion/videos/mesa-ejecutiva-acu%C3%ADcola/1177825092241062/>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019 de julio de 2019). *MEF - Noticias*. Recuperado el 25 de setiembre de 2020, de <https://www.mef.gob.pe/es/noticias/notas-de-prensa-y-comunicados/6077-gobierno-implementa-medidas-y-acciones-para-impulsar-el-desarrollo-del-sector-acuicola-y-conquistar-nuevos-mercados-de-exportacion>
- Ministerio Público. (07 de noviembre de 2000). Recuperado el 6 de octubre de 2020, de Instituto de Medicina Legal - EFOMA: <https://www.mpfm.gob.pe/iml/efoma/>
- Ministerio Público - Fiscalía de la Nación. (2019). *Fiscalías Especializadas*. Recuperado el 09 de junio de 2019, de https://www.mpfm.gob.pe/fiscalias_especializadas/

- Ministerio Público - Fiscalía de la Nación. (2017). *EFOMA*. Recuperado el 09 de junio de 2019, de <https://www.mpf.n.gob.pe/iml/efoma/>
- Mir Puig, S. (2011). *Derecho Penal. Parte General*. (9na ed.). Barcelona: Reppertor.
- OEFA. (02 de enero de 2020). *Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental – FEMA*. Obtenido de <https://www.oefa.gob.pe/cofema/>
- OEFA. (2019). *Actividades Principales de Supervisión de Entidades de Fiscalización Ambiental*. Lima: OEFA. Recuperado el 9 de junio de 2019, de <https://www.oefa.gob.pe/actividades-principales/supervision-a-entidades-de-fiscalizacion-ambiental-2>
- OEFA. (2019). Base de datos abiertos. Lima: OEFA. Recuperado el 10 de agosto de 2021, de <https://datosabiertos.oefa.gob.pe/dataviews/250321/pedidos-fiscalia/>
- OEFA. (2018). *Plan Estratégico Institucional 2019-2022*. Lima.
- OEFA. (2019ii). *Plan Estratégico Institucional 2019-2024*.
- OEFA. (2017). *Academia de Fiscalización Ambiental*. Obtenido de <https://www.oefa.gob.pe/academia>
- OEFA. (2017). *Portal OEFA*. Obtenido de <https://www.oefa.gob.pe/somos-oefa/>
- Organización Mundial de la Salud. (2018). *¿La herencia de un mundo sostenible? Atlas sobre salud infantil y medio ambiente (Inheriting a sustainable world? Atlas on children's health and environment)*. Ginebra: OMS.
- Ortiz Lara, Merly Isabel. (2020) El criterio de confidencialidad de la información adoptado por el OEFA ante requerimientos del Ministerio Público, en el marco de una investigación por delitos ambientales. Tesis para optar para el título en Segunda Especial en Derecho Ambiental y de Protección de los Recursos Naturales, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Poder Judicial. (30 de octubre de 2017). *Poder Judicial del Perú*. Obtenido de Convenios:
<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/aa0cfa804c6bdcfeb41af7e93f7fa794/C.+Marco+de+Coop.+SPDA.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=aa0cfa804c6bdcfeb41af7e93f7fa794>
- Poder Judicial. (11 de mayo de 2017). *Comisión Nacional de Gestión Ambiental*. Obtenido de

https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/Ambiente/s_ambiente/as_presentacion/

Poder Judicial. (19 de junio de 2020). *PJ - Noticias*. Obtenido de https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuprema/s_cortes_suprema_home/as_inicio/as_enlaces_destacados/as_imagen_prensa/as_notas_noticias/2020/cs_n-pj-organiza-congreso-virtual-justicia-ambiental-19062020

Quinto Carhuapoma, H. (2018). *La calidad de investigación del ministerio público y la impunidad en el delito de minería ilegal en el distrito fiscal de Huancavelica, 2011 - 2016*. Tesis para optar por el grado académico de Magister, Universidad Nacional Hermilio Valdizán, Huánuco. Recuperado el 14 de diciembre de 2018, de <http://repositorio.unheval.edu.pe/bitstream/handle/UNHEVAL/3866/PCP%2000142Q64.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Quispe Mendoza, L. S. (2017). Régimen jurídico del informe fundamentado en la labor fiscal frente a los delitos ambientales. *Tesis para optar el Título Profesional de Abogado. Universidad Continental*. Huancayo.

Real Academia Española. (2021). *Diccionario de la RAE*. Obtenido de <https://dle.rae.es/burocracia>

Redacción Gestión. (21 de marzo de 2019). Hacer Perú: Iniciativas de articulación y gestión en el sector público. *Gestión*. Recuperado el 21 de setiembre de 2019, de <https://gestion.pe/opinion/peru-iniciativas-articulacion-gestion-sector-publico-261997-noticia/?ref=gesr>

Schünemann, B. (2018). Conferencia: La protección de los derechos humanos en el derecho penal, dictada en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (24 de junio de 2020). *SPDA*. Obtenido de SPDA Programas e Iniciativas: <https://spda.org.pe/programas-e-iniciativas/iniciativa-justicia-ambiental/>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2020). *Memoria Institucional 2019*. Lima.

USA Department of Justice. (2020). *DOJ Environmental Crimes Section*. Recuperado el 17 de setiembre de 2020, de <https://www.justice.gov/enrd/environmental-crimes-section>

Zanatta, D. (06 de febrero de 2018). Cada año mueren 15 mil peruanos como consecuencia de la contaminación. *La República*. Obtenido de

<https://larepublica.pe/sociedad/1180750-cada-ano-mueren-15-mil-peruanos-como-consecuencia-de-la-contaminacion/#:~:text=Cada%20a%C3%B1o%20mueren%2015%20mil%20peruanos%20como%20consecuencia%20de%20la%20contaminaci%C3%B3n,-Diego%20Zanatta&text=Parque%20vehic>



ANEXOS

ANEXO 1: DESCRIPCIÓN DEL ESPACIO DE LA POLÍTICA: TEMA DE INTERÉS, INTERVENCIONES RELACIONADAS, CADENAS DE VALOR DE LAS INTERVENCIONES RELACIONADAS Y UBICACIÓN DEL PROBLEMA

Tema de Interés

El tema de interés que motivó la presente investigación fue la contaminación ambiental en la ciudad de Lima y como ella afecta el derecho de los ciudadanos debido a una ineficaz sanción de los delitos ambientales. La contaminación, definida por el Ministerio del Ambiente (MINAM) como la “[d]istribución de una sustancia química o una mezcla de sustancias en un lugar no deseable (aire, agua, suelo), donde puede ocasionar efectos adversos al ambiente o sobre la salud”, afecta también a los ciudadanos. Así, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), anualmente fallecen quince mil peruanos a causa de la misma (2018, pág. 16). Uno de los mecanismos que maneja el Estado para la protección del ambiente frente a la contaminación es la sanción penal, mecanismo de desincentivo que materializa el derecho de acceso a la justicia, y que forma parte de los Principios de Debido Proceso y Tutela Jurisdiccional.

Al respecto, pese a la evidencia de contaminación en nuestro país, existen en el país pocas sentencias sobre delitos ambientales, las mismas que vendrían disminuyendo en los últimos años, así, mientras que en el 2016 se emitieron 675 sentencias, en el 2018 el número se redujo a 600, lo que conforme a la data que maneja el Ministerio Público significa que solo se emitió sentencias en el 7% de los casos (El Comercio, 2018).

La ineficaz sanción de delitos ambientales, debido a la ausencia de una sentencia, afecta de manera directa el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano y equilibrado, así como su derecho de acceso a la justicia, ambos recogidos a nivel constitucional. Se identificó que la principal problemática para arribar a la sanción se presentaba en la etapa de investigación fiscal, durante la cual resulta de especial relevancia el IF, prueba documental obligatoria, elaborada por la EFA competente y que busca brindar a las FEMA la información sobre la presunta norma ambiental transgredida, lo que permitiría al Fiscal completar la norma penal que sanciona la contaminación y continuar con la investigación.

Magnitud del Tema de Interés

Derecho a un ambiente equilibrado y derecho de acceso a la justicia

El numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Asimismo, el numeral 3 del artículo 139 establece como Principios de la Función Jurisdiccional a la observancia del Debido Proceso y la Tutela Jurisdiccional; esta última, definida por el Tribunal Constitucional como aquella en virtud de la cual toda persona puede acceder a los órganos jurisdiccionales, independientemente del tipo de pretensión formulada, a la que deberá brindársele una sensata y razonada ponderación en torno a su procedencia o legitimidad (Caso Inversiones La Carreta S.A.C., 2005). La Tutela Jurisdiccional implica, necesariamente, una garantía de acceso a la justicia y un análisis de fondo razonado sobre si aquello que se solicita corresponde ser concedido o no.

Ambos derechos —ambiente equilibrado y acceso a la justicia— son derechos difusos, es decir, de titularidad de la ciudadanía en general por lo que, en principio, su afectación impacta en todos. Esto último, sin perjuicio de que el análisis objeto del presente trabajo se circunscriba un ámbito geográfico determinado.

Con relación al derecho a un ambiente equilibrado, debe tomarse en cuenta que las infracciones a la normativa ambiental generan consecuencias altamente peligrosas para la salud de los ciudadanos conforme se desarrolla en los apartados siguientes.

Proscripción de la contaminación ambiental

El Glosario de Términos: Sitios Contaminados emitido por el Ministerio del Ambiente (2012) define a la “contaminación” como la “[d]istribución de una sustancia química o una mezcla de sustancias en un lugar no deseable (aire, agua, suelo), donde puede ocasionar efectos adversos al ambiente o sobre la salud”.

Por su parte, la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente (LGA), promulgada en octubre de 2005, establece como uno de los lineamientos ambientales básicos de las políticas

públicas a la prevención de riesgos y daños ambientales, así como la prevención y el control de la contaminación ambiental, principalmente en las fuentes emisoras.

Sin embargo, la Organización Mundial de la Salud ha señalado que el 92% de la población mundial está expuesta a niveles perjudiciales de contaminación atmosférica y que, cada año, la contaminación del aire en interiores provoca 531 000 muertes de niños menores de cinco años, así como infecciones respiratorias crónicas, enfermedades pulmonares, cáncer y otros efectos perjudiciales para la salud (2018, pág. 16).

Más aún, dicho organismo internacional ha señalado que cada año fallecen quince mil peruanos a causa de la contaminación ambiental, encontrándose el Perú como uno de los países más contaminados de América Latina (Zanatta, 2018). Señala, además, que Lima es una de las ciudades más contaminadas de América Latina, con uno de los peores niveles de calidad de aire en toda la región, superando hasta en seis veces el máximo “razonable” establecido internacionalmente.

En línea con ello, MINSA ha señalado que, en el periodo 2002-2005, las infecciones agudas de las vías respiratorias superiores (resfriados comunes, sinusitis aguda, faringitis, amigdalitis, laringitis aguda, traqueítis aguda, ente otras) han sido la principal causa de morbilidad (Consortio de Investigación Económica y Social, 2016).

Con relación a las causas de lo anterior, un estudio realizado por el Consortio de Investigación Económica y Social señala que la contaminación del aire en el Perú se genera debido al desarrollo de actividades industriales —como la actividad pesquera o minera— y por el deficiente parque automotor (2016).

Ahora bien, a efectos de determinar la existencia de contaminación ambiental, el Perú cuenta con los denominados Límites Máximos Permisibles (LMP)¹⁵ y los Estándares de Contaminación Ambiental (ECA)¹⁶, entre otros instrumentos de política. Ambas medidas

¹⁵La LGA define al LMP como “(...) 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 cumplimiento es exigible legalmente por el Ministerio del Ambiente y los organismos que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental”.

¹⁶La LGA define al ECA como “(...) la medida que establece el nivel de concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente. Según el parámetro en particular a que se refiera, la concentración o grado podrá ser expresada en máximos, mínimos o rangos (...). No se otorga la certificación ambiental establecida mediante la Ley

—LMP y ECA— son de obligatorio cumplimiento, en defecto de lo cual, se aplicarán las sanciones administrativas y penales a que haya lugar.

La legislación nacional proscribe adicionalmente, de manera general, la comisión de conductas que generen contaminación ambiental por su impacto en la vida y salud de las personas.

Mecanismos de disuasión

Uno de los mecanismos más extendidos para disuadir a los sujetos de incurrir en conductas constitutivas de infracción administrativa o ilícito penal es la imposición de sanciones —multas, privación de la libertad, entre otras—.

En línea con los Principios de Internalización de Costos y de Responsabilidad Ambiental recogidos en la LGA, las sanciones administrativas o penales contemplan, como parte de su finalidad, que toda persona natural o jurídica, pública o privada, asuma el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente, debiendo 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 las demás responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.

Dentro de dicho marco, por ejemplo, el artículo 304 del Código Penal contempla el delito de Contaminación del ambiente en los siguientes términos:

“Artículo 304.- Contaminación del ambiente

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

Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de tres años o prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas”

del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, cuando el respectivo EIA concluye que la implementación de la actividad implicaría el incumplimiento de algún Estándar de Calidad Ambiental”.

Se sanciona penalmente, entonces, la comisión de conductas que generan contaminación ambiental; por ejemplo, la superación de los LMP.

La sanción de dichos delitos tiene por finalidad desincentivar su comisión por lo que su ineficaz sanción —o falta de atribución de responsabilidad— determina que no se cuente con mecanismos efectivos para lograr que los individuos no cometan delitos ambientales, generándose niveles de contaminación cuyos efectos han sido reseñados líneas arriba.

Data preliminar del tema de interés

Población afectada

Como se ha indicado, la OMS señala que Lima es una de las ciudades más contaminadas de América Latina, con uno de los peores niveles de calidad de aire en toda la región, superando hasta en seis veces el máximo “razonable” establecido internacionalmente (Zanatta, 2018).

En esta ciudad se concentra alrededor del 28% de la población. De acuerdo con el Censo de Población del año 2017, la capital es el departamento con mayor población (con un total de 9 millones 485 mil 405 habitantes), la siguiente, Piura, tiene un total de 1 millón 856 mil 809 habitantes (Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, 2018, pág. 19).

Se toma como territorio de interés el integrado por Lima Metropolitana —comprendiendo dentro del mismo a Lima Norte, Lima Centro, Lima Sur, Lima Este— y a la Provincia Constitucional del Callao.

De acuerdo a data del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2018), la provincia de Lima cuenta con los niveles más altos de educación, acceso a salud, posee un alto nivel de urbanidad y características infraestructurales adecuadas en sus viviendas, así como de acceso a los servicios públicos de agua y alcantarillado, condiciones que permitirían un adecuado nivel de desarrollo, mayor al promedio del resto del país. Por ello, presenta un ambiente propicio para analizar como las condiciones de contaminación pueden afectar a su población.

Adicionalmente, como muestra de la problemática de los delitos ambientales en la provincia de Lima, el Ministerio Público ha optado por incorporar las siguientes Fiscalías Especializadas en Material Ambiental:

- FEMA de Lima, con competencia en Lima, Lima Sur y Lima Este.
- Fiscalía de Prevención del Delito y Material Ambiental del Callao.
- Primera Fiscalía de Prevención del Delito y Material Ambiental de Lima Norte
- Segunda Fiscalía de Prevención del Delito y Material Ambiental de Lima Norte
- Primera FEMA de Ventanilla.

Historia detrás del tema

Sanción penal de delitos ambientales

En la Conferencia “La protección de los derechos humanos en el derecho penal”, el profesor SCHUNEMAN, señaló que el derecho penal es la herramienta principal para la protección de los derechos humanos a nivel nacional. De acuerdo con dicho profesor, el derecho penal nace como una reacción frente a aquellos casos graves en los que la sanción impuesta en otros ámbitos no resulta ser suficiente frente al daño ocasionado y se requiere que se imponga una aflicción adicional, una pena, que solo puede ser impuesta a través de un proceso penal (2018).

El derecho penal es, pues, la manifestación más poderosa del “*ius puniendi*” estatal y, por lo tanto, impone ciertas particularidades en su diseño y restricciones en su aplicación. Conforme a MIR PUIG, el derecho penal es un medio de control social frente a aquellos comportamientos que resultan especialmente indeseables (2011, págs. 39 - 40) y que comportan una afectación a los bienes jurídicos, definidos como aquellos intereses o valores necesarios para el pleno desarrollo de los individuos.

El reconocimiento del medio ambiente como un bien jurídico digno de protección no fue sencillo, enfrentando como primer problema su representación como un “derecho difuso”, es decir, cuya titularidad no corresponde a un individuo en particular, sino a una comunidad indefinida. Como segundo problema, se enfrentó la definición propia del concepto de medio ambiente, diferenciado de una visión meramente antropocéntrica, enfocada en el valor del ambiente en relación con las actividades humanas, evolucionando hasta su comprensión ecosistémica que valora al ambiente por sí mismo.

Fueron los grandes desastres ambientales como Minamata, Bhopal y Chernóbil los que inspiraron a diversos países a mejorar su legislación ambiental, incorporando la figura de los delitos ambientales.

En el caso peruano, fue el Decreto Legislativo 613 de 1990 —Código del Ambiente— el que introdujo por primera vez los delitos ambientales a la legislación nacional; sin embargo, fue recién con el Código Penal de 1991, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 635, publicado el 8 de abril de 1991, que se introducen de forma autónoma en el ordenamiento penal, aunque inicialmente bajo el título de “Delitos Contra la Ecología”.

Posteriormente, mediante la Ley 29263, del 2 de octubre de 2008, se derogó el capítulo sobre “Delitos Contra la Ecología” y se incorporó el Título XIII “Delitos Ambientales”, que incluye los siguientes capítulos: Capítulo I: Delitos de Contaminación, Capítulo II: Delitos Contra los Recursos Naturales y Capítulo III: Responsabilidad Funcional e Información Falsa. Finalmente, mediante Decreto Legislativo 1351, del 7 de enero de 2017, se modificó la fórmula del tipo penal de contaminación.

Cabe señalar que el principal cambio que sufrieron los delitos ambientales se produjo como consecuencia de las obligaciones internacionales asumidas por el Perú en el Tratado de Libre Comercio celebrado con los Estados Unidos el 12 de abril de 2006 y vigente desde el año 2009. Dicho acuerdo, busca el desarrollo del comercio internacional con criterios de responsabilidad social, ambiental y económica y establece que el Perú deberá observar y hacer cumplir su legislación, estableciendo altos niveles de protección ambiental (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2019).

Esto último resulta importante ya que el derecho penal no solo cumple una función de prevención especial (sancionando a aquel que ha cometido la conducta ilícita), sino, también, de prevención general, advirtiendo a toda la sociedad que frente a la comisión de las conductas prohibidas por el Estado recibirán una sanción. Sin embargo, para que esto se cumpla, no basta con la inclusión de una conducta como delito, sino que es necesario que exista una clara demostración de que estas normas serán aplicadas, es decir, que los infractores ambientales serán oportunamente investigados, procesados y sancionados, de comprobarse su responsabilidad.

Es justamente en este punto en el que se aprecia una debilidad, ya que, conforme a la data obtenida, aunque existen múltiples denuncias e investigaciones por la comisión de

ilícitos ambientales, un gran porcentaje de estas no concluyen con la sanción del responsable. Conforme lo señala el Ministerio Público, solo el 7% de las denuncias ambientales terminan en condena (El Comercio, 2018).

Frente a ello, la Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental ha señalado que ello se debe al poco presupuesto con el que cuentan las Fiscalías para investigar y obtener pruebas (El Comercio, 2018). De lo señalado, se desprende que la ausencia de sentencias no se debe a denuncias indebidas o a la ausencia de responsabilidad penal, sino en las dificultades que enfrentan las Fiscalías para obtener las evidencias necesarias que permitan al Juez superar la duda razonable y determinar la culpabilidad de los procesados.

Situación actual

De acuerdo con información brindada por el Poder Judicial, el número de sentencias emitidas en casos de delitos ambientales ha sufrido un descenso. Mientras que en los años 2016 y 2017 se emitieron 675 y 652 sentencias, respectivamente, en el 2018 solo fueron emitidas 600 (El Comercio, 2018).

Entre los años 2015 y 2018, las Fiscalías atendieron alrededor de 19,451 denuncias por delitos ambientales y, pese a los esfuerzos realizados, a setiembre de 2018 solo se obtuvieron 1,472 sentencias condenatorias (el 7%) (El Comercio, 2018).

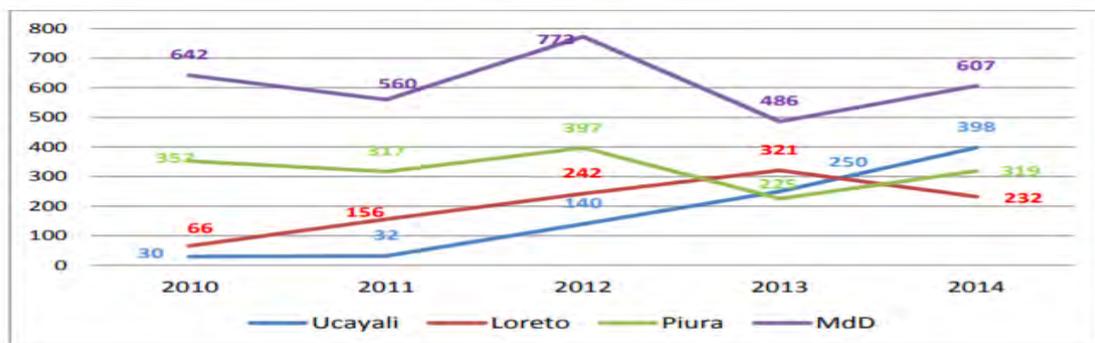
Al respecto, según señaló la Coordinadora Nacional de FEMA, los principales problemas por los que atraviesan los procesos penales en esta materia se encuentran relacionados con la falta de recursos de la Fiscalía, la falta de apoyo técnico, de peritos y la alta especialidad de la normativa ambiental (Actualidad Ambiental, 2018).

Se advierte, entonces, que si bien el desarrollo de diversas actividades —principalmente industriales— ha venido generando impactos ambientales que afectan gravemente a la salud de las personas y, por tanto, a su derecho a un medio ambiente equilibrado, no se ha sancionado eficazmente la comisión de dichas conductas y, por tanto, tampoco se ha garantizado el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva en términos de acceso a la justicia y de la emisión de una decisión de fondo debidamente razonada y motivada.

En el marco de lo señalado, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) identificó que mientras existía una tendencia de crecimiento en el

caso de denuncias ambientales, también se presentaba un congestionamiento de estas en la etapa fiscal, como se puede observar de las tablas que se muestran a continuación (2005):

Figura 1: Denuncias Ambientales por Región



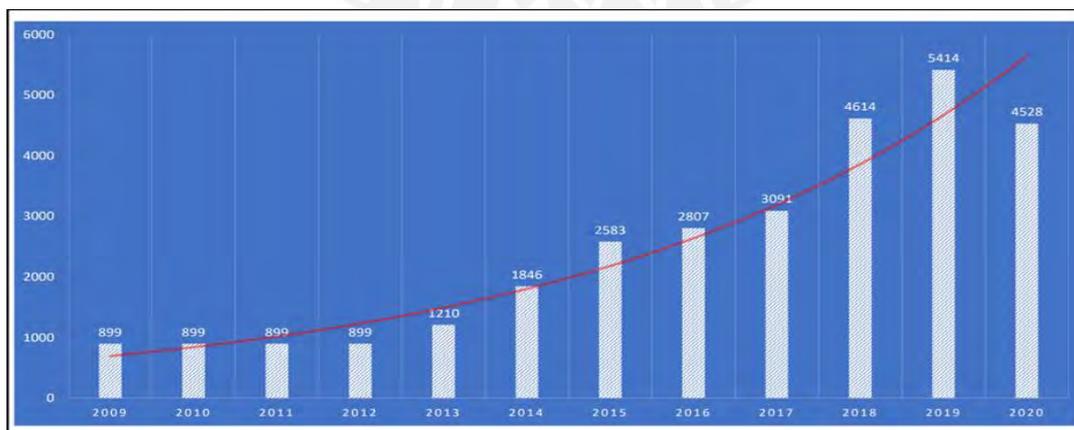
Elaboración: USAID

Fuente: Data proporcionada por el Ministerio Público

Conforme se observa en el Figura 1. Existe un claro incremento de denuncias en las regiones analizadas entre el 2013 y el 2014, con excepción de la Región Loreto en la que existe una caída inicial.

Ello se complementa con la información presentada por la Procuraduría General que señala que desde el año 2019 hasta la fecha los delitos ambientales se han incrementado aproximadamente en un 900%, conforme se puede observar en el siguiente gráfico:

Figura 2: Casos sobre delitos ambientales

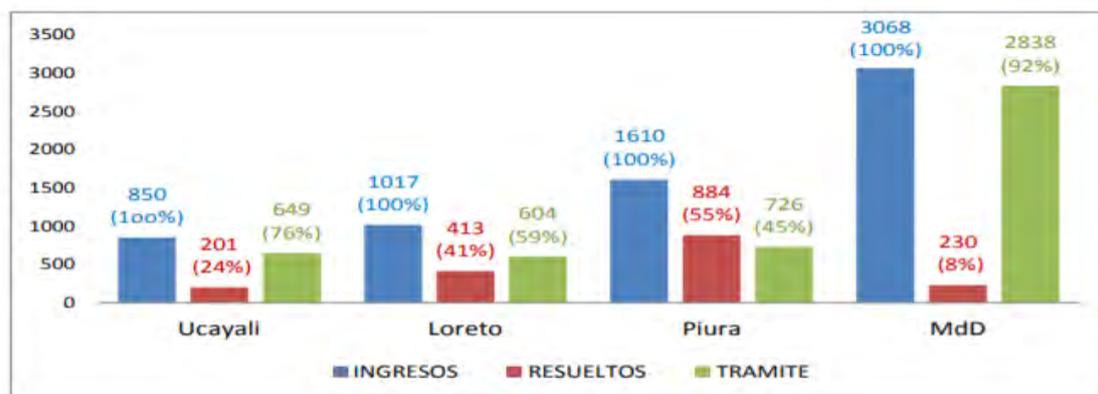


Fuente: Procuraduría Pública de Delitos Ambientales

Elaboración: MINAM

Por otra parte, en la Figura 3 se puede observar el estado de las denuncias tramitadas ante esas mismas Fiscalías durante el periodo analizado.

Figura 3: Denuncias Ambientales por Etapa de Trámite



Elaboración: USAID

Fuente: Data proporcionada por el Ministerio Público

A fin de analizar la información, se debe considerar lo siguiente:

- Los **ingresos** se refieren a aquellas denuncias que han sido presentadas a la Fiscalía.
- Los **casos resueltos** se refieren a aquellos que cuentan con una resolución o están concluidos.

Puede tratarse de una resolución de archivo por parte de la Fiscalía o una sentencia (absolutoria o condenatoria) en primera instancia por el juez.

- Los casos **en trámite** se refieren a aquellos que, ingresados a la Fiscalía, aún no han sido objeto de pronunciamiento (archivo, disposición de formalización de denuncia o acusación).

Como se puede observar, la mayor concentración de casos se produce en la Fiscalía, encontrándose en trámite y sin resolución final. Lo indicado se corrobora con la clara reducción del número de sentencias emitidas en los procesos ambientales.

Como ya se ha señalado, mientras que en los años 2016 y 2017 se emitieron 675 y 652 sentencias, respectivamente, en el 2018 solo fueron emitidas 600 (El Comercio, 2018).

Lamentablemente, el Poder Judicial no cuenta con data actualizada que permita contrastar el número de casos ingresados o en trámite; así lo advierte la propia Comisión Nacional de Gestión Ambiental de dicho órgano (CNGA-PJ).

Sin embargo, a raíz de la elaboración del Plan de Gestión Ambiental 2017-2021, se ha podido contar con la siguiente información (2017, pág. 31):

TABLA 1: Carga Procesal penal ambiental por distrito periodo 2012 – 2014

Etiquetas de fila	2012	2013	2014	Total
ÁNCASH		12	2	14
AREQUIPA		1		1
CALLAO		24	6	30
CUSCO		6		6
DEL SANTA	25			25
HUÁNUCO	1			1
HUAURA		2		2
JUNÍN			12	12
LAMBAYEQUE	2			2
LIMA (P)	20	27	34	81
LIMA ESTE			47	47
LIMA NORTE	31	28	61	120
LIMA SUR	4		6	10
MOQUEGUA		4		4
PASCO	2		2	
PIURA		1		1
SAN MARTÍN		2		2
TACNA		2		2
TUMBES	2			2
UCAYALI	2	7	5	14
VENTANILLA	2	2	2	6
Total	91	118	175	384

Fuente: Recabada por la Subgerencia de Desarrollo de Sistemas del Poder Judicial
Elaboración: Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial – CNGA-PJ

Como se desprende de lo anterior, en el periodo 2012 – 2014, Lima reporta la mayor cantidad de carga procesal penal ambiental, lo cual constituye uno de los factores por los cuales se ha elegido a dicha ciudad como ámbito de estudio.

TABLA 2: Carga procesal y expedientes resueltos en delitos ambientales a nivel nacional por subespecialidad penal periodo: enero – octubre 2016

Subespecialidad	Carga inicial (A)	Ingresos (B)	Carga Procesal (C = A + B)	Resultados (D)	Exp. Remitidos €	Exp. En reserva	Carga Pendiente (G = C-D - E - F)
Sala Penal de apelaciones	6	45	51	18	0	0	33
Juzgado Penal Unipersonal	143	207	350	63	32	9	246
Juzgado Penal Colegiado	2	4	6	1	2	0	3
Juzgado Penal	0	0	0	0	0	0	0
Juzgado de Investigación Preparatoria	0	1,420	1,420	154	16	0	1250
Total	151	1,676	1,827	236	50	9	1,532

Fuente: Recabada por la Subgerencia de Desarrollo de Sistemas del Poder Judicial

Elaboración: Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial – CNGA-PJ

La fórmula utilizada debe entenderse del modo siguiente:

$$G = C - D - E - F$$

- **A:** Carga Inicial (carga proveniente del año judicial anterior: 2015)
- **B:** Ingresos (casos iniciados durante enero a octubre de 2016).
- **C:** Carga procesal (resultado de A + B)
- **D:** Resultados, casos que han sido resueltos por el órgano jurisdiccional ya sea con sentencia o cualquier resolución que pone fin al proceso.
- **E:** Expedientes remitidos (expedientes enviados a los órganos jurisdiccionales superiores en apelación o revisión)
- **F:** Reserva (aquellos casos que no han podido ser resueltos pero que tampoco han sido archivados)
- **G:** Carga Pendiente (casos pendientes de ser resueltos ante el órgano jurisdiccional)

Sin perjuicio de las limitaciones señaladas, de acuerdo con la data consignada, el alto número de denuncias presentadas no se corresponde con la carga procesal del Poder Judicial, lo que corroboraría el hallazgo de USAID respecto a la concentración de casos en las Fiscalías durante la etapa de investigación. En ese sentido, se observa que existirían elementos que no permitirían o dificultarían que las denuncias formuladas lleguen a manos del Poder Judicial y sean adecuadamente sancionadas a través de sentencias condenatorias.

Uno de los ejemplos más claros de la problemática de la ineficaz sanción de los delitos ambientales se observa en los casos de deforestación. La Asociación Alerta Ambiental ha realizado diversos análisis respecto de la deforestación en Madre de Dios y ha llegado a algunas conclusiones que cabe resaltar.

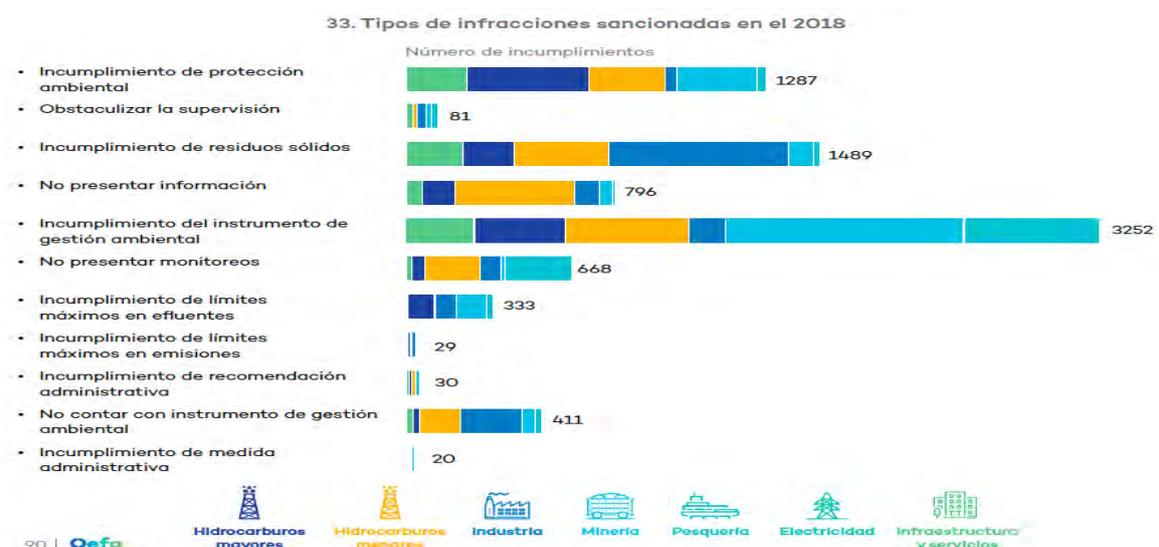
La primera de ellas es que los Fiscales se encuentran sobrecargados por el número de casos que deben investigar, ya que existen 2,500 denuncias en trámite a cargo de 3 fiscales ambientales, por lo que cada fiscal asume 23 veces la carga óptima de casos (Alerta Ambiental, 2018).

La segunda conclusión fue que, pese a que las denuncias penales eran interpuestas y las investigaciones eran iniciadas, ello no detenía la actividad de deforestación, ya que se carecía de una sentencia sancionatoria. Se comprobó que en los 19 casos seleccionados (por su especial gravedad), pese a existir denuncias, la deforestación se mantuvo y llegó a afectar 812.62 hectáreas (área equivalente a los distritos de Magdalena y Jesús María). De estos casos, solo en 3 se había concluido con la investigación en su primera fase. Por ello, indican que *“en tanto no exista justicia ambiental ágil y efectiva los ilegales continúan deforestando bosques en la Amazonía peruana”* (Alerta Ambiental, 2018).

Por otro lado, si bien el OEFA cuenta con información respecto de la cantidad de infracciones sancionadas durante el 2018 por tipo de infracción —como parte de su memoria institucional anual— dicha data es insuficiente para establecer los casos en que se haya verificado a nivel administrativo la existencia de contaminación ambiental.

Ello es así pues no todas las infracciones sancionadas tienen por efecto generar contaminación y, de aquellas que sí pudieran hacerlo, no se ha precisado las que efectivamente generaron contaminación ambiental.

Figura 4: Tipos de infracciones sancionadas por el OEFA en el 2018



Fuente: Memoria Institucional OEFA 2018

Elaboración: OEFA

En efecto, como se advierte en la Figura 3, durante el 2018, el OEFA sancionó en primera instancia 333 infracciones por incumplimiento de límites máximos en efluentes, es decir, incumplimiento de LMP; sin embargo, se sancionó también 3,252 infracciones correspondientes a incumplimientos del instrumento de gestión ambiental y 1,287 por incumplimiento de obligaciones de protección ambiental, entre otras.

Si bien es posible señalar que el incumplimiento de un LMP siempre genera contaminación ambiental —en línea con el tipo penal reseñado en apartados precedentes— no es posible señalar lo mismo respecto de las infracciones vinculadas con incumplimientos a instrumentos de gestión ambiental o incumplimientos de obligaciones de protección ambiental.

Responsables dentro del Estado: Actores intervinientes

La justicia ambiental incorpora una gran variedad de actores. En ese sentido, considerando el tema bajo análisis, se debe hacer referencia a aquellos actores estatales que participan directamente en el proceso de investigación y juzgamiento de los ilícitos ambientales y que son los siguientes:

- a. **La Policía Nacional del Perú:** De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1267, Ley General de la Policía, es función de la PNP participar en la política de ecoeficiencia del Estado y en el cumplimiento de las disposiciones relativas a la protección y

conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, así como realizar las funciones de investigación policial, por iniciativa propia o bajo la conducción jurídica del Fiscal, en concordancia con el Código Procesal Penal.

b. Ministerio Público - Fiscalía de la Nación: conforme al artículo 159 de la Constitución Política del Perú, corresponde al MP-FN ejercer la acción penal de oficio o a pedido de parte. En el 2008, se crearon las FEMA, lo que significó un gran avance para el desarrollo de la justicia ambiental, asimismo se cuenta con Fiscalías de Prevención con competencia en materia ambiental.

Las FEMA cuentan con competencia supranacional y fueron creadas para prevenir e investigar los delitos en materia ambiental, de manera que estas se desarrollen de forma dinámica y eficiente. Tienen como ejes principales de prevención y precautoriedad, así como el trabajo coordinado y estratégico con las demás instituciones públicas competentes. Las FEMA tienen competencia para prevenir e investigar los delitos previstos en el Título XIII del Código Penal (Ministerio Público - Fiscalía de la Nación, 2019). Actualmente existen FEMA en: Lima, Lima Norte, Callao, Ventanilla, Amazonas¹⁷, Bagua, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho¹⁸, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Leoncio Prado, Junín, Chanchamayo, Lambayeque, La Libertad¹⁹, Loreto²⁰, Madre de Dios, Pasco, Piura, Puno, San Martín²¹, Alto Amazonas, Del Santa, Sullana y Ucayali²².

c. Equipo Forense en Materia Ambiental - EFOMA: Unidad Especializada del Instituto de Medicina Legal del MP-FN. Es un equipo multidisciplinario de Peritos Especializados en las áreas de Química, Biología, Forestal, Pesquera y Economía, brindando el servicio de apoyo técnico – científico a los Fiscales a nivel nacional, a fin de ejecutar Peritajes con la finalidad de investigar, identificar, cuantificar, valorar y predecir los daños ambientales. Cuenta con un Laboratorio Forense ambiental para determinar parámetros de calidad ambiental de las muestras recolectadas en las pericias ambientales a nivel nacional, sus Dictámenes Periciales sirven como prueba

¹⁷Sede Amazonas, sede Rodríguez de Mendoza y sede Bongará

¹⁸ Sede Ayacucho, sede Puquio y sede San Francisco

¹⁹Fiscalía Provincial y Fiscalía Transitoria

²⁰Sede Maynas, sede Iquitos y sede Nauta

²¹Sede Moyobamba, sede Juanjuí

²²Dos en capital de provincia y una sede en Atalaya

en apoyo a los procesos de investigación Fiscal de delitos ambientales a cargo de las FEMA (Ministerio Público - Fiscalía de la Nación, 2017).

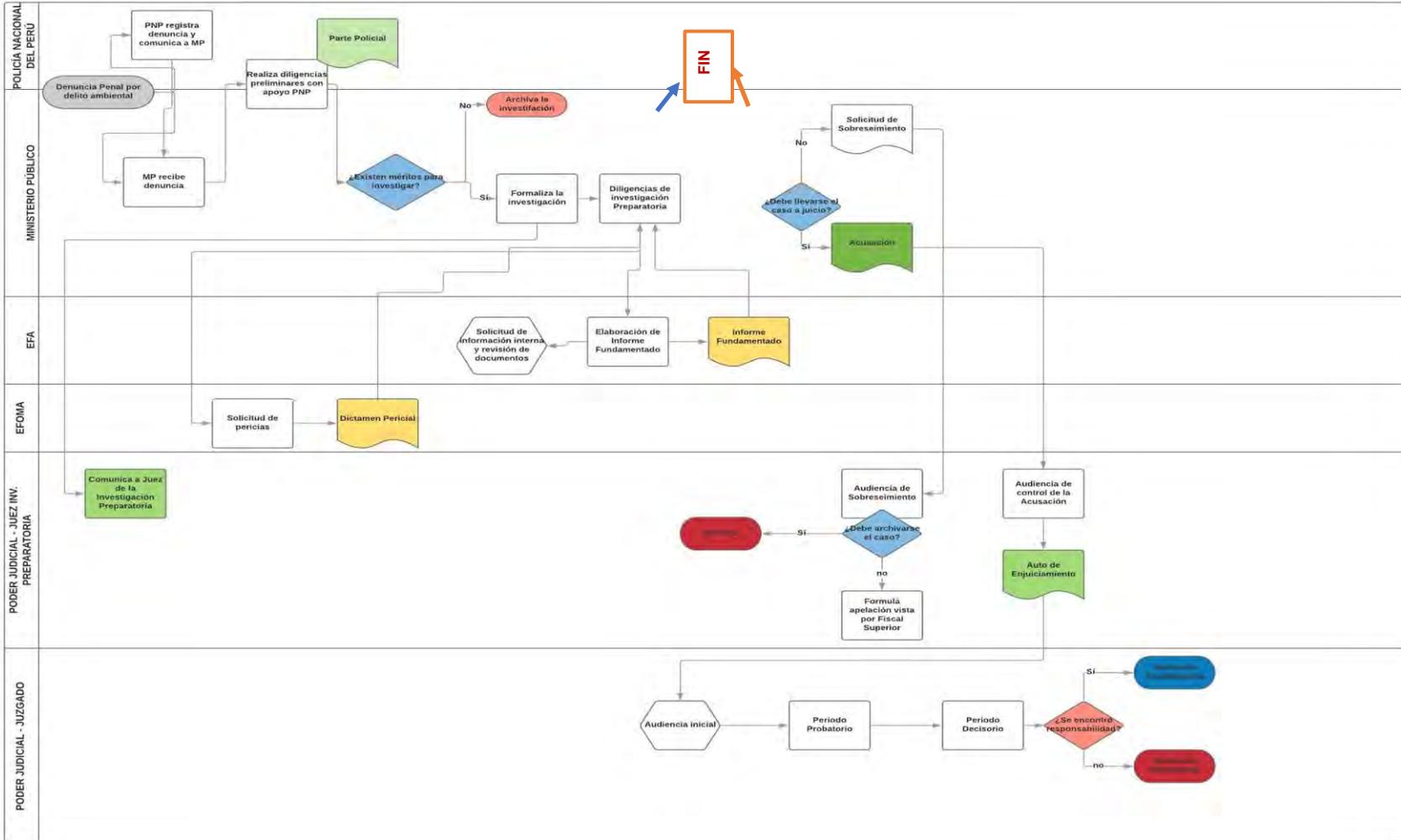
- d. **Entidades de Fiscalización Ambiental - EFA:** encargadas de verificar la comisión de infracciones ambientales sancionables a nivel administrativo. En virtud de la LGA, participan como organismos técnicos en las investigaciones penales por delitos ambientales. Dependiendo de las competencias que desarrollen pueden ser de carácter nacional (como el OEFA), de alcance regional (como los Gobiernos Regionales) o de alcance local (como las Municipalidades). Las EFA son a su vez supervisadas por el OEFA en el cumplimiento de sus funciones.
- e. **Poder Judicial:** Conforme al artículo 139 de la Constitución Política del Perú, corresponde al PJ la exclusividad de la función jurisdiccional. Mediante Resolución Administrativa N° 155-2013-CEPJ se incorporó por primera vez el componente de la especialidad en los Juzgados Especializados Ambientales y crea los Juzgados de Investigación Preparatoria Especializados en Delitos Ambientales en los Distritos Judiciales de Piura y Cusco. Posteriormente, se crearon órganos jurisdiccionales especializados en delitos aduaneros, tributarios, de mercado y ambientales²³. Igualmente, se crean el Primer y Segundo Juzgado Penal Supraprovinciales con Subespecialidad en Delitos Aduaneros, Tributarios, de Propiedad Intelectual y Ambientales del departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao (Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial, 2017, pág. 24). Sin embargo, es recién en mayo del 2018 que se crea el primer Módulo de Justicia Ambiental en Madre de Dios, el que incluye un Juzgado Penal Unipersonal y un Juzgado de Investigación Preparatoria.

Cadena de valor de las intervenciones asociadas al tema de interés

El procedimiento penal conlleva un desarrollo complejo que involucra la participación de distintos actores descritos en el punto anterior. La siguiente figura puede servir de guía para comprender el desarrollo del procedimiento penal:

²³En Puno, Tacna, Arequipa (con competencia en Arequipa, Ica y Moquegua), Huánuco (con competencia en Huánuco y Ucayali), Iquitos, Lambayeque (con competencia en Lambayeque, La Libertad y Cajamarca), Piura (con competencia en Piura, Sullana y Tumbes)

Figura 5: Procedimiento Penal



Elaboración propia

Como se observa, el procedimiento penal inicia con la interposición de una denuncia ante la PNP y culmina con la emisión de una sentencia (ya sea absolutoria o condenatoria) y se desarrolla a través de tres etapas principales: la investigación (que comprende la investigación preliminar y la investigación preparatoria), la etapa intermedia (o de saneamiento) y la etapa de Juzgamiento.

En mérito a lo señalado, se tomará como criterio para la elaboración de las cadenas de valor las intervenciones correspondientes a cada actor dentro del proceso y que se observa en la tabla que se muestra en la siguiente página:



Tabla 3: Actores involucrados y cadenas de valor

Actor	Insumo	Proceso	Producto	Resultado esperado
PNP	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos • Recursos económicos • Computadora • Equipos técnicos • Equipos de laboratorio • Papel • Denuncia ciudadana • Disposición Fiscal • Piezas fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de diligencias (declaraciones, acciones en campo). • Revisión de diligencias realizadas y de documentos recibidos 	Parte Policial	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilación de los indicios que pueden colaborar con el esclarecimiento de los hechos. • Determinación inicial de posibles responsables
EFA	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos • Recursos económicos • Computadora • Papel • Sistemas de monitoreo • Carpeta Fiscal • Información de acciones de Fiscalización y diligencias de acompañamiento • IGA • Normativa aplicable 	Elaboración del IF	IF	Determinación de la norma administrativa infringida + Sustento técnico de los hechos investigados

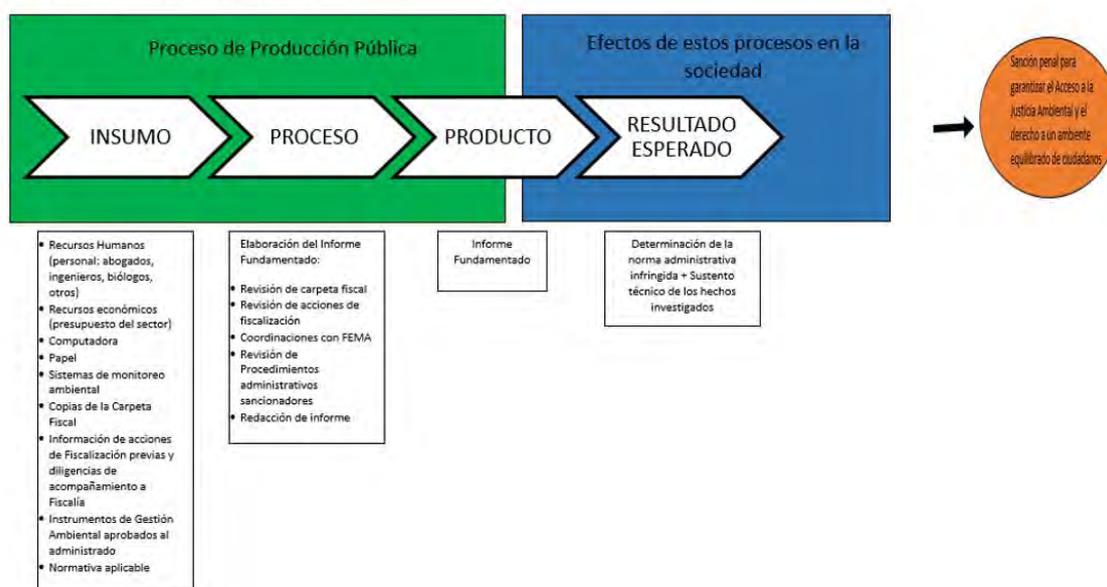
Actor	Insumo	Proceso	Producto	Resultado esperado
EFOMA	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos • Recursos económicos • Computadora • Equipos técnicos • Equipos de laboratorio • Papel • Piezas fiscales • Laboratorio 	Elaboración de dictamen pericial	Dictamen Pericial	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de superación de LMP o ECA • Determinación de la existencia de daño ambiental y su magnitud
FEMA	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos • Recursos económicos • Computadora • Papel • Denuncia ciudadana • Normativa Aplicable 	Calificación de la denuncia	Disposición de inicio de diligencias preliminares	Determinación de diligencias necesarias para esclarecer los hechos
	+ Parte Policial	Elaboración de Formalización de la Denuncia	Formalización de la Denuncia	Determinación de elementos mínimos que acrediten la necesidad de una investigación
	+ IF + Carpeta Fiscal + Dictamen Pericial + Escritos de la defensa + Escritos del agraviado	Elaboración de acusación	Acusación	Determinación de: <ul style="list-style-type: none"> • Elementos probatorios de la conducta delictiva • Norma ambiental infringida • Existencia de daño ambiental y su magnitud

Actor	Insumo	Proceso	Producto	Resultado esperado
				<ul style="list-style-type: none"> • Responsables
PJ	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos • Recursos económicos • Computadora • Papel • Acusación • Normativa aplicable 	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencia Preliminar de Control de la Acusación 	Auto de Enjuiciamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación clara y precisa de la conducta imputada, los elementos probatorios y los términos en los que se desarrollará el juicio.
	+ Acusación	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio Penal 	Sentencia Condenatoria	Determinación de: <ul style="list-style-type: none"> • Conducta delictiva • Responsabilidad penal del imputado • Pena aplicable • Reparación civil

Como ya se ha señalado, existen diversas intervenciones dentro del procedimiento penal. Sin embargo, en el presente caso, y atendiendo a la data que indica que los mayores problemas se presentan durante la investigación en Fiscalía, corresponde enfocar la atención en dicha etapa. Asimismo, considerando que se ha podido identificar una problemática que parte de la existencia propia de una complejidad en la normativa ambiental que llevó al legislador en el año 2005 a establecer la necesaria participación de las entidades administrativas dentro de la investigación, se abordará la cadena de valor de intervención de las EFA dentro del procedimiento de investigación.

Con ello se buscará identificar cómo se viene desarrollando esa intervención, así como el impacto de esta a través de data cualitativa. Considerando que la principal intervención se da a través de la emisión del IF, la cadena de valor a considerar será la siguiente:

Intervención: Informe fundamentado:



Cabe indicar que conforme a la data sobre la que se profundizará en la investigación, existen dificultades no solo en la existencia del IF, sino también en su proceso de elaboración y contenido que podrían impactar en la investigación penal. Por ello, se incidirá sobre el IF como producto en la cadena de valor seleccionada.

ANEXO 2: MATRIZ DE CONSISTENCIA DEL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA ARQUITECTURA DEL PROBLEMA PÚBLICO

Dimensión de la arquitectura del problema	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Fuente de dato	Herramientas
Magnitud del problema en el acceso a la justicia de los ciudadanos	¿Cuántas de las investigaciones por delitos ambientales seguidas en la ciudad de Lima durante el periodo 2013-2018 culminaron con una sentencia condenatoria y cuáles son las principales dificultades que se presentaron?	Comprender el trámite procesal de los delitos ambientales, el plazo que para ello se establece en la normativa vigente y las dificultades que pueden presentarse. Verificar el número de denuncias interpuestas en contraste con el número de sentencias condenatorias emitidas en el periodo 2013-2018.	La mayoría de las denuncias penales por delitos ambientales investigadas por las FEMA de la ciudad de Lima y Callao en el periodo 2013-2018 no han culminado con una sentencia condenatoria en la que se determine la responsabilidad de los investigados.	Legislación	Revisión documental
				Artículos de investigación	Revisión documental
				Documentos oficiales del MP-FN	Revisión documental
				Documentos oficiales del PJ	Revisión documental
Características de la población afectada	¿Cuál es la población afectada por la contaminación en Lima y Callao?	Identificar y caracterizar a los posibles afectados en la ciudad de Lima.	Existen ciudadanos afectados tanto por los efectos de la contaminación en sí misma como por la falta de atención a sus denuncias.	Documentos de entidades internacionales	Revisión documental
				Documentos de MINAM	Revisión documental
				Documentos de MINSA	Revisión documental
Actores involucrados en la elaboración del IF	¿Cuáles son los actores que intervienen en la elaboración, emisión y análisis del IF?	Determinar quiénes son los actores que intervienen en el proceso de elaboración, emisión y análisis del IF dentro del procedimiento penal (investigación y juzgamiento) de los delitos ambientales.	Los actores que intervienen en el proceso de elaboración, emisión y análisis del IF dentro del procedimiento penal (investigación y juzgamiento) son las EFA, las FEMA, el EFOMA, y el PJ.	Páginas institucionales de Entidades de Fiscalización Ambiental.	Revisión documental
				Documentos oficiales de EFA	Revisión documental
				Funcionarios del OEFA	Entrevistas
				Página institucional del MP-FN	Revisión documental
				Fiscales de las FEMA	Entrevistas

				Sentencias y otras resoluciones del PJ	Revisión documental
				Normativa ambiental	Revisión documental
				Normativa penal	Revisión documental
				Legislación sobre el IF	Revisión documental
Proceso relacionado a la elaboración del IF	¿Cómo el OEFA elabora los IF que emite?	Describir el proceso de elaboración de IF por parte del OEFA.	El OEFA cumple — en la mayoría de los casos— con las características del IF establecidas en el marco normativo, existiendo, sin embargo, dificultades que presentan oportunidades de mejora.	Documentos oficiales del OEFA	Revisión documental
				Información proporcionada por OEFA	Revisión documental
				Funcionarios del OEFA	Entrevistas
				Artículos periodísticos	Revisión documental
Proceso relacionado a las coordinaciones entre entidades	¿Cómo se desarrollan las coordinaciones entre el OEFA y las FEMA en la ciudad de Lima y Callao?	Comprender la dinámica de la interacción entre el OEFA y las FEMA de la ciudad de Lima y Callao, elementos positivos y negativos, así como oportunidades de mejora.	Existen dificultades que no permiten una armónica interacción entre estos actores.	Artículos de investigación	Revisión documental
				Funcionarios de Procuraduría del MINAM	Entrevistas
				Fiscales FEMA	Entrevistas
				Funcionarios del OEFA	Entrevistas
				Convenios de colaboración interinstitucional	Revisión documental
				Legislación	Revisión documental

ANEXO 3: HERRAMIENTAS DE RECOJO DE INFORMACIÓN PARA LA ARQUITECTURA DEL PROBLEMA

GUÍAS DE ENTREVISTAS

GUÍA DE ENTREVISTA — FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA AMBIENTAL — MINISTERIO PÚBLICO FISCALÍA DE LA NACIÓN

I. INDICACIONES GENERALES

4. *Es probable que la entrevista se realice en el despacho de la Fiscalía, coordinar horario y ser puntual.*
5. *Recordar que no es evaluación, ni examen, tiene propósitos académicos. Agradecer (repetidamente) su participación.*
6. *Utilizar lenguaje profesional, especializado a fin de generar confort al entrevistado*

II. TEMAS A TRATAR

A. Conocer al entrevistado

Primero presentarse, contar un poco sobre experiencia profesional, enfatizar experiencia en materia penal (lograr identificación)

3. Nombre
4. Ocupación (consultar si es fiscal titular o adjunto, cuándo asumió el cargo)
5. Funciones como Fiscal
6. ¿Dónde estudió? (permitir que desarrolle experiencia de estudios)
7. ¿Ejerce otras actividades distintas a la de Fiscal?
8. ¿Se desempeñó como fiscal/asistente en Fiscalías distintas a la FEMA?
¿Durante cuánto tiempo? (permitir que se explique, verificar si el tema lo incomoda)

B. Nivel de conocimiento de tema y relevancia (se incorporan tanto preguntas de Gestión como de especialidad penal/ambiental)

9. ¿Ha desarrollado labores en alguna entidad ambiental previamente a trabajar en FEMA?
10. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en la FEMA?

11. ¿Cuántos niveles de coordinación existen dentro del Ministerio Público?
12. ¿Es necesario contar con FEMAS? ¿Por qué?
13. ¿Cuáles son los requisitos necesarios para ser elegible como Fiscal de una FEMA? ¿Existe algún requisito que adicionaría?
14. ¿El Ministerio Público brinda cursos de especialización sobre delitos ambientales? ¿Los considera necesarios? (es mejor que preguntarle si se ha capacitado pues podría ofenderse, además permite identificar otros problemas de MP)
15. ¿Cuáles son los principales beneficios de trabajar dentro de un equipo especializado?
16. ¿Conoce sobre el Informe Fundamentado? (ver si se formula pregunta aquí o específicamente en la parte de coordinación)

C. Identificación de problemas generales

17. ¿Cuáles considera que son los principales retos que enfrenta el Ministerio Público?
18. ¿Cuáles son los principales retos que enfrentan las FEMA? (verificar a partir de la pregunta anterior)
19. ¿Cuenta con un equipo de trabajo?
20. ¿Cuál es la competencia territorial de su Fiscalía?
21. ¿Cuántos casos maneja aproximadamente? ¿Existe data?
22. ¿Cuáles son los principales delitos que investiga?
23. ¿Podría explicarme en términos sencillos cómo se realiza una investigación por delitos ambientales?
24. ¿Cuáles cree que son las principales diferencias con una investigación por delitos “comunes”? (Permitir que desarrolle esta pregunta de manera cómoda, mostrando interés)

D. Identificación de problemas con las Entidades de Fiscalización Ambiental

25. ¿Cuál es el papel que desempeñan las Entidades de Fiscalización Ambiental dentro de la investigación por delitos ambientales?
26. ¿Con qué entidades ambientales coordina usualmente?
27. ¿Las EFAs participan en diligencias?
28. ¿Las EFAs brindan información solicitada por la Fiscalía?

29. ¿Cómo identifica a la EFA que debe participar en la investigación? ¿Puede ser más de una?
30. ¿Cuál es el objetivo del Informe Fundamentado dentro de la investigación por delitos ambientales?
31. ¿Considera útil y/o adecuado el Informe Fundamentado dentro de la investigación? ¿Qué opina de los cambios que ha tenido en el tiempo? (Dejar que desarrolle, si es necesario hablar de los cambios realizados en donde se elimina como requisito de procedibilidad)
32. ¿Considera la participación de las EFA como una fortaleza o una debilidad?



GUÍA DE ENTREVISTA — COORDINACIÓN CON LAS FISCALÍAS
ESPECIALIZADAS EN MATERIA AMBIENTAL – ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

I. INDICACIONES GENERALES

- *Presentarse e informar sobre el objeto del estudio.*
- *Señalar el carácter confidencial de la entrevista, en particular, en momentos que se requiera contar con información sobre casos concretos que pudieran estar sujetos a reserva.*
- *Utilizar lenguaje profesional de corte técnico; evitar lenguaje coloquial*
- *No sugerir respuestas. Evitar el uso de palabras o frases que puedan incidir o inducir las respuestas como “ok”, “muy bien” u otras similares.*

II. TEMAS A TRATAR DURANTE LA ENTREVISTA

A. Conocer al entrevistado

1. ¿Cuál es su nombre?
2. ¿Cuál es su ocupación?
3. ¿Dónde estudió?
4. ¿A la fecha, ejerce alguna otra actividad profesional?

B. Conocer a COFEMA

5. ¿En dónde trabaja actualmente?
6. ¿Ha tenido la oportunidad de trabajar en temas ambientales anteriormente?
7. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en COFEMA?
8. ¿Cuál es la ubicación de COFEMA en la estructura orgánica del OEFA?
(identificar de qué área depende y si algún área depende de COFEMA)
9. ¿Cuántos profesionales laboran en el área y qué profesiones tienen?
10. ¿Cómo se organiza internamente COFEMA? *(tratar de conocer si existen equipos de trabajo y cómo es que estos se conforman: por temas, por profesión, u otro criterio)*
11. ¿Cuál es la labor de COFEMA, cuáles son sus funciones principales? *(tratar de entender a qué se dedica el área en términos de funciones y productos que emite. Dejar que se explique)*

12. ¿Cuál es el alcance de la competencia de COFEMA? (*competencia tanto en términos territoriales como materiales*)
13. ¿Existe en alguna otra entidad pública algún área como COFEMA?

C. Identificación de problemas generales

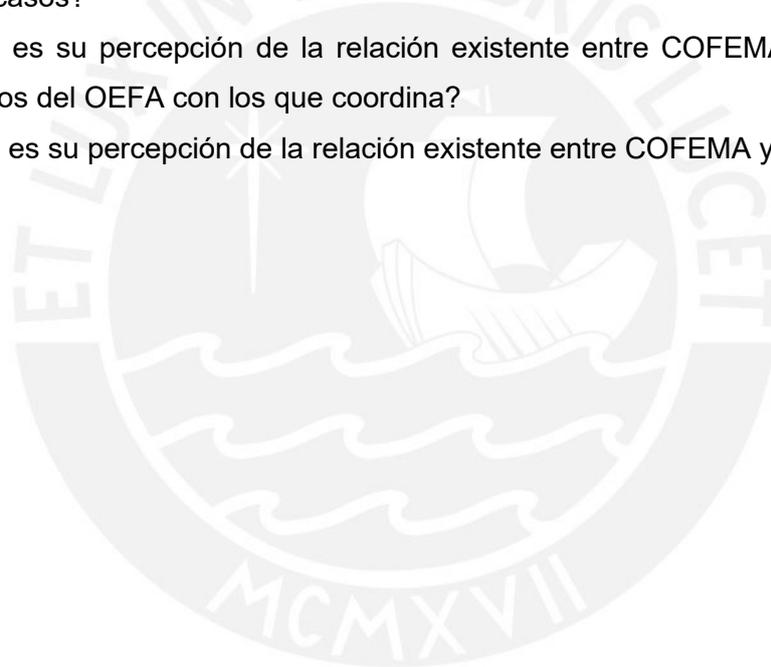
14. ¿Cuántos casos o requerimientos maneja COFEMA actualmente? ¿Cuántos ingresan mensualmente? ¿de qué tipo? ¿existe data de carácter público al respecto?
15. ¿Por qué tipo de delitos reciben la mayor cantidad de requerimientos?
16. ¿En el desarrollo de qué actividades económicas se cometen dichos delitos con mayor incidencia?
17. ¿Cuáles considera que son los principales retos que enfrenta COFEMA?
18. ¿Existe alguna acción, recurso u otro que, de contar con este, haría más eficiente su trabajo?
19. ¿Es necesario contar con mayor número de profesionales en el área para atender la carga que se recibe? ¿de alguna profesión particular?

D. Identificación de niveles y problemas de coordinación

20. ¿En el ejercicio de sus funciones COFEMA necesita coordinar con otros órganos del OEFA u otras instituciones públicas o privadas?
21. ¿En qué etapas del ejercicio de funciones de COFEMA intervienen dichos órganos o instituciones públicas o privadas? (*proporcionar ejemplo a efectos de hacer más clara la pregunta —Evaluación, Supervisión, Fiscalización, etc.*)
22. ¿Cómo interviene el OEFA y, en particular, COFEMA en investigaciones por la comisión de delitos de ambientales?
23. ¿Considera útil o necesaria la intervención de COFEMA en dichas investigaciones? ¿su participación es una fortaleza o debilidad a los efectos de la investigación penal?
24. ¿Cuál es el objetivo del Informe Fundamentado dentro de la investigación por delitos ambientales?
25. ¿Emiten otro tipo de documentos que jueguen algún papel en las investigaciones por delitos ambientales?
26. ¿Considera útil y/o adecuado el Informe Fundamentado a los efectos de la investigación? ¿Qué opina de los cambios que ha tenido en el tiempo? (*Dejar*

que desarrolle, si es necesario hablar de los cambios realizados en donde se elimina como requisito de procedibilidad)

27. ¿Con qué FEMA suele coordinar COFEMA?
28. ¿Por qué tipo de casos o delitos suele haber mayor necesidad de coordinación?
29. ¿En qué suelen consistir las coordinaciones con las FEMA? *(atención de requerimientos, participación en diligencias, emisión de informes específicos, otros)*
30. ¿Son fluidas las coordinaciones entre COFEMA y las FEMA? *(consultar si las posibles trabas de coordinación se deben a alguna situación estructural o a la idiosincrasia de la contraparte)*
31. ¿Existen casos en que los requerimientos de coordinación de las FEMA no corresponda ser atendidos por COFEMA o por el OEFA? ¿cómo se actúa en esos casos?
32. ¿Cuál es su percepción de la relación existente entre COFEMA y los demás órganos del OEFA con los que coordina?
33. ¿Cuál es su percepción de la relación existente entre COFEMA y las FEMA?



FORMATO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Consentimiento Informado

El presente estudio es conducido por mi persona la Srta. **Pía del Carmen Iparraguirre Alarcón/Carlos David Salas Ojeda**, identificado(a) con DNI N° **42392686/41370955**, quien viene realizando la Maestría de Gestión y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La meta de este estudio es conocer los mecanismos de interacción y las posibles dificultades existentes en la coordinación entre las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y las Entidades de Fiscalización Ambiental en la investigación de los delitos de contaminación ambiental.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder una entrevista, lo que le tomará aproximadamente 30 minutos de su tiempo. La conversación será grabada, así podré transcribir las ideas que usted haya expresado.

Su participación será voluntaria. **La información que se recoja será estrictamente confidencial y no será utilizada para ningún otro propósito que no esté contemplado en este estudio.**

Si tuviera alguna duda con relación al desarrollo del estudio, usted es libre de formular las preguntas que considere pertinentes. Además, puede finalizar su participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún perjuicio para usted. Si se sintiera incómodo, frente a alguna de las preguntas, puede mencionarlo.

En caso de estar conforme por lo expresado en este documento, brindar la información solicitada a continuación:

FIRMA

NOMBRE

DNI

SISTEMATIZACIÓN DE LAS ENTREVISTAS

Código	Guía de Entrevista	Cargo/Función	Experiencia	Opinión sobre FEMA	Opinión sobre EFA	Dificultades procesos penales	Capacitaciones	Opinión sobre IF	
1	F1	Guía 1	Fiscal adjunto de la FEMA de Lima	2 años y medio en FEMA. Antes como auxiliar.	Es necesario contar con FEMA pues se trata de un tema nuevo que se necesita trabajar. Reto de capacitación, todos los temas son nuevos. Tema técnico es muy importante contar con los instrumentos, herramientas y maquinaria necesarios para hacer nuestras labores, tomas de muestras, mediciones, para hacer el trabajo científico	Evaluación inadecuada o no contar con instrumentos o insumos para realizar mediciones, monitoreos, dificultan. No emiten informes claros. Indica que EFA debería fortalecer labores de fiscalización, porque mayoría de casos son porque no ha intervenido. Cuando les preguntamos sobre un caso, que acciones han tomado antes de investigación muchas veces no han hecho nada, Fiscalía debería ser última ratio. Participación de EFA en investigación: trabajo por desarrollar, fortalecer su trabajo.	Tema nuevo. No existen informes claros.	Ministerio Público, a través de la Coordinación de FEMA constantemente da cursos, capacitaciones, charlas, foros, eventos de orden nacional, internacional, también hay pasantías a todo el interior del país y también fuera del país	Es útil dependiendo de la entidad que lo emita e incluso del funcionario . Informes concretos y otros que no llegan al punto y depende. Caso por caso. No contestan las preguntas que le hacemos o no descifran lo que es relevante para la investigación. Debería pronunciarse respecto del daño , que se pronuncien como EFA especializadas.
2	F2	Guía 1	Fiscal Titular FEMA Callao	17 años en el MP. Desde 2012 en fiscalías relacionadas a temas ambientales.	Creación de FEMA es importante, antes delitos los veían todas las fiscalías.	No existe espíritu de colaboración. Trámites burocráticos. No se oponen a actuar pero existen demoras.	Caso del Callao existen delitos que se inician en la selva. no hay como desplazarse hasta allá o hacer labores de inspección. Se solicita apoyo a través de exhortos, pero depende de carga de otra fiscalía. También dificulta citar a los involucrados, cursar notificaciones y solicitar información a las autoridades. También respecto de estas el trámite burocrático.	Es necesario establecer espacios de capacitaciones donde se discuta el papel del IF con actores relevantes. hay reuniones pero no que tengan impacto.	No soy partidario del IF primero porque es de naturaleza híbrida: documental y pericia, por confusión se sometía a examen del perito. Ya se superó con reglamento del 2017, se establece carácter documental. Deben incorporar solo información relevante.
3	F3	Entrevista abierta	Fiscal Titular FEMA Ventanilla	Fiscal en FEMA desde mayo 2009, profesor universitario en Gestión Pública. Profesor AMAG	FEMA debe ser autónoma, bajo la lógica del derecho penal. MP actúa solo teniendo como apéndice de la investigación a PNP.	Realizan una labor adecuada. Pero existe la sensación de que ocultan información. OEFA a veces tiene nula actuación, no realiza adecuada labor de fiscalización y se restringe a PAS por obstaculización de fiscalización. EFA funcionan como parte del Estado que ve la necesidad de la inversión, el Estado necesita límites pero la EFA no puede poner esos límites, es parte del mismo gobierno.	No existen laboratorios de entidades. No hay equipos. No se entiende el daño a los servicios ecosistémicos.	A través de la coordinación de las FEMA.	Papel del IF es enumerar compromisos, normas, IGA. Inspecciones que incluyen no pueden ser cotejadas. Nula sindicación de responsabilidad que es lo que tenía el primer IF, pero tampoco corresponde que lo tenga porque derecho penal debe ser autónomo. El IF nació para dar mayor contundencia a los desbordes administrativos, la administración se encontraba sobrepasada y se pide actuar al derecho penal. No necesito el IF ni la perspectiva del funcionario. Tampoco informes técnicos porque LMP de Convenciones y Tratados es una mejor medición. Perú los coloca de acuerdo al interés de la empresa. Existen casos en los que IF se han "bajado" casos. Para él no puede haber ni insuficiencia probatoria ni vacío legal.

IF debe mantenerse	IF debe eliminarse	Ajustes a informe	Determinación de Competencias	Coordinación FEMA-EFA	Participación en diligencias	Pericias	Contaminación	Población afectada y	Innovaciones que realizó dentro de su institución	Data	Apoyo de otras entidades
Informe sirve para decidir el caso		Incluir daño por parte EFA.	De acuerdo a la vasta legislación ambiental. Hemos tenido pocos problemas en conflictos competenciales. Dependiendo del caso norma es clara, si es difuso y no se entiende se acude a OEFA.	EFA's están obligadas a brindar cualquier información que les pueda ser útil. Indica que EFA debería fortalecer labores de fiscalización, porque mayoría de casos son porque no ha intervenido. Cuando les preguntamos sobre un caso, que acciones han tomado antes de investigación muchas veces no han hecho nada. Fiscalía debería ser última ratio. Participación de EFA en investigación: trabajo por desarrollar, fortalecer su trabajo.	EFA's participan en campo para que den su opinión y para que emitan el informe técnico correspondiente en gabinete. Dificultades de algunas EFA's en mediciones por no contar con instrumentos, se pide apoyo a FEMA.	Señala que cuentan con EFCMA que son peritos ambientales (pero no conoce a todo el equipo). Indica que se trata de ingenieros especializados. Parte del IML del MP. Pericias son de gran utilidad, son gráficas, explicativas e ilustran sobre cómo se produce, el daño ambiental o riesgo de daño, como se afecta la calidad del ambiente y la salud ambiental, o los componentes ambientales	En aumento por actividades industriales que impacta en el Medio Ambiente. Es el delito más complicado de investigar, pues acreditar el daño ambiental a veces es difícil porque autoridades no hace evaluación adecuada.	Capacitaciones a EFA. Incorporación de perito en valoración económica (economista)	No cuenta con data específica pero aproximado de 100 casos por fiscal.	EFCMA (dentro del MP)	
Sólo si se modifica su estructura y contenido, el propósito y fin es sancionar. Ahora solo es un detalle de legislación, no hay contenido técnico.			Existen vacíos legales. Se requiere información a OEFA que ha colaborado a determinar algunos casos complejos. Existen casos donde muchas entidades intervienen, fiscal opta por citar a TODAS las autoridades que cree que pueden brindar información. No hay una consulta y no todas acuden.	Trámite burocrático. Existen casos donde muchas entidades intervienen, fiscal opta por citar a TODAS las autoridades que cree que pueden brindar información. No hay una consulta y no todas acuden. EFA no se oponen a actuar pero hay demora en atender porque no hay área determinada o porque son varias y no coordinan. Algunas se trasladan oficinas y otras los devuelven, pese a ser misma institución, alargando el plazo. Comunicación a través de oficinas. Solo Aduanas acepta correos y responden de ese modo. No existe espíritu de colaboración.		Deben complementar		Mayor parte de denuncias proviene de autoridades administrativas (no necesariamente EFA). Denunciantes no son parte, lo es el procurador del MINAM. Denuncian grupos de vecinos pero estamos ante intereses difusos.		Carga laboral es adecuada a número de integrantes del equipo. Se recibieron casos en liquidación (bajo antiguo código), sin data. Nuevos casos hacen seguimiento en sistema SFGD. al 21.JUL.2017 no había información oficial ni estadística. Fiscalía crea base de datos con ifno que le va llegando, actualmente 44 casos en liquidación. En SFGD sí permite reporte pero incluye investigaciones y acciones de prevención. Causas en trámite (investigaciones) 64 + 15 -20 acciones de prevención.	
	Si IF no funciona por características de la propia EFA.		Ante casos no bien definidos, pero la orientación no es pragmática y a veces incluir otras entidades es contraproducente.	Debe ser muy residual. Fiscal no debería andar de brazo con el ente administrativo, porque sino luego no lo podría denunciar por acción ineficiente. Necesitan ser antagónicos, separados. Un aspecto que sí relaciona con las FEMA es en las acciones de prevención en las que no busca que "colaboren" con la Fiscalía sino que "ejecuten sus funciones" de fiscalización, si ellos no cumplen, entonces ahí interviene FEMA (incluye denuncias a funcionarios). Existe la percepción de que EFA llega a ocultar información a los fiscales.	Fiscal no puede ir a diligencias con EFA. Si Fiscal va a diligencia y luego lo denuncia ¿cómo?	Asumidas por las propias empresas en laboratorios contratados por ellas.	Autonomía debería ser incluso para construcción de los tipos penales. LPB pero deberían pasar a ser totalmente autónomos.	Formación denuncia pero luego no impulsa ni participa. Incluso ha solicitado participación de UNAVIT y ha notificado, pero no hacen seguimiento. Denuncias provienen mayormente de organizaciones vecinales.	Internalización de costos (empresas asumen costos de las pericias para demostrar que NO contaminan). Interposición de medidas cautelares. Participación de universidades para informes técnicos. Participación de la Unidad de Víctimas del MP. Labores de prevención con FEMA.	No utiliza. Mide eficiencia de acuerdo a sus acciones preventivas. Favorece MARC.	Universidades

Código	Guía de Entrevista	Cargo/Función	Experiencia	Opinión sobre FEMA	Opinión sobre EFA	Dificultades procesos penales	Capacitaciones	Opinión sobre IF
4	FPP Entrevista abierta	Procurador del MINAM, a cargo de procuraduría especializada en delitos ambientales	Procurador MINAM desde el año 2009.	Son necesarias, deben especializarse	Poco colaborativas.		Capacita a EFAs pero se suspendió pues excede a sus funciones. Considera que debe capacitarse a Fiscales respecto de modificación del Reglamento. Capacitaciones se programaron 6 en el 2018, solo se realizaron 3 o 4, con apoyo GORE. Eran casos y teoría. El problema es que no eran planificados.	IF nace como una iniciativa frente a la falta de especialización, se buscó que apoye labor del fiscal, pero se convirtió en prueba madre. Ha sufrido una evolución. No puede volverse lo más simple para el fiscal. Cualquier modificación debe estar acompañada de una capacitación, que en la modificación del 2017 no ocurrió. Se logró aclarar su naturaleza con Casación ICA; requisito de procedibilidad, vinculatoriedad, necesidad de pericias. La modificación de su reglamento lo que ha causado es su debilitamiento como medio de prueba. No debe condicionar acción penal.
5	AE1 Guía 4	Abogado especialista en derecho penal ambiental.	Asesor en MINJUSDH. Ex Coordinador en COFEMA. Ejerció defensa de empresas en procesos penales ambientales.	Falta conocimiento no sólo en materia ambiental sino principalmente en como realizar investigaciones. Fiscales no entienden lo que hacen las EFA. Su falta de conocimiento hace que dependan excesivamente de EFA y de lo que ellas les digan.	No existe identificación con lo que el Fiscal requiere, no entienden porque son administrativistas. 90% de EFA locales y regionales no tienen capacidad para hacer un informe de manera correcta, aquí hay un problema estructural pues falta personal capacitado para desarrollar las funciones de fiscalización.	Falta de conocimiento de FEMA sobre métodos de investigación, excesiva dependencia de EFA, necesidad de determinar daño, falta de capacidad operativa técnica.	2017 se inició piloto en COFEMA, se buscó unir EFA, MP, PJ y FEMA. Fue útil para mejorar relaciones con FEMA.	De acuerdo a la norma actual es un rol netamente intermediador, articulador entre OEFA y fiscales . La mayor ayuda para los fiscales es la asistencia técnica que no está en la norma actual. Durante su gestión aquello que le fue más útil a los fiscales fueron los informes técnicos, pero se eliminaron con cambio de gestión.
6	OEFA 1 Guía 2	Funcionaria de COFEMA	5 años y 3 meses	Las coordinaciones entre COFEMA y las FEMA no son fluidas en aquellos casos que estas no aceptan el uso de medios electrónicos; ello, por un tema de idiosincrasia. Tienen muchas deficiencias técnicas y administrativas.	Visión legalista del funcionario que impide entregar la información que necesita la FEMA; siempre se ciñen al contenido mínimo establecido en la norma. Pero existen otras EFA que sí entregan la información que requiere el fiscal, más allá del contenido del IF establecido en la norma		Existe un plan de capacitación para el 2019 que contempla 12 sesiones de capacitación. Nacionales en Lima y regionales en su jurisdicción. Para el 2020 se piensa ejecutar capacitaciones a gobiernos locales.	Sí es útil en las investigaciones penales por la comisión de delitos ambientales, pero podría serlo más si se incorporara toda la información con que cuenta la entidad administrativa que, por decisión institucional, no la proporciona al no existir una obligación legal de por medio.

IF debe mantenerse	IF debe eliminarse	Ajustes a informe	Determinación de Competencias	Coordinación FEMA-EFA	Participación en diligencias	Pericias	Contaminación	Población afectada y	Innovaciones que realizó dentro de su institución	Data	Apoyo de otras entidades
Por el momento.	Sí, a ello debe apuntarse. Apuntar al modelo español o de EEUU con agencias especializadas. Existen informes que perjudican investigación, ejemplos: ALA locales.	Uniformidad, formatos. Entender que no solo son "administrados" los legales. Existen informes cruzados, por problemas de competencia.	Existen casos complejos. Existen informes cruzados, por problemas de competencia. Problemas con EFAs locales.	No cumplen con remitir IF pese a estar obligados por ley, cualquiera OEFA que es adscrito a MINAM. Debería existir una Plataforma de Acceso Público.	Eligen a cuales asistir	Labor de EFOMA, PNP. EFOMA no se da abasto, poco usado a la vez. EFOMA nació como un piloto que quedó en piloto. Se realizó con apoyo del BID, se compraron equipos pero ahora no hay insumos. Mayor prueba son los informes técnicos que emiten autoridades.	De 23,000 casos solo 4,000 son sobre contaminación.	80% casos inicia por denuncia ciudadana.	Incorporación de especialista en valoración económica. Buscó capacitar EFA.	Cuenta con data de procesos a nivel judicial pues es a partir de esta etapa que participa. En su opinión se han mejorado sentencias y montos. Pero confirma que MP y PJ no cuentan con data oficial. 2019: 24 mil procesos en giro.	
Sí, pero entender que su papel es orientador, no lo es todo. Tiene sentido porque tenemos normas penales en blanco.		EFAs locales no tienen capacidad para hacer el informe de manera correcta. Personal que lo elabora no es siempre idóneo (caso obstetiz). MINAM no quiere hacer IF. EIF puede ser sustituido por otros informes como caso de SUNAT.	Muchos dicen que no son necesarios pero existen casos complejos en casos inéditos, o donde participan varias entidades. Aquí sí es necesaria la intervención de autoridades ambientales especializadas.	Debe brindar asistencia técnica. Existe una excesiva dependencia del derecho penal económico de las entidades administrativas y sus informes, de manera general. Derecho administrativo puede sonar complejo pero informes no lo son. No existe voluntad de apoyar al Fiscal. Es necesario crear espacios de interacción con FEMA. Acercamiento personal (teléfono, consulta en tiempo real) y capacitaciones (mayor acercamiento). Necesario romper la barrera de Fiscal que cree estar solo, se sientan nuevamente aliados. Lo hacen por cumplir, mínimo indispensable. No hay soporte técnico a los fiscales.		No puede dependerse de EFOMA salvo que sea descentralizada.	Daño es lo que le da el sentido a la actuación penal, pero no se sabe determinar. NEFA i FEMA saben aplicar metodologías. No podemos tener responsabilidad objetiva en derecho penal.		No existe. Ello causa que por ejemplo en Pasco solo haya 1 fiscal.		
[No menciona la posibilidad de su eliminación]	[No menciona la posibilidad de su eliminación]	[No lo menciona directamente, pero cuestiona que el contenido mínimo actual no contemple toda la información que podría serle útil a la FEMA, sumado al carácter legalista del funcionario de la entidad administrativa]	COFEMA emite "informes de competencia" que eran útiles a las FEMA para determinar a qué entidad administrativa le corresponde emitir el IF. Ello era útil a las FEMA porque existen entidades administrativas que, pese a ser competentes, se dicen incompetentes frente al fiscal y no emiten el IF solicitado. Si OEFA como ente rector dice qué entidad es competente, con la posición de OEFA la FEMA se encuentra más legitimada para exigir la emisión del IF a la entidad administrativa que indique el OEFA. Actualmente solo se emiten oficios, ya no informes, lo que ha generado quejas por parte de las FEMA, pues los informes eran documentos importantes para sus investigaciones.		A solicitud de las FEMA. Pero COFEMA coordina con las demás áreas del OEFA (supervisión) para que participen de las diligencias e informen a la FEMA sobre el personal designado para el acompañamiento. Asimismo, señala la necesidad de contar con más personal técnico en el área (ingenieros, por ejemplo) dado que, de ser el caso, son los que los jueces o fiscales convocan a testificar en el marco de procesos judiciales por la comisión de delitos ambientales, cuando se llegue a juicio oral o se programen diligencias posteriores con los abogados.			Capacitaciones a las FEMA a nivel nacional.			

Código	Guía de Entrevista	Cargo/Función	Experiencia	Opinión sobre FEMA	Opinión sobre EFA	Dificultades procesos penales	Capacitaciones	Opinión sobre IF
7	OEFA2	Guía 3	Asesora de Presidencia de OEFA	Economista. 15 años en sector público. 10 años en temas ambientales. Labor relacionada a toma de decisiones.	Entidad que le genera costos, sin retorno. Debería pedir información sólo cuando "realmente" lo necesite.		A las Oficinas Desconcentradas para que apoyen a los fiscales. Se hacen cursos a los fiscales a través del área de capacitación.	De acuerdo a un estudio realizado por ellos de 80 casos, ni en el 2% de los mismos el IF ha tenido un impacto real.

IF debe mantenerse	IF debe eliminarse	Ajustes a informe	Determinación de Competencias	Coordinación FEMA-EFA	Participación en diligencias	Pericias	Contaminación	Población afectada y participación en	Innovaciones que realizó dentro de su institución	Data	Apoyo de otras entidades
				No existe Convenio con MP, solo un "Memo de Entendimiento" que se vió con la Coordinadora de FEMA, porque indica que OEFA no les pide nada a ellos, se trata de una sola vía. Si existe Convenio con PJ. Sería necesario preguntarle al fiscal ¿qué es lo que busca? ¿Qué es lo que quiere? Debería concentrarse en casos más importantes y no meterse en aquello que OEFA ya intervino. Si entrega las cosas es porque no se quieren ir presos. Traslada información respecto de incumplimiento en residuos sólidos.	Se reciben pedidos constantes. Se incorporan en presupuesto como "supervisiones especiales".				Lo que busca de manera general es apuntar a que todo sea online, que fiscales accedan sin tener que preguntarles. Whatsapp automático conectado con la base de datos que permite al Fiscal ver el avance de su pedido, quien lo está trabajando, utiliza código de HT o de N° de carpeta. Portal FEMA pues se busca que la atención sea por cliente. Busca generar eficiencia en el proceso. Indicador: pedidos atendidos en el plazo de ley. Se incluyó a COFEMA en el POI.	aproximadamente 120 pedidos mensuales de FEMA.	

**ANEXO 4: MATRIZ DE CONSISTENCIA DEL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN
SOBRE LAS CAUSAS DEL PROBLEMA PÚBLICO**

Pregunta Causal	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de Dato	Herramienta	Método de análisis
<p>Qué genera la Ineficacia de los IF elaborados por el OEFA en el marco de investigaciones por delitos ambientales en la ciudad de Lima entre los años 2013 a 2018st</p>	<p>Explicar las causas de la Ineficacia de los IF elaborados por el OEFA en el marco de investigaciones por delitos ambientales en la ciudad de Lima entre los años 2013 a 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contenido insuficiente del IF previsto legalmente. • Naturaleza jurídica asignada por la legislación en el marco de investigaciones penales • Atribución por parte de los Fiscales de un carácter distinto al que le corresponde • Falta de comprensión del contenido del IF. • Falta de conocimiento específico de las FEMA respecto del marco de competencias ambientales a nivel administrativo. 	<p>Fiscales a cargo de FEMA en Lima</p>	Entrevistas	<p>Process Tracing Estudio de caso. Se ha optado por analizar el caso de los IF emitidos por el OEFA en el marco de investigaciones penales por la comisión del delito de contaminación ambiental en la ciudad de Lima.</p>
			<p>Funcionarios de COFEMA (OEFA)</p>	Entrevistas	
			<p>Especialistas en Derecho Ambiental</p>	Entrevistas	
			<p>Especialistas en Derecho Penal</p>	Entrevistas	
			<p>Abogados de empresas investigadas</p>	Entrevistas	
			<p>Publicaciones académicas</p>	Revisión de Información	
<p>Expedientes Fiscales o Judiciales</p>	Revisión de Información				

ANEXO 5: HERRAMIENTAS DE RECOJO DE INFORMACIÓN PARA LAS CAUSAS DEL PROBLEMA PÚBLICO

Las herramientas de recojo información que se utilizaron para conocer las causas del problema público “Ineficacia de los Informes Fundamentados elaborados por el OEFA, en el marco de investigaciones por delitos ambientales en la ciudad de Lima entre los años 2013 a 2018” fueron la **revisión documental** y **entrevista**.

Cabe indicar que al realizar la revisión documental no se encontró información especializada o certera sobre la eficacia o utilidad del IF dentro de las investigaciones penales por lo que, para establecer las posibles causas se realizó la búsqueda de información (a través de la revisión documental) teniendo como criterios de búsqueda los siguientes temas:

- a) El IF, su contenido y cambios legislativos
- b) La naturaleza de los delitos ambientales
- c) La actuación del OEFA
- d) La actuación del Fiscal de las FEMA en la investigación
- e) La interacción entre OEFA y FEMA
- f) El conocimiento de la normativa ambiental sectorial por parte de las FEMA.

Luego de esta revisión se identificó como posibles causas las siguientes: a) Contenido insuficiente del IF previsto legalmente, b) Naturaleza jurídica asignada por la legislación en el marco de investigaciones penales, c) Atribución por parte de los Fiscales de un carácter distinto al que le corresponde, d) Falta de comprensión del contenido del IF, e) Falta de conocimiento específico de las FEMA respecto del marco de competencias ambientales a nivel administrativo.

Dichas causas fueron luego validadas o descartadas con las entrevistas, estas se realizaron bajo el formato semiestructurado, a fin de introducir los temas de interés para la investigación, pero permitiendo a los entrevistados brindar alcances desde su experiencia y punto de vista. A fin de salvaguardar los derechos de los entrevistados se firmaron formatos de consentimiento informado.

ANEXO 6: HERRAMIENTAS DE RECOJO DE INFORMACIÓN PARA EL TESTEO DEL PROTOTIPO

Cartilla de Testeo del Prototipo

El desafío que se aborda en el presente trabajo es «¿Cómo se puede fortalecer la articulación entre el OEFA y las FEMA en las investigaciones penales por delitos ambientales para lograr que estas entidades mejoren su comunicación e identifiquen un objetivo común, agilizando la atención de requerimientos y reduciendo el exceso de burocracia?».

Planteado el desafío, se buscó generar un concepto de innovación realizando un proceso de generación de ideas, su limpieza y agrupación para finalmente priorizar las mismas. Luego se desarrolló un bosquejo del concepto y se procedió a madurar el mismo.

Producto de ello, el proyecto de innovación que se plantea consiste en un **«Programa colaborativo para el fortalecimiento de la articulación entre el OEFA y las FEMA en la lucha contra los delitos ambientales»**.

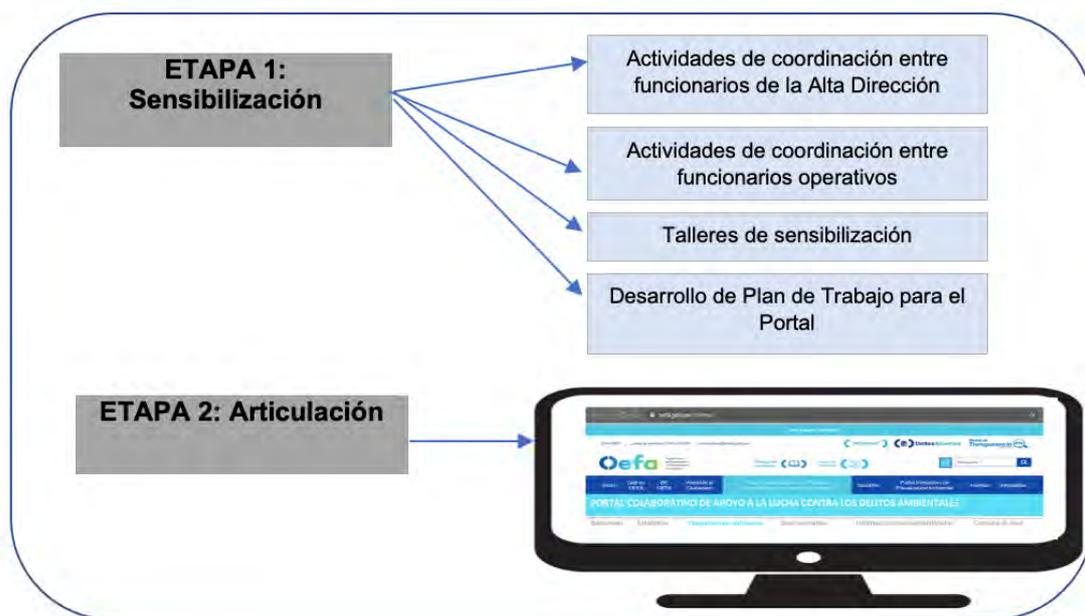
La propuesta de valor que se plantea es fortalecer la coordinación entre OEFA y las FEMA, reforzando sus capacidades y reduciendo los costos a través del uso de recursos tecnológicos que permitan desarrollar una eficiente actuación en las investigaciones penales, garantizando el acceso de los ciudadanos a la justicia ambiental.

En la etapa inicial de implementación se busca promover la colaboración y fortalecer la articulación entre ambas instituciones, desde los niveles más básicos, otorgando acceso a la información, simplificando procesos y brindando la posibilidad de interactuar de manera directa.

En posteriores etapas de desarrollo se busca incorporar la participación de otros actores gubernamentales y del sector privado que permitan ampliar el alcance de las coordinaciones. Entre ellos, por ejemplo, MINAM como ente rector en materia ambiental para el seguimiento de objetivos y transparencia de la información. Asimismo respecto de actores privados como la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental quienes trabajan un capítulo sobre acceso a la justicia ambiental y quienes pueden brindar no solo financiamiento para la ampliación de los mecanismos de

articulación, sino también un mayor nivel de transparencia en el acceso a la información y los logros obtenidos, todo ello considerando que estos actores también compartirían el objetivo común de luchar contra los delitos ambientales, en especial contra la contaminación.

El Programa tiene dos etapas esenciales:



7. Actividades de articulación entre los funcionarios de la Alta Dirección de ambas entidades, es decir la presidenta del Consejo Directivo del OEFA y la Fiscal Coordinadora de las FEMA a nivel nacional. Esto permitiría establecer los objetivos principales y el cronograma de trabajo, así como los funcionarios responsables. En este punto debe establecerse el objetivo en común: la lucha contra los delitos ambientales y como cada entidad colaborará. El compromiso debe establecerse al más alto nivel ya que de otro modo no se asegurarán los recursos ni la voluntad institucional necesarios para desarrollar el programa.

8. Actividades de articulación entre funcionarios operativos de ambas entidades, ello permitirá conocer los problemas operativos más comunes que dificultan la articulación entre ambas entidades, los objetivos que persigue cada una y el alcance de la colaboración que puede prestarse a fin de lograr un objetivo común: la efectiva sanción de las infracciones ambientales.

9. Talleres de sensibilización en los que recogiendo la información obtenida en las actividades anteriores se programarán dos talleres colaborativos en los que funcionarios de ambas entidades expondrán sus principales actividades, metas, logros y su visión para alcanzar el objetivo en común. Se recomienda también la participación de un actor externo que permita unificar la visión de ambas entidades a fin de alcanzar un punto medio que beneficie a ambas y que permita lograr el objetivo en común.

10. Desarrollo del Plan de Trabajo para la elaboración y operación del Portal Colaborativo, una vez que se ha recogido toda la información de los talleres, los funcionarios designados previamente llevarán a cabo el desarrollo de un Plan de Trabajo que les permita incorporar los mecanismos de articulación dentro del Portal Colaborativo, el mismo que tendrá como base el Portal Interactivo para las FEMA ya desarrollado por OEFA (<https://www.oefa.gob.pe/cofema/>). Cabe señalar que el costo del desarrollo, operatividad y mantenimiento del portal será asumido por OEFA por lo cual serán ellos quienes lideren este procedimiento. En este punto debe establecerse con claridad los mecanismos de seguridad de acceso a la información, la reserva del caso y la acreditación de los usuarios.

El uso del Portal es el segundo paso y el mismo contiene medidas de interacción (I) y medidas de acceso a la información (AI). Cuenta con los siguientes espacios.

- Posibilidad de programar una entrevista entre funcionarios del OEFA y FEMA, por plataformas virtuales. (I)
- Desarrollo del formato de IF con opción colaborativa. (I)
- Talleres de sensibilización sobre la lucha contra los delitos ambientales y actividades de ambas entidades. (I)
- Videos instructivos. (AI)
- Acceso a base de datos normativos (AI)
- Acceso a base de datos sobre administrados (AI)

Asimismo, a fin de realizar el testeado, se elaboraron los siguientes Figuras que reflejaban el prototipo del Portal:

1) Programación de entrevistas

oefa.gob.pe/cofema/

Ver nueva versión

204-9900 | Lunes a viernes 8:30 a 18:30 | consultas@oefa.gob.pe

Intranet Datos Abiertos Portal de Transparencia

Oefa Organismo de Promoción y Fomento Ambiental

Código de consulta

Inicio Qué es OEFA BE OEFA Atención al Ciudadano Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental Seconfia Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental Normas Infografías

PORTAL COLABORATIVO CON LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA AMBIENTAL – FEM

Bienvenida Estadística **Programa una entrevista** Base normativa Información sobre administrados Consulta de caso

Solicitud de Informe Fundamentado Elaboración de Informe Fundamentado Videos Otros Formatos Ayuda

Señores/as fiscales, en el presente portal podrá solicitar y programar, reprogramar y cancelar entrevistas con servidores de OEFA, quienes podrán absolver sus dudas respecto de pedidos en trámite, normativa ambiental vigente, acciones de fiscalización y otros que puedan colaborar en la investigación de delitos ambientales.

Para ello, sírvase seguir los siguientes pasos:

- Ingresar con sus credenciales
- Seleccionar fecha y hora

Acceda si ya tiene una cuenta

2. Indicar asunto a tratar

(máximo de 100 caracteres)

ACCIONES

2) Requerimiento del Informe Fundamentado

Inicio Qué es OEFA BE OEFA Atención al Ciudadano Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental Seconfia Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental Normas Infografías

PORTAL COLABORATIVO CON LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA AMBIENTAL – FEM

Bienvenida Estadística Programa una entrevista **Requerimiento de Informe Fundamentado** Base normativa Información sobre administrados Consulta de caso

Solicitud de Informe Fundamentado Elaboración de informe fundamentado Videos Otros Formatos Ayuda

Requerimiento de Informe Fundamentado

Conforme al DS N° 007-20017-MINAM. El informe fundamentado es requerido a través de un oficio, adjuntando copia de la disposición fiscal correspondiente, en la cual se indique el pedido expreso del informe fundamentado, los antecedentes de los hechos denunciados, la disposición que inicia la investigación, los actuados más relevantes, así como cualquier otra información relevante para que la autoridad responsable emita el informe.

Puede revisar el modelo de oficio de requerimiento aquí:

Ver Video Instructivo

Modelo de Oficio No. 01

Adjunte los siguientes documentos

Paso 1: Oficio de requerimiento	Paso 2: Disposición fiscal
Archivo en formato PDF * Seleccionar archivo Ningún archivo seleccionado	Archivo en formato PDF * Seleccionar archivo Ningún archivo seleccionado
Paso 3: Disposición de inicio de inv.	Paso 4: Actuados más relevantes
Archivo en formato PDF * Seleccionar archivo Ningún archivo seleccionado	Archivo en formato PDF * Seleccionar archivo Ningún archivo seleccionado
Paso 5: Otra información	
Archivo en formato PDF * Seleccionar archivo Ningún archivo seleccionado	

Complete la siguiente información

Paso 6: Antecedentes

Colocar los principales antecedentes que resuman los hechos más importantes de la investigación

Nota: Los antecedentes que se coloquen aquí formarán parte del informe fundamentado

3) Formato de elaboración del informe fundamentado:

PORTAL COLABORATIVO CON LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA AMBIENTAL – FEMa

Bienvenida Estadística Programa una entrevista Base normativa Información sobre administrados Consulta de caso

Solicitud de Informe Fundamentado **Elaboración de informe fundamentado** Videos Otros Formatos Ayuda

Complete o modifique la siguiente información

ESQUEMA GENERAL:

PASO 1: Información formal relacionada a la emisión del informe (a quien se dirige, con copia, de, asunto, fecha) ▼

PASO 2: Antecedentes (información llenada por el Fiscal) ▼

PASO 3: Base legal aplicable al caso analizado (normativa general, a la elaboración del informe, a competencias del OEFA, actividad investigada) ▼

PASO 4: Competencia de la autoridad ▼

PASO 5: Obligaciones ambientales fiscalizables (administrados o no) ▼

PASO 6: Acciones de Fiscalización ▼

PASO 7: Conclusiones ▼

INCID Que es DEFA DE CIIFA Atención al Ciudadano **Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental** Resolutor Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental Normas Integradas

PORTAL COLABORATIVO CON LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA AMBIENTAL – FEMA

Bienvenida Estadística Programa una entrevista Base normativa Información sobre administrados Consulta de caso

Solicitud de Informe Fundamentado **Elaboración de informe fundamentado** Videos Otros Formatos Ayuda

Complete o modifique la siguiente información

ESQUEMA GENERAL:

PASO 3: Base legal aplicable al caso analizada (normativa general, a la elaboración del informe, a competencias del OEFA, actividad investigada)

A. Indique la actividad desarrollada por el administrado:

Cemento, yeso, hormigón

Minería
Hidrocarburos
Energía

B. Indique elementos posiblemente afectados por conducta:

Residuos sólidos

Agua
Suelo
Aire

Esta sección se autocompleta con la selección de la izquierda

❖ **Normativa aplicable a la actividad investigada**

- Ley N° 23407 – Ley General de Industrias **x**
- Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. **x**

❖ **Normativa en relación al manejo de residuos sólidos**

- Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos. **x**
- Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. **x**
- Decreto Legislativo N° 1278 – Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. **x**

En virtud a lo expuesto se plantean las siguientes preguntas:

1. ¿Considera viable la existencia del Portal descrito?
2. ¿Cuáles son los principales aportes que OEFA podría brindar a las FEMA?
3. ¿Considera importante el planteamiento referido al acceso a la información?
4. ¿Contempla alguna limitación en la información a la que se brinda acceso?
5. ¿Cuáles cree que pueden ser los principales problemas en la implementación del Plan?
6. ¿Considera relevante la implementación de acciones de capacitación en el uso de tecnología?
7. ¿Qué aspectos reduciría o eliminaría?
8. ¿Qué aspectos no contemplados recomendaría incluir?
9. ¿Existe otro actor que consideraría incorporar?
10. ¿Algún comentario adicional?

FORMATO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Consentimiento Informado

El presente estudio es conducido por mi persona la Srta. **Pía del Carmen Iparraguirre Alarcón/Carlos David Salas Ojeda**, identificado(a) con DNI N° **42392686/41370955**, quien viene realizando la Maestría de Gestión y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La meta de este estudio es conocer los mecanismos de interacción y las posibles dificultades existentes en la coordinación entre las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y las Entidades de Fiscalización Ambiental en la investigación de los delitos de contaminación ambiental.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder una entrevista, lo que le tomará aproximadamente 30 minutos de su tiempo. La conversación será grabada, así podré transcribir las ideas que usted haya expresado.

Su participación será voluntaria. **La información que se recoja será estrictamente confidencial y no será utilizada para ningún otro propósito que no esté contemplado en este estudio.**

Si tuviera alguna duda con relación al desarrollo del estudio, usted es libre de formular las preguntas que considere pertinentes. Además, puede finalizar su participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún perjuicio para usted. Si se sintiera incómodo, frente a alguna de las preguntas, puede mencionarlo.

En caso de estar conforme por lo expresado en este documento, brindar la información solicitada a continuación:

FIRMA

NOMBRE

DNI

SÍNTESIS DE ENTREVISTAS

Área de especialidad por la que fue convocado	Código Asignado
Abogado, ex Fiscal y ex Coordinador de COFEMA del OEFA	EFO 1
Administrador, Experto en sistemas de relacionamiento con el cliente	EA 1
Fiscal Coordinadora Adjunta de la Coordinación de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental a nivel Nacional	F 1
Funcionario del OEFA que desarrolla labores en la Coordinación de Supervisión Ambiental en Hidrocarburos de la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas	TFO 1
Funcionaria del OEFA encargada de la Coordinación de COFEMA 2020, actualmente desarrolla labores en la Subdirección de Seguimiento de EFA del OEFA	TFO 2

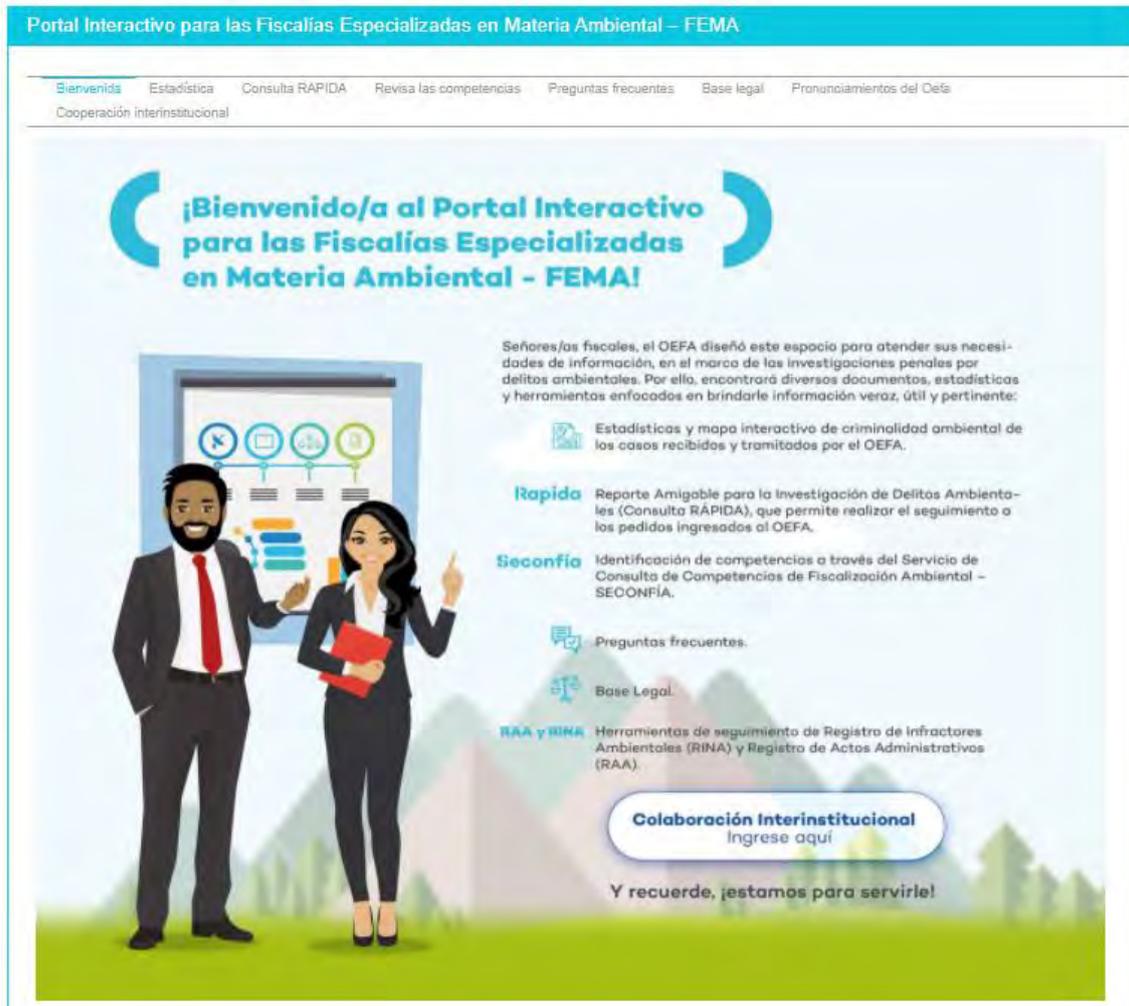
Entrev.	Sobre aspectos de sensibilización	Sobre viabilidad del portal	Sobre entrevistas	Sobre acceso a la información	Otros
TEFO 1	Es necesario que OEFA pueda entender el objetivo del proceso a fin de que entienda que su actuación no culmina con la elaboración del IF.	Es necesario verificar que pese a la colaboración brindada por la FEMA, la responsabilidad de la elaboración del IF permanece en los funcionarios del OEFA.	Revisar con los fiscales la deseabilidad de las entrevistas si estas no son consignadas como actos formales de la investigación.	Es importante considerar la reserva de la información y en virtud de ello proteger los datos que se consignen y los niveles de seguridad para el acceso al portal.	Posibilidad de programar diligencias a través del portal. Posibilidad que las capacitaciones incluyan la valoración del daño. Posibilidad de que se brinden certificados de participación a los fiscales.
TEA 1		Para que el portal sea efectivo, debe verse como el		Debe establecerse con claridad los responsables	Es importante recoger la experiencia de los usuarios

		<p>medio oficial de comunicación entre ambas entidades.</p> <p>Portal debe desarrollar una experiencia similar a los sistemas de "Customer Relationship Manager".</p>		<p>de alimentar la información y la periodicidad de dicha obligación.</p>	<p>con los elementos informáticos.</p>
TF 1	<p>Existe predisposición por parte de los Fiscales.</p> <p>Se aprecia que generaría un cambio radical, una mejora en funcionamiento a nivel nacional y contribuye a superar la falta de coordinación.</p>	<p>Existen capacidades de los fiscales. A causa de la pandemia se han mejorado los aspectos tecnológicos.</p> <p>Existen necesidades logísticas adicionales que pueden formular los fiscales.</p>	<p>Incorporar la posibilidad de entrevistas que sean recogidas en un acta para que puedan ser presentadas ante Juez. Pero se entiende que no tiene valor de peritaje.</p> <p>La plataforma ahorra tiempo en trámite y agiliza coordinaciones directas.</p>	<p>Los fiscales también podrían elaborar videos instructivos.</p>	<p>De manera previa se haría un trabajo mínimo de fortalecimiento. Es necesario generar capacitaciones.</p> <p>Posibilidad de ver quién es el competente para elaborar el IF.</p>
TFO 1	<p>La sensibilización podría venir desde COFEMA mismo con apoyo de alta dirección, ya que tienen el core del negocio y son los más indicados para ver la sensibilización.</p>	<p>Portal facilita porque permite coordinación directa y recude la elevada burocracia de envío y devolución de documentos. Se genera una nueva vía de interacción.</p>	<p>Debe ser coordinado con la Alta Dirección.</p> <p>Lineamientos o alcance de las mismas deben definirse claramente con guías o protocolos.</p>	<p>Información más disponible por más tiempo, no se requeriría llevar a cabo envíos nuevos de información existente colgada en el portal</p>	<p>Incorporar pedido de diligencias</p>

<p>TFO 2</p>	<p>Sí se ha identificado que fiscales no siempre comprenden labor del OEFA. Manifiesta que se percibe distancia con los Fiscales, época de pandemia ello se ha agravado.</p> <p>En OEFA va a tener un impacto positivo porque es una entidad que brinda un servicio y optimizaría los procesos, mejoraría la calidad de la información, los canales de comunicación y la percepción del OEFA sobre el servicio que brinda.</p>	<p>Identifica ahorro de tiempo en llamadas y el tiempo que el funcionario del OEFA asigna a atender al Fiscal.</p> <p>Existe un proyecto de mejora que no ha sido desarrollado.</p>	<p>Es necesario que las preguntas sean previamente planteadas para que las respuestas sean validadas. Preguntas puntuales sobre aspectos claramente identificados. Opción de que OEFA pueda observarlas.</p> <p>Debe comprenderse la diferencia</p>	<p>Subdirección viene manejando bases de datos que ayudan a trabajar a nivel digital, uso de aplicativos internos para sistematizar y automatizar la generación de información. Ya se cuenta con la información y costumbre en el uso de base de datos.</p>	<p>Necesidad de contar con formatos que faciliten la elaboración de IF.</p> <p>Interconectar SECONFIA, experiencia positiva que redujo consultas en esa materia.</p>
---------------------	--	---	---	---	--

ANEXO 7: ELEMENTOS ADICIONALES PARA COMPRENDER EL PROTOTIPO FINAL DE INNOVACIÓN

Portal Interactivo ejecutado actualmente por OEFA



Principales fortalezas:

- Brinda estadística actualizadas
- Aplicación SECONFIA permite identificar actores competentes.
- Se permite el seguimiento del estado de atención de los pedidos.

Principales debilidades:

- Base legal se limita a las normas relativas al IF.
- Información a la que se puede acceder es limitada y no está pensada en la lógica de los Fiscales y sus objetivos.
- El botón de “colaboración interinstitucional” no se encuentra operativo

Acta de Colaboración Interinstitucional OEFA - FEMA

 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental	ACTA DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL	Fecha	30/04/2019
		Página 1 de 2	

Siendo las 11.00 horas, a los 30 días del mes de abril del 2019, en el local del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, el OEFA), ubicado en la Avenida José Faustino Sánchez Carrión N° 603, 607 y 615 del distrito de Jesús María de la provincia y departamento de Lima, se reunieron las siguientes personas:

I. ASISTENCIA

N°	Miembros	Cargo
1	María Tessy Torres Sánchez	Presidenta del Consejo Directivo del OEFA
2.	Flor de María Vega Zapata	Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental del Ministerio Público

II. REPRESENTACIÓN

Conste por el presente documento, la intervención del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, con RUC N° 20521288769, debidamente representado por María Tessy Torres Sánchez, identificada con DNI N° 15596616, en calidad de Presidenta del Consejo Directivo, quien procede en uso de sus facultades concedidas mediante Resolución Suprema N° 010-2016-MINAM del 5 de septiembre de 2016, (en adelante, OEFA) y del otro lado, la Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, Flor de María Vega Zapata, identificada con DNI N° 07200287, quien procede en uso de sus facultades concedidas mediante la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 217-2019-MP-FN del 1 de febrero de 2019 (en adelante, **Fiscalía**).

III. AGENDA

Coordinar la adopción de medidas para mejorar el proceso de atención de pedidos que realizarán las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental de todo el Perú en el marco de las investigaciones penales por delitos ambientales.

IV. ACUERDOS

OEFA se compromete a lo siguiente:

- Poner a disposición de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental un portal web denominado *Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental*¹, el cual podrá accederse a través del link: <https://www.oeffa.gob.pe/cofema>.
- Atender los pedidos fiscales a la brevedad posible, poniendo a su disposición información de utilidad en la investigación penal.



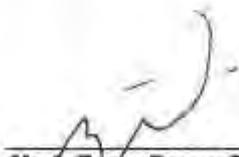
Dicho portal es una herramienta tecnológica interactiva en la cual el OEFA pone a disposición de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental- FEMA, para atender sus necesidades de información, en el marco de las investigaciones penales por delitos ambientales, encontrando diversos documentos, estadísticas y herramientas enfocados en brindarle la información veraz, útil y pertinente.

- Poner a disposición del Ministerio Público, un "Formato de Pedidos Fiscales", el cual podrá remitir vía correo electrónico indicando los detalles del pedido que realiza a OEFA.

La **FISCALÍA** se compromete a lo siguiente:

- Utilizar las herramientas disponibles en el "Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental" para realizar el seguimiento al trámite de atención de los pedidos realizados en el marco de una investigación penal por delitos ambientales y acceder a información respecto de las competencias en materia ambiental.
- Difundir el "Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental" y promover su uso entre el personal del Ministerio.
- Realizar sus pedidos utilizando el "Formato de Pedidos Fiscales", que será remitido al OEFA vía correo electrónico dirigido a la Coordinación con las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental del OEFA – COFEMA, logrando con ello la reducción de los plazos de atención y el uso de papel. Este compromiso será cumplido de forma progresiva.

Ambas partes de comprometer a suscribir un convenio u otro documento que formalice los acuerdos arribados en la presente reunión.



María Tessa Torres Sánchez
 Presidenta del Consejo Directivo del OEFA
 DNI N° 15596616

.....
MARÍA TESSY TORRES SÁNCHEZ
 Presidenta del Consejo Directivo
 Organismo de Evaluación y
 Fiscalización Ambiental - OEFA



Flor de María Vega Zapata
 Coordinadora Nacional de las Fiscalías
 Especializadas en Materia Ambiental del
 Ministerio Público
 DNI N° 07200287

