



DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA FORTALECER EL CUIDADO DE LOS ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.

COMISION DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANO,  
AMBIENTE Y ECOLOGÍA  
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023 - 2024

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, el Proyecto de Ley 1241/2021-CR, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa de la señora congresista de la República Silvia María Monteza Facho; que propone la Ley que fortalece el cuidado de nuestros ecosistemas frágiles y mitiga los efectos del impacto ambiental mediante la modificación de los artículos 310 y 310-C del código penal.

En la tercera sesión ordinaria, celebrada en forma semipresencial el 12 de septiembre de 2023, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología (CPAAAE), con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por unanimidad el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 01241/2021-CR** que, con texto sustitutorio, propone la **Ley que modifica el código penal para fortalecer el cuidado de los ecosistemas frágiles y mitiga los efectos del impacto ambiental**. Votaron a favor los señores congresistas Ruth LUQUE IBARRA, Francis Jhasmina PAREDES CASTRO, María Elizabeth TAIPE CORONADO, Juan Bartolomé BURGOS OLIVEROS, Pasión Neomias DÁVILA ATANACIO, Gladys Margot ECHAÍZ DE NÚÑEZ IZAGA, Nelcy Lidia HEIDINGER BALLESTEROS, Mery Eliana INFANTES CASTAÑEDA, Jeny Luz LÓPEZ MORALES, Isaac MITA ALANOCA, Auristela Ana OBANDO MORGAN, Karol Ivett PAREDES FONSECA, Silvana Emperatriz ROBLES ARAUJO y Elvis Hernán VERGARA MENDOZA. No se registraron votos en contra, ni votos en abstención.

Se deja constancia de los votos a favor de las señoras congresistas Nilza Merly CHACÓN TRUJILLO y Susel Ana María PAREDES PIQUÉ comunicados luego del acto de votación.

I. **Situación procesal**

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 1241/2021-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 02 de febrero de 2022. El 07 de febrero de 2022 se decretó e ingresó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, como primera comisión dictaminadora, y a la CPAAAE, como segunda comisión dictaminadora; para su

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**

estudio y predictamen. La Comisión de Justicia y Derechos Humanos no ha emitido dictamen hasta la fecha.

**1.2. Antecedentes parlamentarios**

En el Período Parlamentario 2016–2021 se presentó el Proyecto de Ley 4784/2019-CR, Ley que modifica los artículos 310, 310-C del Código Penal, por la excongresista Marisa Glave Remy. Asimismo, se presentó Proyecto de Ley 3855/2018-CR, Ley que modifica los artículos 310, 310-C del Código Penal, por el excongresista Wilmer Aguilar Montenegro.

Asimismo, se verifica que en el presente periodo parlamentario se ha presentado el Proyecto de Ley 5430/2022-CR mediante el cual se propone la Ley que incorpora a los ecosistemas frágiles en el supuesto del delito contra los bosques o formaciones boscosas y el delito de tráfico ilegal de productos forestales maderables, cuya autora es la congresista Ruth Luque Ibarra. Dicha iniciativa se encuentra en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos como única dictaminadora.

**II. Contenido de la propuesta legislativa**

El Proyecto de Ley 1241/2021-CR tiene por objeto modificar el artículo 310 del Código Penal, ello con la finalidad de tutelar penalmente los pajonales, humedales y páramos como bienes jurídicos protegidos. Asimismo, se busca modificar el artículo 310-C del Código Penal, con la finalidad de incluir la afectación a los ecosistemas frágiles registrados como forma agravada de los delitos consignados en los artículos 310, 310-A y 310-B del mismo cuerpo normativo.

| <b>Código Penal</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Proyecto de Ley</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 310.- Delitos contra los bosques o formaciones boscosas</b></p> <p>Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas el que, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones.</p> | <p><b>Artículo 310.- Delitos contra los bosques o formaciones boscosas, pajonales, páramos y humedales</b></p> <p>Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas el que, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, <b>pajonales, páramos, humedales</b>, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones.</p> |

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**

| Artículo 310-C.- Formas agravadas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Artículo 310-C.- Formas agravadas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>En los casos previstos en los artículos 310, 310-A y 310-B, la pena privativa de libertad será no menor de ocho años ni mayor de diez años, bajo cualquiera de los siguientes supuestos:</p> <p>1. Si se comete el delito al interior de tierras en propiedad o posesión de comunidades nativas, comunidades campesinas, pueblos indígenas, reservas indígenas; o en reservas territoriales o reservas indígenas a favor de pueblos indígenas en contacto inicial o aislamiento voluntario, áreas naturales protegidas, zonas vedadas, concesiones forestales o áreas de conservación privadas debidamente reconocidas por la autoridad competente.</p> <p>[...]</p> | <p>En los casos previstos en los artículos 310, 310-A y 310-B, la pena privativa de libertad será no menor de ocho años ni mayor de diez años, bajo cualquiera de los siguientes supuestos:</p> <p>1. Si se comete el delito al interior de tierras en propiedad o posesión de comunidades nativas, comunidades campesinas, pueblos indígenas, reservas indígenas; o en reservas territoriales o reservas indígenas a favor de pueblos indígenas en contacto inicial o aislamiento voluntario, áreas naturales protegidas, <b>ecosistemas frágiles debidamente registrados en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles</b>, zonas vedadas, concesiones forestales o áreas de conservación privadas debidamente reconocidas por la autoridad competente.</p> |

### III. Marco Normativo

#### 3.1. Legislación nacional

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

- Constitución Política: Artículo 2 numeral 22, 66, 67 y 68.

#### LEYES

- Decreto Legislativo 635, Código Penal, artículo 310 y 310-C.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente, artículo 99.
- Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, artículo 5, literal d.
- Decreto Supremo 087-2004-PCM, Decreto que Aprueba Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE), artículo 9.
- Decreto Supremo 012-2009-MINAM, Decreto Supremo que Aprueba la Política Nacional del Ambiente, política 1.
- Decreto Supremo 009-2013-MINAM, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento del numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, Lineamiento 2.

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**

**3.2. Legislación comparada**

| N.º | País       | Legislación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | Costa Rica | <p><b>Ley de Conservación de la Vida Silvestre N.º 7317</b></p> <p><b>Artículo 97</b><br/>Será sancionado con pena de multa de cinco (5) a diez (10) salarios base o pena de prisión de dos (2) a ocho (8) meses, y el comiso del equipo o material correspondientes, quien pesque en aguas continentales –ríos, riachuelos y quebradas hasta su desembocadura, lagos, lagunas, embalses, esteros y demás humedales–, de propiedad nacional, empleando explosivos, arbaletas, atarrayas, chichorros, líneas múltiples, trasmallo o cualquier otro método que ponga en peligro la continuidad de las especies (...)</p> <p><b>Artículo 98</b><br/>Será Sancionado con pena de prisión de uno (1) a tres (3) años, quien sin previa autorización del Sistema Nacional de áreas de Conservación, drene, seque, rellene o elimine lagos, lagunas no artificiales y demás humedales, declarados o no como tales.</p> <p><b>Artículo 100</b><br/>Será sancionado con pena de prisión de uno (1) a tres (3) años, siempre que no se configure un delito de mayor gravedad, quien arroje aguas servidas, aguas negras, lodos, desechos o cualquier sustancia contaminante en manantiales, ríos, quebradas, arroyos permanentes o no permanentes, lagos, lagunas, marismas y embalses naturales o artificiales, esteros, turberas, pantanos, humedales, aguas dulces, salobres o saladas, en sus cauces o en sus respectivas áreas de protección.</p> |
| 2   | Ecuador    | <p><b>Código Orgánico Integral Penal</b></p> <p><b>Artículo 246: Incendios forestales y de vegetación</b><br/>La persona que provoque directa o indirectamente incendios o instigue la comisión de tales actos, en bosques nativos o plantados o páramos, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 3   | Colombia   | <p><b>Código Penal</b></p> <p><b>Artículo 330. Deforestación</b><br/>El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente tale, queme, corte, arranque o destruya áreas iguales o superiores a una hectárea continua o discontinua de bosque natural, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena se aumentará a la mitad cuando:</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**

|  |  |                                                                                                                                                                |
|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | 1. Cuando la conducta se realice para acaparamiento de tierras, para cultivos de uso ilícito o para mejora o construcción de infraestructura ilegal.           |
|  |  | 2. Cuando la conducta afecte más de 30 hectáreas contiguas de extensión o cuando en un periodo de hasta seis meses se acumule la misma superficie deforestada. |

#### **IV. Análisis de la propuesta legislativa**

##### **4.1. Análisis técnico**

##### **4.1.1. Estado de la cuestión**

El artículo 310 del Código Penal establece claramente que *"será reprimido con pena privativa de libertad no menos de cuatro ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas al que, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones"*.

Asimismo, se tiene que el artículo 310-C numeral 1 del Código Penal establece que en los delitos regulados en los artículos 310, 310-A y 310-B estos se agravan en el siguiente supuesto *"Si se comete el delito al interior de tierras en propiedad o posesión de comunidades nativas, comunidades campesinas, pueblos indígenas, reservas indígenas; o en reservas territoriales o reservas indígenas a favor de pueblos indígenas en contacto inicial o aislamiento voluntario, áreas naturales protegidas, zonas vedadas, concesiones forestales o áreas de conservación privadas debidamente reconocidas por la autoridad competente"*.

Al respecto tenemos que, una primera conclusión vendría a ser que no existe protección en la vía penal para los pajonales, humedales y páramos. Ello debido a que actualmente solo los bosques o formaciones boscosas son los únicos recursos forestales cubiertos o protegidos en el Código Penal<sup>1</sup>.

Por otra parte, es preciso señalar que el artículo 209.2 del Reglamento de Gestión Forestal establece que ante la quema de pajonales concurre solo una sanción administrativa la cual consiste en la imposición de multas por más de 40 mil soles hasta los 20 millones de soles.

<sup>1</sup> Proyecto de Ley 1241/2021-CR. Pág. 15.

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**

**4.1.2. Marco de protección legal de los páramos, pajonales y humedales**

Al respecto el Poder Judicial en el Informe 000083-GA-P-PJ señala que *"Los páramos, pajonales y humedales son un ecosistema único de las alturas del Perú constituidos por arbusto y hierbas que captan el agua de la lluvia y el ambiente; lo filtran y lo sueltan constantemente hacia las tierras bajas; gracias a ello, se asegura el agua que beberán las aves y animales del bosque, un terreno más fértil para las plantas, y también la que llegará a familias y comunidades"*.

Asimismo, el Ministerio del Ambiente señala en el Informe 00189-2022-MINAM/SG/OGAJ que cita a su vez la Resolución Ministerial 440-2018-MINAM, que aprueba el Mapa de los Ecosistemas, señala lo siguiente<sup>2</sup>:

- Que, **los humedales** son ecosistemas ricos en flora y fauna, purifican el aire y son fuente de agua, por eso son elementales para el equilibrio ecológico y para enfrentar los desafíos frente al cambio climático, especialmente por sus funciones ecosistémicas, como el secuestro de carbono y la mitigación de gases de efecto invernadero y el cambio climático, constituyen también refugio de vida silvestre y zonas de anidamiento para aves residentes y migratorias, contando con una gran importancia para las poblaciones locales. De acuerdo con el Mapa Nacional de Ecosistemas, nuestro país presenta los siguientes humedales: humedal costero, bofedal, lagos, lagunas, bosque aluvial inundable, pantano de palmera y manglar, los cuales hacen un total de 16 819 562.02 ha., lo que representa aproximadamente el 13.02% del territorio nacional.
- Que, **los páramos** brindan importantes servicios ecosistémicos tales como el servicio de regulación, priorizando la regulación hídrica (que facilita la presencia de lagunas y bofedales), control de erosión del suelo, regulación del clima y la captura de carbono, brinda el servicio de provisión de uso de combustible y su fibra, así como de madera, leña y recursos no maderables, agua y animales silvestres, provisión de servicios culturales y estéticos, entre otros. El ecosistema del páramo se ubica en la parte andina norte del país y cuenta con una extensión de 82 948.54 ha: que corresponden al 0.06% del territorio nacional los cuales se ubican en las regiones de Cajamarca y Piura.
- Respecto a los pajonales de puna brindan servicios ecosistémicos, como la seguridad hídrica (captación de agua de la lluvia permitiendo filtrar agua

<sup>2</sup> Informe N.º 00189-2022-MINAM/SG/OGAJ. Pág. 5 y siguientes.

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**

hacia los acuíferos y hacia las tierras bajas), evita la erosión del suelo, provee forraje para los camélidos y otros ganados domésticos, entre otros. Este ecosistema se encuentra en Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Cusco, Puno, Moquegua, Tacna, La Libertad, Ancash, Lima Junín, Pasco, Huancavelica y Huánuco.

En ese sentido, el Informe 00078-2022-MINAM/VMDERN/DGDB/DCEE señala que, cuando se desestabiliza el funcionamiento de un ecosistema se afectan negativamente especies más sensibles (que son generalmente las más propensas a la extinción) y, por ende, todas las especies relacionadas con estas, ocasionando una reacción en cadena que lleva a la reducción de la biodiversidad, que a largo plazo puede cambiar totalmente su estructura y funcionamiento, así como a la reducción de los bienes y servicios que prestan los ecosistemas al ser humano.

En esa línea, en la primera sesión extraordinaria de la Comisión del Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, celebrada el 01 de septiembre de 2023 –en la cual se abordaron las estrategias de los sectores involucrados frente a los incendios forestales producidos en diversas regiones del país en el 2023– el INDECI, SERNANP, SERFOR, IGP, CENEPRED y la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, coincidieron en señalar que los pajonales ubicados en Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Cusco, Puno, son particularmente vulnerables a incendios debido a la situación de estrés hídrico en el que se encuentra el país y a las consecuencias del cambio climático; por lo que se deben ejecutar todos los esfuerzos que resulten necesarias para proteger estas áreas.

Dicho esto, es preciso señalar que la protección legal de los pajonales, humedales y páramos solamente existe en la vía administrativa consistente en el Reglamento de Gestión Forestal aprobado mediante el Decreto Supremo 018-2015-MINADRI, concretamente en el artículo 207, el cual regula como infracción muy grave realizar la quema de los recursos forestales que forman parte del patrimonio. Para ello es pertinente señalar que dichos componentes son considerados recursos forestales.

**4.1.3. Sobre el delito contra los bosques y formaciones boscosas**

Al respecto es preciso señalar que el Poder Judicial en el Informe 000083-GA-P-PJ remitido a esta comisión señala lo siguiente *"en nuestro Código Penal se encuentra regulado en su título XIII del libro segundo, el cual está conformado por cuatro capítulos: delitos de contaminación (capítulo I), delitos contra los recursos naturales (capítulos II), responsabilidad funcional e información falsa (capítulo III), y medidas cautelares y exclusión o reducción de penas (capítulo*

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**

*IV). De estos capítulos, se aprecia que los dos primeros regulan conductas o tipos penales específicos; mientras que los dos últimos, se orientan más a consecuencias accesorias o vinculadas al proceso en sí". Al respecto, los artículos 310 y 310-C del Código Penal están comprendidos dentro de los delitos contra los recursos naturales.*

*En esa línea, continúa señalando dicha institución que "respecto del objeto material de bosques u otras formaciones boscosas, se tiene que la Ley 27308, declara recursos forestales a bosques naturales, plantaciones forestales y las tierras, cuya capacidad de uso mayor sea de producción o protección forestal; y los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional".*

*En ese sentido, el Ministerio del Ambiente señala en el Informe 00189-2022-MINAM/SG/OGAJ que "en el artículo 310 del Código Penal, el bien jurídico protegido son los bosques u otras formaciones boscosas (objeto sobre el cual recae la acción típica), siendo el sujeto activo cualquier persona que efectúe la acción punible, y prevé como elemento del tipo para que la conducta sea penalmente relevante que aquella se realice sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por la autoridad competente, constituyendo en un tipo penal en blanco, dado que para su aplicación requiere de normas de carácter extrapenal para poder definir la conducta antijurídica, siendo en el presente caso la legislación forestal vigente".*

*Asimismo, de acuerdo con el Informe 00078-2022-MINAM/VMDERN/DGDB/DCEE de la Dirección General de Diversidad Biológica del Ministerio de Ambiente, el del sujeto activo en el delito regulado en el artículo 310 de Código Penal será cualquier persona que efectúe la acción punible y prevé como elemento del tipo para que la conducta sea penalmente relevante que aquella se realice sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente.*

*Continuando con el análisis de artículo 310 del Código Penal, se trata de un tipo penal en blanco dado que su aplicación requiere de normas extrapenales para poder definir la conducta antijurídica y además se deben configurar ciertos elementos o requisitos contenidos en una norma administrativa. En el caso particular del delito objeto de estudio, corresponde remitirse a la legislación forestal vigente, la cual permite el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales en el ámbito nacional con fines comerciales, bajo títulos habilitantes (concesiones, permisos y autorizaciones) y con planes de manejo aprobados por las autoridades forestales competentes (Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR y /o gobiernos regionales).*

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**

**4.1.4. Sobre el numeral 1 del artículo 310-C del Código Penal**

Al respecto debemos señalar que *"la agravante de este delito (artículo 310 del Código Penal) reside en que la tala ilegal adicionalmente al daño al ambiente que causa está impactando negativamente en la vida de las comunidades indígenas, alterando su calidad de vida y perjudicando a los inversionistas de empresarios que detentan concesiones forestales. El carácter intangible o semi-intangible de las áreas naturales protegidas también está siendo resguardado con esta agravante"*<sup>3</sup>.

**4.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa**

Luego del análisis de la propuesta legislativa materia de pronunciamiento se advierte que existe la necesidad, viabilidad y oportunidad de modificar los artículos 310 y numeral 1 del 310-C del Código Penal, debido a que actualmente la propuesta legislativa objeto de predictamen no se encuentra dentro de los alcances del bien jurídico protegido por estos delitos; por lo que los pajonales, páramos y humedales, así como los ecosistemas frágiles deben ser protegidos adecuadamente a través de una norma penal.

**4.3. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma**

El presente proyecto de ley no representa controversia con la Constitución Política del Estado o normas del ordenamiento jurídico peruano. Por el contrario, incorpora en nuestra legislación penal un marco jurídico de protección a los pajonales, páramos y humedales, así como a los ecosistemas frágiles en cual resulta vital en el contexto de vulnerabilidad por los efectos del cambio climático.

**4.4. Análisis de las opiniones e información solicitada**

**Opiniones solicitadas:**

- a) Oficio N.º 703 -2021-2022-CPAAAAE-CR, del 15 de febrero de 2022, dirigido al Ministerio de Ambiente.
- b) Oficio N.º 704 -2021-2022-CPAAAAE-CR, del 15 de febrero de 2022, dirigido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- c) Oficio N.º 625-2021-2022-CJYDDHH/CR, del 10 de febrero de 2022 dirigido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

<sup>3</sup> LAMADRID UBILLUS, Alejandro, El derecho penal ambiental en el Perú, Grijley, Lima, 2011, p 337 -338.

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**

- d) Oficio N.º 626-2021-2022-CJYDDHH/CR, del 10 de febrero de 2022 dirigido al Ministerio del Ambiente.
- e) Oficio N.º 627-2021-2022-CJYDDHH/CR, del 10 de febrero de 2022 dirigido al Poder Judicial.
- f) Oficio N.º 628-2021-2022-CJYDDHH/CR, del 10 de febrero de 2022 dirigido a la Fiscalía de la Nación.

**Opiniones recibidas:**

- a) Oficio N.º 1039-2022-SG-CS-PJ, del 28 de marzo de 2022 remitido por el Poder Judicial.
- b) Oficio N.º 158-2022-MINAM/DM, del 10 de mayo de 2022 remitido por el Ministerio de Ambiente.
- c) Oficio N.º 2288-2022-JUS/SG, del 26 de agosto de 2022 remitido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- d) Oficio N.º 404-2022-MP-CN-FEMA, del 26 de agosto de 2022 remitido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

**Análisis de las opiniones recibidas:**

Al respecto el Poder Judicial, mediante el Informe N.º 000083-2022-GA-P-PJ, señaló sobre la propuesta legislativa objeto de análisis lo siguiente:

- La Política criminal se ocupa, en primer término, de efectuar el estudio crítico y prospectivo de las normas penales y de las instituciones que se encargan de la oportuna y eficaz aplicación preventiva y represiva. Para ello, promueve las reformas legislativas adecuadas a las nuevas situaciones sociales; es decir, examina si corresponde o no tales mecanismos a las exigencias de la sociedad y propone las reformas correspondientes. Así, surge un derecho penal dinámico, que va remozando de acuerdo con los avances de la ciencia. También, otorga a los poderes públicos las programaciones científicas concretas, que elabora en la lucha contra la delincuencia, más adecuadas para el eficaz control del delito.
- Si la categoría de "otras formaciones boscosas" es una categoría que contiene a los "pajonales, páramos y humedales", entonces no se requeriría ninguna modificación legislativa. De no ser así, primero, debería evaluarse, bajo las concepciones científicas y ambientales, considerad el ingreso de estos bienes específicos a dicha categoría tutelada por el tipo penal; y de no ser posible ellos, por incompatibilidad conceptual, entonces a la incorporación, ahora sí de un tipo penal básico, pero de un concepto general que no solo permita considerar a los pajonales, páramos y

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**

humedales como objeto de protección, sino, también a cualquier otro ecosistema que pueda configurar una agrupación junto con estos.

Al respecto el Ministerio del Ambiente, mediante el Informe 00189-2022-MINAM/SG/OGAJ, señaló sobre la propuesta legislativa objeto de análisis lo siguiente:

- Recomienda que en lugar de modificar el artículo 310 del Código Penal, se evalúe la posibilidad de incorporar un tipo penal que sancione de manera específica la afectación o el detrimento a la integridad de los ecosistemas antes descritos, considerando una fórmula legal con los elementos propios de estas unidades funcionales, entre otros aspectos asociados, siendo de gran utilidad la información que provee el Mapa Nacional de Ecosistemas; así como recabar opinión de las instituciones operadores de justicia.

Al respecto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante el INFORME TÉCNICO 129 -2022-JUS/DGAC, señaló sobre la propuesta legislativa objeto de análisis lo siguiente:

- Los tres objetos que se busca integrar en el artículo 310 del Código Penal son de gran relevancia para el medio ambiente nacional e internacional. Los daños realizados a estas figuras no boscosas causarán un detrimento fundamental en el equilibrio del medio ambiente. Especialmente, como señala el proyecto de ley, uno de los problemas constantes que se presenta y atenta contra este tipo de biodiversidad son las quemas de espacios no boscosos, ya que al igual que los espacios boscosos generan un impacto negativo en la flora y fauna que habita en los páramos, pajonales y humedales.
- Tomando en cuenta que en la actualidad no existe a nivel administrativo claridad sobre el concepto de humedales y tampoco se ha conceptualizado a los páramos y pajonales, es importante contemplarlos en la legislación administrativa, pues, ante su falta de protección a nivel administrativo, es posible la inaplicación o ineficacia de contener estos conceptos en la ley penal. Se requiere una articulación integral de la aplicación e interpretación de las normas nacionales en diversos ámbitos para proteger el medio ambiente y los recursos naturales a nivel nacional.

Al respecto Ministerio Público, mediante el Oficio 000404-2022-MP-FN-CN-FEMA, señaló sobre la propuesta legislativa objeto de análisis lo siguiente:

- La propuesta legislativa **RESULTA VIABLE**, en atención a que no contraviene ningún precepto constitucional, ni legislación sectorial alguna;

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**

por el contrario, propone fortalecer la protección al medio ambiente, en el sentido de reconocer a los pajonales, humedales y páramos como bien jurídico protegido, así como también minimizar la pérdida de ecosistemas frágiles, la protección de la biodiversidad, mitigando los efectos del impacto en el medio ambiente, contribuyendo al goce de un ambiente equilibrado y la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

- Finalmente, se sugiere que dicha propuesta debe ir acompañada de las disposiciones complementarias a nivel administrativo, con la finalidad de poder facilitar el accionar del personal fiscal a través de normas administrativas claras e idóneas con el objeto de dotar de definiciones, hacer énfasis en la importancia ambiental de dichos componentes silvestres de flora terrestre y actualizar el listado de ecosistemas frágiles del país.

#### **IV.5 Análisis costo beneficio**

La iniciativa legislativa objeto de predictamen tiene el propósito de otorgar un marco de protección penal a los pajonales, humedales y páramos a través de su incorporación como bienes jurídicos, en el delito regulado en el artículo 310 del Código Penal. Asimismo, se busca reconocer como agravante en el artículo 310-C del Código Penal la lesión de los ecosistemas frágiles debidamente registrados en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles.

Respecto al análisis costo-beneficio, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley 26889, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

*"Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma  
9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilidad apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.*

*9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables*

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**

*de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos  
que existan para solucionar dichos problemas.*

*9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental".*

En este sentido, para estimar el análisis costo-beneficio de la presente propuesta se necesita contar con información estadística de este colectivo. Así, la prioridad de las referencias estadísticas es como sigue: **1)** registros administrativos nacionales, **2)** encuestas nacionales, **3)** estudios empíricos nacionales, **4)** estudios empíricos internacionales, **5)** artículos de opinión y **6)** otros.

Sobre el particular, de acuerdo tenemos que en nuestro país existen los siguientes humedales: humedal costero, bofedal, lagos, lagunas, bosque aluvial inundable, pantano de palmera y manglar, los cuales hacen un total de 16 819 562.02 ha., lo que representa aproximadamente el 13.02% del territorio nacional. El ecosistema del páramo se ubica en la parte andina norte del país y cuenta con una extensión de 82 948.54 ha: que corresponden al 0.06% del territorio nacional los cuales se ubican en las regiones de Cajamarca y Piura. Respecto a los pajonales estos se encuentran en Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Cusco, Puno, Moquegua, Tacna, La Libertad, Ancash, Lima Junín, Pasco, Huancavelica y Huánuco. De aprobarse esta iniciativa legislativa se asegurará la protección penal de estas zonas del territorio nacional que resulta particularmente vulnerables en el contexto del cambio climático.

## **V. Conclusión**

Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 01241/2021-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.

**LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA FORTALECER EL  
CUIDADO DE LOS ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGAR LOS EFECTOS  
DEL IMPACTO AMBIENTAL**

**Artículo único. Modificación de los artículos 310 y 310-C del Código Penal**

Se modifican los artículos 310 y 310-C del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, con los siguientes textos:

**"Artículo 310. Delitos contra los bosques o formaciones boscosas, pajonales, páramos y humedales**

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas el que, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, **pajonales, páramos, humedales**, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones.

**Artículo 310-C. Formas agravadas**

En los casos previstos en los artículos 310, 310-A y 310-B, la pena privativa de libertad será no menor de ocho años ni mayor de diez años, bajo cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Si se comete el delito al interior de tierras en propiedad o posesión de comunidades nativas, comunidades campesinas, pueblos indígenas, reservas indígenas; o en reservas territoriales o reservas indígenas a favor de pueblos indígenas en contacto inicial o aislamiento voluntario, áreas naturales protegidas, **ecosistemas frágiles debidamente registrados en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles o instrumento que lo reemplace**, zonas vedadas, concesiones forestales o áreas de conservación privadas debidamente reconocidas por la autoridad competente.

[...]."

Dese cuenta.  
Sala de Comisión.  
Lima, 12 de setiembre de 2023.

**Ruth LUQUE IBARRA**  
PRESIDENTA

**María Elizabeth TAIPE CORONADO**  
SECRETARIA



Firmado digitalmente por:  
TAIPE CORONADO María  
Elizabeth FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/09/2023 16:17:29-0500



Firmado digitalmente por:  
LUQUE IBARRA Ruth FAU  
20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 13/09/2023 17:48:22-0500



Firmado digitalmente por:  
PAREDES CASTRO Francis  
Jhasmina FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2023 10:00:35-0500



Firmado digitalmente por:  
BURGOS OLIVEROS Juan  
Bartolome FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2023 10:40:53-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**



Firmado digitalmente por:  
PAREDES FONSECA Karol  
Ivett FAU 20181740126 soft  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 18/09/2023 11:25:44-0500



Firmado digitalmente por:  
MITA ALANCCA Isaac FAU  
20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/09/2023 13:03:03-0500



Firmado digitalmente por:  
ROBLES ARAUJO Silvana  
Emperatriz FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/09/2023 11:42:52-0500



Firmado digitalmente por:  
VERGARA MENDOZA Bvis  
Herman FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/09/2023 11:05:06-0500



Firmado digitalmente por:  
TAIPE CORONADO Maria  
Elizabeth FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/09/2023 18:17:40-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE  
LEY 1241/2021-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA  
FORTALECER EL CUIDADO DE LOS  
ECOSISTEMAS FRÁGILES Y MITIGA LOS  
EFECTOS DEL IMPACTO AMBIENTAL.**



Firmado digitalmente por:  
HEIDINGER BALLESTEROS  
Nely Lidia FAU 20181740128  
soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2023 15:11:20-0500



Firmado digitalmente por:  
DAVILA ATANACIO Pasion  
Neomias FAU 20181740128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2023 11:35:27-0500



Firmado digitalmente por:  
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA  
Gladys Margot FAU 20181740128  
soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2023 14:19:27-0500



Firmado digitalmente por:  
INFANTES CASTAÑEDA Mery  
Blana FAU 20181740128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2023 16:35:07-0500



Firmado digitalmente por:  
LOPEZ MORALES Jeny Luz  
FAU 20181740128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/09/2023 10:21:27-0500



Firmado digitalmente por:  
OBANDO MORGAN Aristela  
Ana FAU 20181740128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/09/2023 17:01:10-0500