Proyecto de Ley N° 8994/2024-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
23 SEP 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:34 pm

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima, 23 de setiembre de 2024

OFICIO Nº 253 -2024 -PR

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley para la prevención y lucha contra los incendios forestales.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de MUY URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

REPÚBLICA DEL PERÚ

LEY N°

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

MINISTERIO DEL AMBIENTE - MINAM - Oficina General de Asesoría Jurídica V°B°

LEY PARA LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer disposiciones para la prevención y lucha contra los incendios forestales; así como, modificar los artículos 310 y 310-C del Código Penal para imponer sanciones efectivas contra quienes provocan incendios forestales.

MINISTERIO DEL AMBIENTE - MINAM - Director General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental

Artículo 2.- Definición de incendio forestal

Para los efectos de la presente Ley, se entiende como incendio forestal al fuego de cualquier origen que se propaga o extiende sin control sobre los bosques, formaciones boscosas u otros recursos forestales, sean naturales o plantaciones, causando daños ecológicos, económicos o sociales.

Artículo 3.- Prohibición de cambio de uso de áreas afectadas por incendios forestales

Las entidades de la administración pública están prohibidas, bajo responsabilidad, de otorgar autorizaciones, títulos habilitantes u otro documento para el cambio de uso de las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección afectadas por incendios forestales, así como a cualquier otra área integrante del patrimonio forestal que por norma tenga la misma prohibición.

La prohibición señalada en el párrafo precedente incluye a aquellas áreas afectadas por incendios forestales con anterioridad a la vigencia de la presente Ley.

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), en coordinación con el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (Senamhi), implementa un registro de áreas afectadas por incendios forestales.

Artículo 4.- Brigadas regionales de lucha contra incendios forestales
Los gobiernos regionales, en coordinación con los comités de gestión forestal y de fauna silvestre, crean brigadas regionales de lucha contra los incendios forestales.

Las brigadas regionales desarrollan campañas de sensibilización a la población y acciones de prevención contra incendios forestales, asimismo implementan mecanismos que permitan la obtención de alertas tempranas.

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego deben prestar el asesoramiento técnico necesario requerido por las brigadas regionales de lucha contra los incendios forestales. Asimismo, en coordinación con dichas brigadas desarrollan medidas adicionales para prevenir los incendios forestales y lograr una oportuna respuesta del Estado frente a estos eventos.

Artículo 5.- Recuperación de áreas afectadas por incendios forestales
El Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, con sus respectivos organismos públicos adscritos y programas, con la participación de los gobiernos regionales y otras entidades públicas que se estime pertinente, dentro de los treinta (30) días hábiles de producido el incendio forestal elaboran un Plan de Recuperación de áreas afectadas en donde se detalle las acciones concretas, responsables y plazos de ejecución.

El Plan de Recuperación se aprueba por Resolución Ministerial del Ministerio el Ambiente, con opinión técnica del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y las demás entidades a cargo de las acciones de recuperación.

Artículo 6.- Declaratoria de interés nacional y necesidad pública
Se declara de interés nacional y necesidad pública la recuperación de las áreas afectadas por incendios forestales.

Artículo 7.- Modificación del artículo 310 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635
Se modifica el artículo 310 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635, con el siguiente texto:

> ***"Artículo 310.- Delitos contra los bosques o formaciones boscosas***
>
> *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, formaciones boscosas* ***u otros recursos forestales****, sean naturales o plantaciones.*

El que provoque incendio forestal sobre bosques, formaciones boscosas u otros recursos forestales, sean naturales o plantaciones, será reprimido con privativa de libertad no menor de seis ni mayor de ocho años. Si el agente obra por culpa, la pena será no menor de cuatro años ni mayor de seis años."

Artículo 8.- Modificación del artículo 310-C del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635

Se modifica el artículo 310-C del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635, con el siguiente texto:

"Artículo 310-C.- Formas agravadas

En los casos previstos ***en el primer párrafo*** *del artículo 310 y en los artículos 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:*

(...)

En el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 310, la pena privativa de libertad será no menor de ocho años ni mayor de diez años, si además de los supuestos señalados en el párrafo anterior, se realiza bajo cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Si el incendio forestal es provocado o realizado en un momento en el que las condiciones climatológicas o del terreno incrementen de forma relevante el riesgo de propagación del mismo.

2. Si altera significativamente las condiciones de vida animal o vegetal, o afecta a alguna área natural protegida o su zona de amortiguamiento o áreas de conservación regional.

3. Si afecta a zonas próximas a núcleos de población o a lugares habitados.

4. Si producen grandes o graves efectos erosivos en los suelos.

5. Si se busca obtener un beneficio económico con el efecto del incendio."

(...).

Artículo 9.- Financiamiento.

Lo establecido en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Producido el incendio forestal, la Presidencia del Consejo de Ministros convoca al Ministerio de Defensa y demás entidades competentes, a fin que en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, presten el auxilio inmediato,

y la ayuda humanitaria a las poblaciones afectadas y/o damnificadas, y de ser el caso, se declara los Estados de Emergencia de acuerdo a la normatividad sobre la materia.

SEGUNDA.- El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego establece lineamientos para la realización de la quema controlada en actividades agropecuarias, a fin que estas se desarrollen conforme a lo regulado por la autoridad competente.

TERCERO.- El Poder Ejecutivo emite las disposiciones complementarias que sean necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY PARA LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes.

Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación de acuerdo con el artículo constitucional 66° que, en adición, señala que el Estado fija las condiciones de su utilización y otorgamiento a particulares. Así tenemos que, conforme al literal b) del artículo 3 de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales son considerados recursos naturales, el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección.

En esa línea, la protección de los bosques comporta un fuerte componente ambiental, así lo ha entendido el Estado Peruano cuando ha suscrito un conjunto de compromisos internacionales que lo obligan a tomar medidas efectivas para prevenir o mitigar los efectos adversos de las actividades humanas de uso o aprovechamiento irracional de los recursos naturales; y eventualmente, aplicar sanciones.

Los incendios forestales, naturales o provocados, afectan dos de los recursos que el Estado tiene por obligación conservar o aprovechar razonablemente, el bosque, el suelo, y agregamos, la fauna y la biodiversidad en los ecosistemas que son sustentados por los bosques.

Es por ello, que la legislación peruana, tanto penal como administrativa, establece una serie de medidas para prevenir y combatir los incendios forestales, entre las que se encuentran la prohibición de la quema de pastizales y otros residuos forestales en época de estiaje; la implementación de planes de prevención y combate de incendios forestales en las áreas forestales; la capacitación de los pobladores en la prevención y extinción de incendios forestales; y la aplicación de sanciones administrativas y penales (ver Tabla 1) con penas de prisión de hasta seis años y con multas de hasta 5000 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) para las personas que provoquen incendios forestales.

Así, el artículo 273 del Código Penal establece el tipo penal de peligro por medio de incendio o explosión en los siguientes términos "El que crea un peligro común para las personas o los bienes mediante incendio, explosión o liberando cualquier clase de energía, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de diez años".

A su vez, el artículo 310 del Código Penal tipifica los delitos contra los bosques o formaciones boscosas en los siguiente términos: "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"[1].

Asimismo, el artículo 310-C del Código Penal establece las formas agravadas del delito previsto en el artículo 310 del referido Código, estableciendo una pena no menor de ocho años ni mayor

[1] Artículo modificado por el Decreto Legislativo N° 1237, de fecha 26 de setiembre de 2015.

de diez años en ocho supuestos[2] y una pena no menor de diez años ni mayor de doce años en tres supuestos[3].

Como se puede advertir nuestro Código Penal no contiene un tipo penal específico de incendio forestal sino que dicha conducta podría quedar subsumida en los tipos penales previstos en los artículos 273 y 310 de dicho Código.

A nivel administrativo, el Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante el Decreto Supremo N' 007-2021-MIDAGRI, señala que causar daño a los recursos que integran el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación mediante el uso del fuego constituye una infracción muy grave, cuya multa está entre las 10 y 5,000 UIT.. Su fiscalización se encuentra a cargo de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre.

De acuerdo, al Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-2012-AG, la quema de residuos vegetales constituye una infracción grave, que se sanciona con una multa que puede llegar a las 15 UIT, es decir, hasta los 69 mil soles. Su fiscalización se encuentra a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

No obstante el marco legal descrito, los incendios forestales continúan en incremento, por lo que se requiere una respuesta rápida y articulada por parte del Estado.

1.2. Objeto y Finalidad.

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 310 y 310-C del Código Penal para imponer sanciones efectivas contra quienes provocan incendios forestales; así como, establecer disposiciones para prevenir los incendios forestales y lograr una oportuna respuesta del Estado frente a estos eventos.

1.3. Marco Jurídico.

De acuerdo a lo previsto en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, en atención a su rectoría en materia forestal, tiene entre sus funciones aprobar el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, que comprende la prevención y control de incendios forestales[4].

Asimismo, dicha ley establece que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre es la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) y autoridad técnico-normativa que dicta las normas y establece procedimientos relacionados con el desarrollo sostenible para una adecuada gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre, que asegure su aprovechamiento sostenible, conservación, protección e incremento, en la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas

---

[2]Estos agravantes son:

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.
2. Si como consecuencia de la conducta prevista en los artículos correspondientes se afecten vertientes que abastecen de agua a centros poblados, sistemas de irrigación o se erosione el suelo haciendo peligrar las actividades económicas del lugar.
3. Si el autor o partícipe es funcionario o servidor público.
4. Si el delito se comete respecto de especímenes que han sido marcados para realizar estudios o han sido reservados como semilleros.
5. Si el delito se comete con el uso de armas, explosivo o similar.
6. Si el delito se comete con el concurso de dos o más personas.
7. Si el delito es cometido por los titulares de concesiones forestales.
8. Si se trata de productos o especímenes forestales maderables protegidos por la legislación nacional.

[3] Estos agravantes son:

1. El agente actúa como integrante de una organización criminal.
2. El autor causa lesiones graves o muerte durante la comisión del hecho delictivo o a consecuencia de dicho acto.
3. Si el hecho delictivo se realiza para cometer delitos tributarios, aduaneros y de lavados de activos."

[4] Artículo 24 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

forestales, otros ecosistemas de vegetación y fauna silvestre, en armonía con el interés social, cultural, económico y ambiental del país.

Por su parte, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, rector del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado y administrador de las áreas naturales protegidas nacionales, señala que a fin de prevenir los incendios forestales desarrolla acciones de vigilancia mediante el uso de drones y los reportes del personal en campo y las jefaturas de las áreas naturales protegidas a través del "Módulo de Reporte de Riesgos de Desastres en Áreas Naturales Protegidas".

II. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

2.1. Identificación del problema público

En el entonces vigente Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales Periodo 2019-2022, aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 284-2018-MIDAGRI-SERFOR-DE, se definió al incendio forestal como el "Fuego no deseado de cualquier origen, que no es estructural, que se propaga sin control en los recursos forestales, causando daños ecológicos, económicos y sociales"[5].

Sobre la base de dicha definición se indicó que los tipos de incendios forestales, según la capa vegetal que afectan, son los siguientes:

"1. De superficie: Son los más comunes y queman el sotobosque (arbustos, gramíneas, árboles jóvenes, entre otros). Su velocidad de propagación dependerá del tipo y condición del combustible, topografía y tiempo atmosférico26.

2. Aéreo, de copas o corona: Se originan producto de un fuego de superficie, que luego avanza por las copas de los árboles y/o arbustos. La velocidad de propagación y desprendimiento calórico es alta.

3. Subterráneos: El fuego quema raíces, la capa de humus del suelo y la micro-fauna. Se caracteriza por una combustión sin llamas. La velocidad de propagación en este caso es lenta. En un incendio forestal casi nunca se da solo uno de estos tipos; generalmente se presentan combinaciones de los tipos señalados; como por ejemplo, de superficie y copas"[6].

Según el SERFOR, en el Perú, el 95 % de los incendios forestales se originan por causas humanas, relacionadas al descontrol del fuego producido por la quema de residuos agrícolas, habilitación de áreas para el cultivo, la quema de pastos, el cambio de uso de suelos y algunas creencias sobre uso del fuego[7].

La actividad de los incendios y la deforestación de la Amazonía sudamericana se han incrementado en las últimas décadas (Viegas, 2018). Solo en el 2019, un aumento significativo en el número de los incendios forestales condujo a la pérdida de 9000 Km2 en ecosistemas de bosques de Brasil, Bolivia y Perú (NASA, 2019). Se estima que cada año, la degradación forestal representa el 30% del área deforestada anualmente en la Amazonia brasileña (Souza et al., 2013). En el Perú, Zubieta et al. (2019) encontró que la región más afectada no es la Amazonía sino los Andes. En comparación al continente, en los Andes del Perú, aproximadamente, 10,000 incendios han afectado 367,000 Ha. de cobertura vegetal entre 2018 y 2019 (SERFOR, 2020). Los cambios en la actividad de incendios representarían algunas de las más importantes consecuencias ecológicas del cambio climático (Román-Cuesta et al., 2014;).

---

[5] Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales Periodo 2019-2022, p. 51, Recuperado de: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1267623/plan-incendios-forestales.pdf?v=1598561349.
[6] Ibidem.
[7] SERFOR. Nota de prensa del 8 de junio de 2022. El 95% de los incendios forestales son provocados por causas humanas. https://www.dob.pe/institucion/serfor/noticias/619348-e1-95-de-los-incendios-forestales-son-provocados-por-causas-humanas. SERFOR. Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales. Periodo 2019 2022. https://cdn.www.gob.pe/uploads/documentifile/1267623/plan-incendios-forestaies.pdf?vr1598561349.

Aunque la dinámica local de los incendios forestales en el Perú puede verse influenciada por la actividad humana mediante quemas de biomasa (SERFOR, 2018). Al igual que en otras regiones del mundo (All et al.,2017), la relación clima-fuego está también presente en el Perú. Este es el caso de los periodos de sequía 2005 y 2010 que se caracterizaron por una gran reducción de lluvias en la cuenca andino amazónica peruana (Marengo & Espinoza, 2016) e incremento severo de la ocurrencia de incendios sobre la cobertura vegetal. Asimismo, se ha documentado la disminución de las lluvias en los Andes y Amazonía cuando se desarrolla un evento del Niño en el Pacífico central (Jimenez et al., 2021; Lavado-Casimiro & Espinoza, 2014).

La reducción de la cantidad de lluvia por prolongados periodos (de semanas a meses) se pueden definir como sequías, por lo que contribuyen a elevar el potencial del incendio mediante el incremento de la conformación de combustible vegetal (i.e., vegetación seca) (Kauffman et al., 1988; Bush et al., 2005). Otro posible mecanismo causal para la conformación de combustible vegetal son las heladas, las cuales pueden degradar severamente los pastizales andinos aumentando su flamabilidad (Oliveras et al., 2014; Román-Cuesta et al., 2014).

De acuerdo al estudio de Diagnóstico realizado por USAID (2015), en el Perú se distinguen diferentes causas de los incendios forestales y que las podemos ubicar por regiones[8], conforme se describe a continuación:

- En la Región Amazónica se tiene un alto nivel de crecimiento en el sector agrícola comercial, particularmente los cultivos extensivos de palma africana (Elaeis guineensis), cacao (Theobroma cacao) y frutales, que demandan la apertura de tierras boscosas para ampliar la actividad agrícola y el consecuente cambio de uso del suelo.

  La apertura de nuevas vías terrestres, como ejes de conexión para el desarrollo económico de la región, también están motivando el incremento de la agricultura migratoria, como una de las principales causas de la deforestación; es decir, en el afán de iniciar nuevas siembras en las áreas deforestadas, se realizan quemas que, al no poder ser controladas o manejadas adecuadamente degeneran en incendios forestales[9].

  Cabe precisar que todo tipo de quema está prohibido de acuerdo con la legislación forestal y de fauna silvestre vigente[10] y la legislación agraria. En todas las actividades donde el fuego es usado para eliminar los residuos generados por la remoción de la vegetación nativa, ocasionalmente se sale de control y afecta áreas de bosques u otros ecosistemas de vegetación silvestre.

- En la Región Andina, en el caso de ecosistemas andinos, donde la composición vegetal favorece la propagación del fuego, los incendios forestales alcanzan dimensiones catastróficas. En esta zona, donde los pastos son una de las pocas fuentes de alimento para la ganadería, es frecuente que se realice la quema para renovarlos periódicamente, ya que son más apetecibles para el ganado; sin embargo, estas prácticas no controladas pueden convertirse en incendios, ocasionando la pérdida de asociaciones vegetales entre ellos los pastos naturales.

  Se considera que la disposición de tierras para el desarrollo de la ganadería en los departamentos y el cambio de camélidos por vacunos u otros rumiantes menores, está afectando las dinámicas ecológicas de la vegetación de la región, por el sobrepastoreo y por la alta frecuencia de incendios que pueden estar afectando la composición específica de los pastos nativos[11]; asimismo, la quema provocada en áreas boscosas para ampliar terrenos agrícolas contribuye a dicha afectación.

---

[8] USAID, USDA. 2015. Reporte de Evaluación del Manejo de Incendios Forestales en el Perú.
[9] Ibidem.
[10] Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI Articulo 207.- Infracciones vinculadas a la gestión del Patrimonio regulado (...) 207.3 Son Infracciones muy graves las siguientes: a. Provocar incendios forestales. b. Realizar quema de los recursos forestales que forman parte del patrimonio. (...)
[11] USAID, USDA, Ip, 2015, Reporte de Evaluación del Manejo de Incendios Forestales en el Perú.

Cabe resaltar que, en los humedales altoandinos, existe una fuerte incidencia de incendios provocados por la quema de la totora (flora acuática emergente) de los humedales (por ejemplo, en el lago Titicaca), ocasionando la pérdida de la flora y hábitat de fauna silvestre.

- En la Región Interandina, que es la zona de transición entre la región Andina y la Amazonía (ceja de selva), las zonas de bosque de niebla y otros tipos de asociaciones se ven amenazadas por el uso del fuego para el manejo de las "chacras", por lo que esta actividad es una de las más importantes en estas condiciones de terreno. Esta zona presenta una topografía extrema, y es precisamente el lugar donde existe un importante asentamiento poblacional. El departamento de Cusco está enclavado en esta zona y se considera como una zona de alto riesgo por incendios forestales[12].

- En la Región Norte, los incendios son ocasionados principalmente por personas llamadas "mieleros", dedicados a colectar miel de abejas silvestres, para lo cual efectúan quemas a la altura de la base del árbol para ahuyentar a las abejas. Esta acción causa incendios forestales en el bosque seco[13]. Asimismo, en Lambayeque los incendios forestales están asociados a la quema de rastrojos y pastos para la preparación del terreno para las campañas agrícolas; así también, ocurren incendios cuando se queman residuos sólidos en los botaderos informales[14].

2.2. El análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende modificar.

Teniendo en cuenta la problemática descrita en los acápites precedentes el proyecto de Ley establece una definición de incendio forestal para una mejor aplicación de la norma penal y de la normativa administrativa, entendiéndose como tal al fuego de cualquier origen que se propaga o extiende sin control sobre los bosques, formaciones boscosas u otros recursos forestales, sean naturales o plantaciones, causando daños ecológicos, económicos o sociales.

Teniendo en cuenta la problemática descrita en los acápites precedentes el proyecto de Ley establece una definición de incendio forestal para una mejor aplicación de la norma penal y de la normativa administrativa, entendiéndose como tal al fuego de cualquier origen que se propaga o extiende sin control sobre los bosques, formaciones boscosas u otros recursos forestales, sean naturales o plantaciones, causando daños ecológicos, económicos o sociales.

La definición establecida en el proyecto normativo guarda concordancia con las definiciones previstas tanto en el documento "Escenario de Riesgo por Incendios Forestales"[15] elaborado por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), como en la "Estrategia de Gestión del Riesgo de Incendio Forestal en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado"[16], elaborado por el SERFOR, los cuales han señalado en sus definiciones como elementos centrales del incendio forestal al fuego no deseado de cualquier origen que se propaga sin control en los recursos forestales. En esa línea, debe tenerse en cuenta que un incendio sin control es aquel cuyas llamas se extienden sin nada ni nadie que lo dirija o guíe, produciéndose la propagación del fuego, y puede presentar uno o más frentes[17].

Asimismo, se prohíbe a las entidades de la administración pública, bajo responsabilidad, otorgar autorizaciones, títulos habilitantes u otro documento para el cambio de uso de las áreas afectadas por incendios forestales, así como a cualquier otra área integrante del patrimonio forestal que por norma tenga la misma prohibición. Dicha prohibición incluye a aquellas áreas afectadas con anterioridad a la vigencia de la Ley. Para ello, el SERFOR en coordinación con el

---

[12] USAID, USDA. 2015. Reporte de Evaluación del Manejo de Incendios Forestales en el Perú.
[13] ATFFS-Piura. 2016.
[14] ATFFS-Lambayeque. 2016.
[15] Disponible en : https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca//10471_escenario-de-riesgo-por-incendios-forestales.pdf.
[16] Disponible en : https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/475395/estrategia_incendio-forestal-baja.pdf?v=1617631173.
[17] Para mayor referencia puede revisar la Glosario de incendios forestales de Junta de Andalucía España (En: Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Glosario de incendios Forestales. Recuperado a partir de: https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/participa_con_nosotros/campanas_comunicacion/infoca/2010/glosario.pdf.

Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), implementan un registro de áreas afectadas por incendios forestales.

De igual manera, a fin de poder articular las acciones de prevención y lucha contra los incendios forestales en el territorio se crean las brigadas regionales de lucha contra incendios forestales, los cuales son creados por los gobiernos regionales, en coordinación con los comités de gestión forestal y de fauna silvestre. Estas brigadas tienen las funciones de coordinación y desarrollo de campañas de sensibilización a la población, así como, de acciones de prevención contra incendios forestales, asimismo implementan mecanismos que permitan la obtención de alertas tempranas.

Cabe señalar que las acciones que desarrollan estas brigadas están alineadas a las estrategias nacional y regionales de lucha contra el cambio climático, que incluye el calentamiento global, toda vez que, la prevención de incendios contribuye a la resiliencia de las cuencas a los efectos del cambio climático.

Para el adecuado desempeño de las brigadas regionales tanto el SERFOR como el SERNANP y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) deben prestar el asesoramiento técnico necesario requerido por dichas brigadas.

Adicionalmente, se establece que el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el MIDAGRI, con sus respectivos organismos y programas públicos adscritos, y la participación de los gobiernos regionales y otras entidades públicas que se estime pertinente, dentro de los treinta (30) días hábiles de producido por incendio forestal, elaboran un Plan de Recuperación en donde se detalle las acciones concretas, responsables y plazos de ejecución.

Cabe señalar que el Plan de Recuperación es aprobado por el Ministerio el Ambiente a través de una Resolución Ministerial, con la opinión técnica del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y las demás entidades a cargo de las acciones de recuperación, a fin garantizar el adecuado consenso y la determinación de responsabilidades para la implementación de las acciones a implementar.

Debido a la gravedad de los incendios forestales que se están produciendo en el país, la propuesta normativa también declara de interés nacional y necesidad pública la recuperación de las áreas afectadas por incendios forestales. Cabe indicar que esta disposición declarativa constituye una expresión política o pronunciamiento del Poder Legislativo sobre metas y objetivos que involucran al Poder Ejecutivo, en la implementación de políticas o planes, que consideran son de interés nacional o utilidad pública, sin que ello implique afectar sus competencias funcionales y/o las políticas de gobierno, que reconocen una finalidad legítima en contextos de emergencias, como los que se presenta en los incendios forestales[18].

De otro lado, se busca incorporar un segundo párrafo al artículo 310 del Código Penal a fin de establecer que: "*El que provoque incendio forestal sobre bosques, formaciones boscosas u otros recursos forestales, sean naturales o plantaciones, será reprimido con privativa de libertad no menor de seis ni mayor de ocho años. Si el agente obra por culpa, la pena será no menor de cuatro años ni mayor de seis años*".

Ello, debido a que nuestro Código Penal no contiene un tipo penal específico de incendio forestal sino que dicha conducta podría quedar subsumida en los tipos penales previstos en los artículos 273 y 310 de dicho Código, a diferencia de Código Penal Español que si contiene un tipo penal específico de **incendio forestal** y además contiene las conducta agravadas de dicho tipo.

De igual manera, se modifica el artículo 310-C del Código Penal, para incorporar otras formas agravadas en el caso del delito de incendio forestal, en cuyo caso la pena privativa de libertad sería no menor de ocho años ni mayor de diez años:

"***Artículo 310-C.- Formas agravadas***

[18] Opinión Jurídica Nº 003-2023-JUS/DGDNCR

En los casos previstos en el primer párrafo del artículo 310 y en los artículos 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:

(...)

En el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 310, la pena privativa de libertad será no menor de ocho años ni mayor de diez años, si además de los supuestos señalados en el párrafo anterior, se realiza bajo cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Si el incendio forestal es provocado o realizado en un momento en el que las condiciones climatológicas o del terreno incrementen de forma relevante el riesgo de propagación del mismo.

2. Si altera significativamente las condiciones de vida animal o vegetal, o afecta a alguna área natural protegida o su zona de amortiguamiento o áreas de conservación regional.

3. Si afecta a zonas próximas a núcleos de población o a lugares habitados.

4. Si producen grandes o graves efectos erosivos en los suelos.

5. Si se busca obtener un beneficio económico con el efecto del incendio."

Con las modificaciones propuestas se busca desincentivar aquellas conductas que provocan los incendios forestales.

Finalmente se incorporan tres Disposiciones Complementarias Finales a fin de regular supletoriamente algunos aspectos para adecuada implementación de la Ley. Así, la Primera Disposición Complementaria Final establece que una vez producido el incendio forestal, la Presidencia del Consejo de Ministros convoca al Ministerio de Defensa y demás entidades competentes, a fin que en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, presten el auxilio inmediato, y la ayuda humanitaria a las poblaciones afectadas y/o damnificadas, yen caso sea necesario se declara los Estados de Emergencia de acuerdo a la normatividad sobre la materia.

La Segunda Disposición Complementaria Final dispone que el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego establece lineamientos para la realización de la quema controlada en actividades agropecuarias, a fin que estas se desarrollen conforme a lo regulado por la autoridad competente. Y la tercera disposición señala que el Poder Ejecutivo emite las normas complementarias que sean necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

III. ANÁLISIS DE IMPACTO CUANTITATIVO Y CUALITATIVO

La implementación de la presente propuesta genera costos a los operadores judiciales (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público, Poder Judicial) para atender las denuncias que se presentarán por el delito incorporado en el segundo párrafo del artículo 310 del Código Penal, los cuales serán asumidos con los recursos presupuestales asignados a dichas instituciones.

De igual manera, los costos que demande la implementación del registro de áreas afectadas por incendios forestales, la creación de las brigadas regionales para la lucha contra los incendios forestales y la elaboración Plan de Recuperación de las áreas afectadas por incendios forestales, son asumidos con los presupuestos institucionales de las entidades públicas concernidas, sin demandar recursos adicionales del erario nacional.

No obstante los costos señalados, el proyecto de Ley tiene beneficios sociales superiores ya que conlleva a beneficios directos a las poblaciones que habitan y usufructúan del bosque y sus

frutos; asimismo, comporta beneficios ambientales a la sociedad, debido a que por un lado evita los problemas originados por los incendios forestales, lo que, a su vez, ha llevado a la degradación o pérdida de suelos que luego son solicitados para cambio de uso. Por otro lado, contribuye con preservar y regenerar la biodiversidad, en particular los bosques y la cobertura vegetal, con lo cual se contribuye a la mitigación del cambio climático.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona ni afecta el orden constitucional ni la normatividad vigente, puesto que modifica los artículos 310 y 310-C del Código Penal, a fin de incorporar disposiciones que permitan imponer sanciones más efectivas contra quienes provocan o realicen incendios forestales; asimismo, establece disposiciones para prevenir los incendios forestales y lograr una oportuna respuesta del Estado frente a estos eventos, tal como se describe en la siguiente tabla:

Norma vigente	Propuesta
Artículo 310.- Delitos contra los bosques o formaciones boscosas 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.	**Artículo 310.- Delitos contra los bosques o formaciones boscosas** 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, formaciones boscosas **u otros recursos forestales**, sean naturales o plantaciones. **El que provoque incendio forestal sobre bosques, formaciones boscosas u otros recursos forestales, sean naturales o plantaciones, será reprimido con privativa de libertad no menor de seis ni mayor de ocho años. Si el agente obra por culpa, la pena será no menor de cuatro años ni mayor de seis años."**
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, zonas vedadas, concesiones forestales o áreas de conservación privadas debidamente reconocidas por la autoridad competente. 2. Si como consecuencia de la conducta prevista en los artículos correspondientes se afecten vertientes que abastecen de agua a centros poblados, sistemas de irrigación o se erosione el suelo haciendo peligrar las actividades económicas del lugar. 3. Si el autor o partícipe es funcionario o servidor público.	**Artículo 310-C.- Formas agravadas** *En los casos previstos **en el primer párrafo del artículo 310 y en los artículos 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, zonas vedadas, concesiones forestales o áreas de conservación privadas debidamente reconocidas por la autoridad competente. 2. Si como consecuencia de la conducta prevista en los artículos correspondientes se afecten vertientes que abastecen de agua a centros poblados, sistemas de irrigación o se erosione el suelo haciendo peligrar las actividades económicas del lugar. 3. Si el autor o partícipe es funcionario o servidor público.

MINISTERIO DEL AMBIENTE - MINAM
Oficina General de Asesoría Jurídica
V°B°

MINISTERIO DEL AMBIENTE - MINAM
Director General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental

4. Si el delito se comete respecto de especímenes que han sido marcados para realizar estudios o han sido reservados como semilleros. 5. Si el delito se comete con el uso de armas, explosivo o similar. 6. Si el delito se comete con el concurso de dos o más personas. 7. Si el delito es cometido por los titulares de concesiones forestales. 8. Si se trata de productos o especímenes forestales maderables protegidos por la legislación nacional. La pena privativa de libertad será no menor de diez años ni mayor de doce años cuando: 1. El agente actúa como integrante de una organización criminal. 2. El autor causa lesiones graves o muerte durante la comisión del hecho delictivo o a consecuencia de dicho acto. 3. Si el hecho delictivo se realiza para cometer delitos tributarios, aduaneros y de lavados de activos. 4. Financie o facilite la comisión de estos delitos."	4. Si el delito se comete respecto de especímenes que han sido marcados para realizar estudios o han sido reservados como semilleros. 5. Si el delito se comete con el uso de armas, explosivo o similar. 6. Si el delito se comete con el concurso de dos o más personas. 7. Si el delito es cometido por los titulares de concesiones forestales. 8. Si se trata de productos o especímenes forestales maderables protegidos por la legislación nacional. ***En el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 310, la pena privativa de libertad será no menor de ocho años ni mayor de diez años, si además de los supuestos señalados en el párrafo anterior, se realiza bajo cualquiera de los siguientes supuestos:*** ***1. Si el incendio forestal es provocado o realizado en un momento en el que las condiciones climatológicas o del terreno incrementen de forma relevante el riesgo de propagación del mismo.*** ***2. Si altera significativamente las condiciones de vida animal o vegetal, o afecta a alguna área natural protegida o su zona de amortiguamiento o áreas de conservación regional.*** ***3. Si afecta a zonas próximas a núcleos de población o a lugares habitados.*** ***4. Si producen grandes o graves efectos erosivos en los suelos.*** ***5. Si se busca obtener un beneficio económico con el efecto del incendio."*** (...)

V. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

El 28 de mayo de 2023 se publicó el Decreto Legislativo N° 1565 que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, cuya única disposición complementaria regulatoria derogó el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1448, que estableció como instrumento para la mejora de la calidad regulatoria el Análisis de Impacto Regulatorio ex ante.

Asimismo, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1565, dispuso que en tanto se apruebe su reglamento, continúa vigente el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobado por Decreto Supremo Nº 063-2021-PCM (en adelante, Reglamento del AIR Ex Ante). Conforme a lo dispuesto en los artículos 6 al 8 del Reglamento del AIR Ex Ante, las entidades del Poder Ejecutivo, previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, deben adoptar el instrumento para la mejora de calidad regulatoria denominado "análisis de impacto regulatorio ex ante" (en adelante, AIR Ex ante).

Al respecto, el artículo 3 del referido reglamento establece que el AIR Ex ante es un proceso que permite el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables

resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia.

Además, conforme el numeral 10.1 del artículo 10 del del Reglamento del AIR Ex Ante, la entidad pública del Poder Ejecutivo tiene la obligación de realizar el AIR Ex Ante previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

No obstante, el numeral 17 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR Ex Ante, establece los supuestos que no se encuentran comprendidos en el AIR Ex Ante, Las disposiciones normativas que se emitan a efectos de regular aspectos vinculados a garantizar la seguridad o evitar el desabastecimiento para la continuidad de la prestación de servicios públicos cuando se presenten situaciones de eminente desabastecimiento o de alto riesgo ocasionados por eventos inesperados e impredecibles que pueden producir un daño a la vida o al ambiente.

En ese sentido, el presente proyecto normativo se encuentra contemplado en la excepción señalada en el numeral 17 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR Ex Ante - , que señala que las disposiciones normativas que se emitan a efectos de regular aspectos vinculados a garantizar la seguridad o evitar el desabastecimiento para la continuidad de la prestación de servicios públicos cuando se presenten situaciones de eminente desabastecimiento o de alto riesgo ocasionados por eventos inesperados e impredecibles que pueden producir un daño a la vida o al ambiente, puesto que los incendios forestales están ocasionando daños a la vida y al ambiente, siendo necesario establecer disposiciones que permitan garantizar la seguridad ante situaciones de alto riesgo.

MINISTERIO DEL AMBIENTE - MINAM - Oficina General de Asesoría Jurídica V°B°

MINISTERIO DEL AMBIENTE - MINAM - Director General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental