Proyecto de Ley N° 9013/2024-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

SOTO PALACIOS WILSON

"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"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
25 SEP 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:02 PM.

LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL PARA AGRAVAR LA PENA DE LOS DELITOS CONTRA LOS BOSQUES O FORMACIONES BOSCOSAS Y PAJONALES CAUSADAS POR INCENDIOS

El Congresista de la República que suscribe, **WILSON SOTO PALACIOS** y los Congresistas integrantes del **Grupo Parlamentario Acción Popular**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme los artículos 22° inciso c), 75° y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL.

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 310 y 310 - C DEL CÓDIGO PENAL PARA AGRAVAR LA PENA DE LOS DELITOS CONTRA LOS BOSQUES O FORMACIONES BOSCOSAS Y PAJONALES CAUSADAS POR INCENDIOS

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 310 del Código Penal, para agravar la pena por el delito cometido contra los bosques o formaciones boscosas causadas por incendios.

Artículo 2. Modificación del artículo 310 y 310 – C del Código Penal

Se modifica los artículos 310 y 310 - C del Código Penal, en los términos siguientes:

"Articulo 310. Delitos contra los bosques, formaciones boscosas o pajonales.

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Edificio Fernando Belaúnde Terry - Jirón Huallaga N° 368, Oficina 302 – Lima
Central Telefónica: 311-7777 Anexo: 7218

Sera reprimido con pena privativa de libertad no menor de **seis años ni mayor de 10 años** y con prestación de servicios comunitarios **de ochenta a cien** 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, **o pajonales,** sean naturales o plantaciones.

Articulo 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 **diez** años ni mayor de **trece** años, bajo cualquiera de los siguientes supuestos:

1. ....

[...]

La pena privativa de libertad será no menor de **trece** años ni mayor de **quince** años cuando:

1. ....

[...]

DISPOSICIÓN COMPLEMETARIA FINAL

UNICA. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, setiembre de 2024.

CONGRESO de la REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/09/2024 17:28:52-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/09/2024 12:25:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/09/2024 12:06:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/09/2024 12:07:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTINEZ TALAVERA Pedro Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/09/2024 15:01:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MONTEZA FACHO Silvia Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/09/2024 10:49:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DOROTEO CARBAJO Raul Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/09/2024 13:26:49-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **27** de **setiembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9013/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos años, la propagación de incendios forestales en las regiones de la sierra y la selva del país se ha convertido en una problemática recurrente. Estos siniestros, por su magnitud y frecuencia, han provocado la pérdida significativa de especies de flora y fauna, dañando ecosistemas enteros que tardarán años en recuperarse. A esto se suma la lamentable pérdida de vidas humanas, entre las cuales destacan aquellas personas que, con valentía, intentaron sofocar las llamas o que se encontraban atrapadas en las zonas afectadas. Esta realidad subraya la urgente necesidad de implementar medidas más eficaces para proteger tanto a la población como a los recursos naturales del país.

Los incendios forestales suelen originarse, en su mayoría, por la acción directa o indirecta del ser humano, ya sea por descuidos, negligencias o prácticas intencionales, como la quema agrícola. En menor medida, estos incendios pueden tener causas naturales, como la caída de rayos en zonas altamente inflamables. En cualquier caso, el impacto de estos incendios es devastador, pues las llamas se propagan rápidamente, especialmente en la amazonia como parte central del país, donde las condiciones geográficas y climáticas dificultan el control de los focos ígneos.

Es importante señalar que tanto el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales carecen, en muchos casos, de la capacidad logística y operativa suficiente para enfrentar estos incendios de manera oportuna y eficaz. Esto genera frustración y malestar en las poblaciones afectadas, quienes, además de perder sus medios de subsistencia, deben lidiar con los efectos adversos en su salud debido a la contaminación del aire, la densa presencia de humo y las partículas tóxicas que afectan gravemente las vías respiratorias y la visión.

Uno de los sectores más afectados es el de la agricultura y ganadería, actividades que, en muchas ocasiones, son la principal fuente de ingresos de las familias que viven en situación de pobreza o extrema pobreza. Los pequeños agricultores familiares, cuya subsistencia depende de la tierra, ven cómo sus cultivos y ganado son consumidos por el fuego, profundizando su precariedad económica. Ante esta alarmante situación, se hace imperativo que el Estado, a través de sus diferentes poderes y dentro de sus respectivas competencias, intervenga de manera coordinada para mitigar los daños y prevenir futuros desastres.

Además, es necesario destacar que muchos incendios son provocados por la presión de ampliar las áreas destinadas a la producción agrícola o ganadera. Sin embargo, estas prácticas, llevadas a cabo sin las debidas precauciones y sin un control adecuado, han dado lugar a la expansión descontrolada de las llamas, afectando extensiones cada vez mayores de territorio. Este fenómeno no solo pone en riesgo los ecosistemas naturales, sino que también compromete la sostenibilidad a largo plazo de las actividades productivas en estas regiones.

Así que, resulta imprescindible que se refuercen las políticas de prevención de incendios forestales, se fortalezcan las capacidades de respuesta de las instituciones encargadas y se promueva una mayor conciencia en la población acerca de las graves consecuencias que estos incendios traen consigo. Solo a través de una acción conjunta entre el Estado, las autoridades locales y la ciudadanía, se podrá hacer frente de manera efectiva a este desafío que amenaza el bienestar de las personas y la riqueza natural del país.

Hasta la fecha, los dispositivos legales vigentes no han logrado materializar un control efectivo ni han contribuido significativamente a la disminución de los incendios forestales en el país. Uno de los principales marcos normativos es el Código Penal, el cual, aunque establece penas severas para aquellos que causan incendios, no ha tenido la contundencia necesaria para disuadir a los infractores. A pesar de la existencia de sanciones, estas no han sido lo suficientemente efectivas para frenar esta problemática. Por ello, considero que una mayor severidad en la imposición de las condenas, en especial la aplicación de penas privativas de libertad efectivas, podría actuar como un disuasivo más fuerte, al tiempo que serviría como una sanción ejemplarizadora para quienes cometan estos actos. Este enfoque es aún más pertinente si consideramos que, en muchos casos, las conductas que dan lugar a estos incendios presentan agravantes que merecen un castigo más severo.

Es importante recordar que la Constitución Política del Perú, en su Artículo 1, establece *que "la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*. Esta disposición otorga primacía al individuo y a su dignidad sobre cualquier otro interés, reafirmando que la protección de las personas es el objetivo principal de la estructura estatal. Dentro de esta protección, se incluye no solo el respeto por la vida humana, sino también el derecho de las personas a vivir en un ambiente adecuado y libre de perturbaciones que afecten

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Edificio Fernando Belaúnde Terry - Jirón Huallaga N° 368, Oficina 302 – Lima
Central Telefónica: 311-7777 Anexo: 7218

su tranquilidad y bienestar. El derecho a un entorno saludable está implícito en la defensa de la dignidad humana, que incluye las condiciones mínimas necesarias para garantizar una vida digna.

De igual manera, la Constitución clasifica los derechos fundamentales en su Artículo 2, donde, en su numeral 1, se establece el derecho *"a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física, y a su libre desarrollo y bienestar"*. Además, se subraya que *"el concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece"*. De este enunciado se desprende que el derecho a la vida es el bien jurídico más valioso, y tanto el Estado como la sociedad tienen la obligación de garantizarlo, respetarlo y protegerlo. Esta protección, además, debe extenderse a la creación de un ambiente equilibrado y sostenible, donde las personas puedan desarrollarse integralmente.

El bienestar y el desarrollo de las personas son, por lo tanto, los pilares sobre los cuales se construye la sociedad. El Estado tiene el deber de promover la paz social y de asegurar las condiciones necesarias para que los ciudadanos alcancen su felicidad. Para que esto sea posible, es fundamental que se controle y regule todo aquello que perturbe el bienestar colectivo. En este sentido, resulta imprescindible activar mecanismos legislativos más eficaces que regulen la conducta y el comportamiento de las personas, especialmente en lo que respecta a la preservación del medio ambiente y la prevención de actos que pongan en riesgo la vida y el bienestar de la población.

Es por ello que la legislación actual necesita un ajuste sustancial. No basta con sancionar a los responsables de incendios; es necesario establecer normas más estrictas y mecanismos preventivos que aseguren la protección efectiva de los recursos naturales y la vida humana. Se requiere una intervención legislativa integral, que no solo aumente las penas por la provocación de incendios, sino que también fomente la educación y sensibilización sobre la importancia de preservar el medio ambiente, con el fin de evitar que estos desastres se sigan repitiendo.

El Ministerio del Ambiente (MINAM) ha señalado que *"el 98% de los incendios forestales en nuestro país son causados por la acción del hombre, principalmente por quemas de rastrojos agrícolas, pastizales y residuos, que se realizan sin la adecuada precaución y terminan convirtiéndose en siniestros de gran magnitud que no solo ponen en peligro a las poblaciones locales, sino que destruyen el patrimonio natural y la biodiversidad, asimismo señalan que este tipo de eventos*

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Edificio Fernando Belaúnde Terry - Jirón Huallaga N° 368, Oficina 302 – Lima
Central Telefónica: 311-7777 Anexo: 7218

también contaminan el aire, generan emisiones de CO2 y afectan la salud y medio de vida de las personas, así como al entorno ambiental"[1]

Del mismo modo, organismos internacionales también se expresaron respecto de las consecuencias que originan los incendios forestales, así National Geographic publicaba, *que los incendios forestales causan enormes daños en el medio ambiente, así como a la propiedad y a la vida humana, ya que emiten grandes cantidades de contaminantes atmosféricos, como carbono negro, partículas y gases de efecto invernadero*[2].

De igual forma, otro organismo internacional expuso su publicación denominada *Incendios Forestales ¿Qué perdemos?, en el cual señalan que los bosques, si son gestionados de forma sostenible, ofrecen una fuente constante y renovable de recursos y servicios ambientales. Son fuentes de alimentos, fibra, combustible, medicinas, materiales de construcción, así como de valores culturales y estéticos. Que una pequeña parte de los incendios forestales son naturales, al ser originados por rayos. Así, hay que aceptar que el fuego es un elemento más de la naturaleza y que el fuego ha modelado el paisaje que hoy conocemos. Sin embargo, lo que resulta inédito es la extensión y violencia del fenómeno desde hace unas décadas"*[3].

Asimismo, se ha realizado análisis sobre las causas de los incendios forestales, y dentro de estos se tiene por ejemplo el elaborado por el Manoel Obando, el miso que se publicó en la página de infobaes, titulado *"Incendios forestales: que son, por qué se producen y que se debe hacer ante esta situación"* en dicho trabajo refiere que *"en el Perú, los incendios arrasan los ecosistemas, y son el reflejo de una crisis global, además, que los factores ambientales y humanos agravan la devastadora realidad, siendo una amenaza para la flora, fauna y las comunidades humanas, devoran grandes extensiones de terrenos en pocas horas y ponen en riesgo la biodiversidad, contribuyendo al cambio climático y la afectación de la calidad de vida de las personas, que los incendios se deben a la sequía prolongada, la vegetación inflamable y las altas temperaturas, así también señala que los incendios se dan por quemas agrícolas ilegales, actos de vandalismo, piromanía o especulación urbanista, o que buscan ahuyentar animales, regenerar pastos o*

[1] *https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/793861-minam-el-98-de-incendios-forestales-es-causado-por-la-accion-humana#:~:text=%2D%20El%2098%20%25%20de%20incendios%20forestales,peligro%20a%20las%20poblaciones%20locales%2C*
[2] *https://www.nationalgeographicla.com/medio-ambiente/2024/02/que-es-un-incendio-forestal-y-por-que-es-tan-peligroso*
[3] *https://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/incendios-forestales-que-per.pdf*

provocar destrucción. Un 5% se atribuye a causas naturales como rayos y un 15% es indeterminado"[4].

La presente proposición busca endurecer las penas contempladas en nuestro Código Penal, con el objetivo de enviar un mensaje claro a la sociedad y a quienes provocan incendios: a partir de la consumación de estos delitos, las sanciones incluirán prisión efectiva. Hasta el momento, los responsables de causar incendios han sido objeto de penas indulgentes, en muchos casos con condenas suspendidas. Sin embargo, con la aprobación y entrada en vigor de esta iniciativa, las penas privativas de libertad se aplicarán de manera efectiva, asegurando que los culpables enfrenten una sanción proporcional a la gravedad de sus actos.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La modificación de los artículos 310 y 310-C del Código Penal, aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 635, tiene como objetivo incluir el delito de incendio de pajonales y agravar las sanciones, estableciendo penas más severas. Esta modificación no vulnera la Constitución Política del Estado ni afecta ningún otro dispositivo legal vigente.

El incremento del mínimo de la pena a seis años permitirá que los jueces impongan condenas efectivas a quienes transgredan la norma penal. Actualmente, una pena de cuatro años conlleva generalmente una condena suspendida, lo que reduce su capacidad disuasiva y no refleja la gravedad del daño causado por los incendios. Con el nuevo marco punitivo, se busca que las sentencias incluyan necesariamente prisión efectiva, enviando un mensaje claro sobre la seriedad de este tipo de delitos.

En este sentido, la modificación se encuentra plenamente enmarcada dentro de los parámetros legales y constitucionales, respetando los principios fundamentales del derecho penal y la proporcionalidad en la imposición de sanciones. Además, contribuirá de manera significativa a fortalecer la capacidad del Estado para combatir los incendios, proteger el medio ambiente y

[4] *https://www.infobae.com/peru/2024/09/15/incendios-forestales-que-son-por-que-se-producen-y-que-se-debe-hacer-ante-esta-situacion/#:~:text=Las%20causas&text=Las%20motivaciones%20detr%C3%A1s%20de%20estos,pastos%20o%20simplemente%20provocar%20destrucci%C3%B3n.*

garantizar la seguridad de la población, fomentando así un marco de justicia más riguroso y efectivo frente a este tipo de delitos.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley no representa un gasto adicional significativo para el Estado, ya que su objetivo principal es únicamente agravar las penas ya establecidas en el Código Penal, específicamente en relación con los delitos de incendios forestales y quemas no controladas. Al centrarse en la modificación del marco punitivo, no se requieren recursos adicionales para infraestructura, equipamiento o personal, lo que minimiza cualquier impacto financiero directo sobre las arcas públicas.

Desde el punto de vista social, la aprobación de esta proposición legislativa generará importantes beneficios. Al permitir que el Poder Judicial imponga sanciones más severas, se enviará un mensaje contundente a aquellos ciudadanos que incurran en prácticas de quema en zonas que puedan propagarse, generando incendios forestales con efectos devastadores. Entre los principales daños se encuentran la destrucción del medio ambiente, la pérdida irremediable de flora y fauna, así como el riesgo para la vida humana. Al enfrentar la posibilidad de penas de prisión efectiva, tanto para delitos dolosos como culposos, los potenciales infractores estarán más conscientes del costo de sus acciones, lo que podría contribuir a una significativa reducción de estos incidentes.

Además, la imposición de sanciones ejemplares por parte del Ministerio Público y el Poder Judicial será percibida positivamente por la sociedad. Los ciudadanos verán en estas instituciones una respuesta firme y eficaz ante quienes dañan gravemente el patrimonio natural y ponen en peligro la vida de las personas. Este incremento en la severidad de las penas ayudará a restaurar la confianza de la población en la Administración de Justicia, demostrando que los delincuentes que provocan incendios ya no se beneficiarán de penas leves o suspendidas, sino que enfrentarán prisión efectiva por sus actos.

A largo plazo, la sociedad se beneficiará al observar una disminución en la frecuencia de estos incendios, dado que el endurecimiento de las penas actuará como un fuerte disuasivo. La reducción de los daños al medio ambiente, la preservación de los recursos naturales y la protección

de la vida humana contribuirán a un entorno más seguro y sostenible, lo que también tendrá un impacto positivo en sectores económicos clave como la agricultura, la ganadería y el turismo, que dependen de la integridad de los ecosistemas.

En ese sentido, el Proyecto de Ley ofrece una relación costo-beneficio altamente favorable. Sin generar gastos significativos, logra aumentar la eficiencia y eficacia del sistema penal, refuerza el papel de las instituciones judiciales y, sobre todo, responde de manera contundente a una problemática que afecta tanto al medio ambiente como a la sociedad en su conjunto.

IV. VICULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa se vincula con las siguientes políticas de Estado.

19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental

Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, publica y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblaos y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.

Política 23. Política de desarrollo agrario y rural

Nos comprometemos a impulsar el desarrollo agrario y rural del país, que incluya a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y a la explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico y social del sector. Dentro de su rol subsidiario y regulador del estado señalado en la Constitución, promoveremos la rentabilidad y la expansión del mercado de la actividad agraria, impulsando su competitividad con vocación exportadora y buscando la mejora social d la población rural.

Política 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.

Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial, así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.

Con este objetivo el Estado: (a) promoverá la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la independencia, la autonomía y el presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional, dentro de un proceso de modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano; (b) promoverá la designación transparente de las autoridades judiciales, así como su valorización y permanente capacitación; (c) promoverá entre la justicia comunal y el Poder Judicial una relación que respete la interculturalidad y regulará las competencias, atribuciones y limitaciones de aquélla; (d) consolidará la regulación de la justicia de paz y la elección popular de los jueces de paz; (e) difundirá la conciliación, la mediación, el arbitraje y en general los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (f) adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación; (g) establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos, así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil; (h) garantizará la cobertura nacional y el mejor funcionamiento de la Defensoría del Pueblo; e (i) fortalecerá las instancias de control interno de los órganos jurisdiccionales."[5]

[5] *https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi2yPedtNP5AhWaCLkGHWvTAFMQjBB6BAgGEAE&url=https%3A%2F%2Fwww.acuerdonacional.pe%2Fpoliticas-de-estado-del-acuerdo-nacional%2F&usg=AOvVaw0lV0gh5viJVlv_BeYYlWdD*

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Edificio Fernando Belaúnde Terry - Jirón Huallaga N° 368, Oficina 302 – Lima
Central Telefónica: 311-7777 Anexo: 7218