



SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
02 FEB. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 11:16

PROYECTO DE 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 CODIGO PENAL

Los congresistas del grupo parlamentario ACCIÓN POPULAR que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO, ejerciendo el derecho que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22° - C, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente fórmula legal:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

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 CODIGO PENAL

ARTÍCULO 1. Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es modificar el artículo 310 y 310-C del Código Penal, sancionando penalmente a quien infrinja en perjuicio de pajonales, páramos y humedales de nuestros ecosistemas frágiles y mitiga los efectos del impacto ambiental, reconociéndolos como bien jurídico protegido y fortaleciendo la protección al medio ambiente.

ARTÍCULO 2. Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es fortalecer la protección al medio ambiente, en el sentido de reconocer a los pajonales, humedales y páramos como bien jurídico protegido, e incluir la quema de pajonales como delito, 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.

ARTÍCULO 3. De la Modificación

Se modifica los artículos 310 y 310-C del Código Penal, con el siguiente texto:

“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



SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

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, zonas vedadas, concesiones forestales o áreas de conservación privadas debidamente reconocidas por la autoridad competente.

(...)"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

La presente ley, entra en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

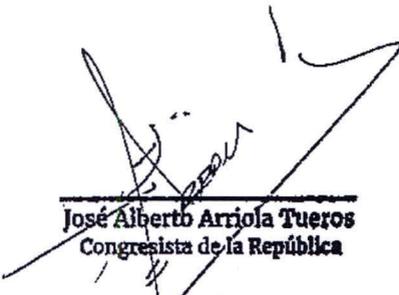
SEGUNDA. Derogatoria

Se deroga o modifica, en su caso, todas las normas que se opongan a la presente ley.

Por tanto:

Mando se publique, comuniqué y cumpla.

Lima, 30 de enero de 2022


José Alberto Arriola Tueros
 Congresista de la República


SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
 CONGRESISTA DE LA REPUBLICA


HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ
 CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


 Edwin Martínez
 DNI: 29384343


 Hugo Donatelo


 Rocío


 Congreso de la República
Hilda Marleny Portero López
 Congresista
 Acción Popular



I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN

Lo que se busca con la presente iniciativa legislativa es proteger de forma integral a los pajonales, humedales y páramos como bien jurídico, para que aseguremos su existencia; para ello, proponemos una mención específica en el artículo 310 del Código Penal, a quien infrinja destruyendo, quemando, dañando o talando, en todo o parte a pajonales, páramos y humedales dado que son ecosistemas de vital importancia para la provisión de servicios ambientales.

En la misma línea, en cuanto al artículo 310-C del referido cuerpo normativo, se propone incluir la afectación de los ecosistemas frágiles registrados como forma agravada de los delitos consignados en los artículos 310, 310-A y 310-B correspondientemente.¹

Un ecosistema es un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio abiótico que interactúa como una unidad funcional.

La diversidad de ecosistemas expresa la cantidad y distribución de los sistemas ecológicos que ofrecen las condiciones específicas para que las especies y sus poblaciones se desarrollen, a través de múltiples interrelaciones de las especies con su ambiente.

La posición geográfica y las condiciones ambientales del Perú le confieren una gran riqueza de ecosistemas. En el Perú podemos encontrar mares, desiertos, sierras esteparias, páramos, montañas y glaciares, selvas y bosques de diferentes tipos, sábanas, entre otros ecosistemas y zonas transaccionales.²

Es así como los ecosistemas son básicos para los procesos de evolución y especiación (creación de nuevas especies). Las especies denominadas "endémicas" son justamente las que se han adaptado y habitan solamente en determinado ecosistema o región en particular. En las alturas del Perú se desarrolla un ecosistema único. Arbustos y hierbas, captan el agua de la lluvia y el ambiente, lo filtran y lo sueltan constantemente hacia las tierras bajas. La naturaleza asegura así el agua que beberán las aves y animales del bosque, un terreno más fértil para las plantas, y también el agua que llegará a familias y comunidades.

¹ La iniciativa, información y estadística proviene de Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – Actualidad ambiental – SPDA Actualidad Ambiental, ver en <https://www.actualidadambiental.pe/pajonales/#>

² Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego: <https://www.midagri.gob.pe/portal/datero/47-sector-agrario/recurso-biodiversidad/346-diversidad>



En ese contexto es que, los páramos, pajonales y humedales funcionan así, atrapando el agua, como un tesoro. Y es también como un tesoro que debemos de cuidar estos ecosistemas.

Lejos de las grandes ciudades, la vida discurre de diferentes maneras. La necesidad muchas veces obliga a quemar pajonales para ganar más terreno para agricultura o alimentar al ganado. Aunque hay beneficios inmediatos, nos quedamos sin las fuentes de agua de las alturas: los pajonales.

2. MARCO NORMATIVO

Tenemos el siguiente marco normativo relacionados a la iniciativa legislativa que se propone:

2.1 Constitución Política del Perú.

Nuestra carta magna señala en:

El artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona.

Toda persona tiene derecho: (...) numeral 22. a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Asimismo, precisa el Capítulo II, como: Del Ambiente y los Recursos Naturales, describiendo en el artículo 66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por su parte, el artículo 67 indica que El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Del mismo modo, el artículo 68 precisa que: El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

2.2 Ley 28611, Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.

En el artículo 99 menciona que los bofedales, humedales y páramos son ecosistemas frágiles y que las autoridades deben adoptar medidas especiales para su protección.

2.3 Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicada el 24 de setiembre de 2015.

El artículo 5 establece:

"Son recursos forestales, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, los siguientes:

- a. Los bosques naturales.
- b. Las plantaciones forestales.



- c. Las tierras cuya capacidad de uso mayor sea forestal y para protección, con o sin cobertura arbórea.
- d. Los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, incluyendo su diversidad genética."
- 2.4 Decreto Supremo 087-2004-PCM**, Decreto que Aprueba Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE).
El artículo 9 considera zonas de protección y conservación ecológica a las áreas de humedales.
- 2.5 Decreto Supremo 012-2009-MINAM**, Decreto Supremo que Aprueba la Política Nacional del Ambiente.
A través del Eje de la Política 1 establece que se deben proteger ecosistemas frágiles, como los humedales y las cuencas de la región costera.
- 2.6 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.
El Lineamiento 2: Establece que debe haber una gestión especial para la conservación y aprovechamiento sostenible de ecosistemas forestales y otros tipos de vegetación silvestre, que se encuentran sujetos a amenazas o procesos de degradación.
- 2.7 Decreto Supremo 009-2014-MINAM**, Decreto Supremo que Aprueba la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021 y su Plan de Acción 2014-2018.
La norma busca el uso sostenible de la biodiversidad y contrarrestar sus impactos y amenazas.
- 2.8 Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal, publicado el 30 de setiembre de 2015.
Los artículos 207 y 209 establecen como una infracción muy grave realizar la quema de los recursos forestales que forman parte del Patrimonio, lo cual puede acarrear multas que van desde los más de 40 mil soles hasta 20 millones de soles.
- 2.9 Decreto Supremo 019-2015-MINAGRI**, Decreto supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre, publicado el 30 de setiembre de 2015.
Contempla en su artículo 191 las infracciones leves, graves y muy graves en materia de fauna silvestre, las cuales a su vez podrían ser causadas por una quema de recursos forestales.
- 2.10 Decreto Supremo 020-2015-MINAGRI**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión de Plantaciones Forestales y Sistemas Agroforestales, publicado el 30 de setiembre de 2015.



Considera en su artículo 107 como una infracción muy grave el provocar incendios forestales y realizar la quema de recursos forestales.

2.11 Decreto Supremo 021-2015-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, publicado el 30 de setiembre del 2015. El artículo 137 considera como una infracción muy grave el provocar incendios forestales y realizar la quema de recursos forestales.

2.12 Decreto Supremo 023-2021-MINAM Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional del Ambiente al 2030, publicada el 25 de julio del 2021.

2.13 Decreto Legislativo 635 - Código Penal del Perú.

El citado código, resalta los delitos ambientales, denominado el Título XII: Delitos Ambientales, dedicando los artículos 304 al 314-D, para tal fin.

Es así como el artículo 310 sanciona con pena privativa de libertad a quien, 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.

Con dichas normas se logró:

- La protección del derecho fundamental de la persona a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.
- Que se establezcan los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente.
- Promover la conservación, protección, incremento y uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su manejo con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas.
- Implementación de proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales.
- Medidas de conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que lo sustenta.
- Se establecen gestiones especiales para conservación y aprovechamiento sostenible de ecosistemas forestales, biodiversidad, contrarrestar impactos y amenazas, además de infracciones, entre otros.



3. FUNDAMENTOS

Atendiendo que la normativa antes descrita tiene impacto positivo, y existiendo actualmente la necesidad de ampliar y proteger los ecosistemas frágiles relacionados con pajonales, páramos y humedales en valles y montañas como componentes de la flora terrestre siendo, por lo tanto, recursos forestales protegidos por la legislación forestal. El Reglamento de Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, establece en el artículo 207 que es una infracción muy grave "realizar la quema de los recursos forestales que forman parte del Patrimonio".

Una ley como la que se propone a través de la presente iniciativa será una buena herramienta para el cuidado y protección de nuestros ecosistemas frágiles concerniente a pajonales, páramos y humedales en valles y montañas, mitigando los efectos del impacto ambiental, ya que tiene baja capacidad de retornar a sus condiciones originales. La condición de fragilidad es inherente al ecosistema y sólo se manifiesta bajo las condiciones de disturbio. Queda establecido que, a mayor fragilidad, mayor es la necesidad de protección del ecosistema, de manera que se debe adoptar medidas especiales para su protección como la propuesta

La biodiversidad es responsable de garantizar el equilibrio de los ecosistemas de todo el mundo, y la especie humana depende de ella para sobrevivir, de manera que la pérdida de biodiversidad se refiere a la disminución o desaparición de la diversidad biológica, entendida esta última como la variedad de seres vivos que habitan el planeta, sus distintos niveles de organización biológica y su respectiva variabilidad genética

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (de ahora en adelante SERFOR), identificó e incorporó 16 ecosistemas naturales del departamento de Pasco a la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles. Estos en su conjunto tienen una extensión de 37 840,59 hectáreas. Para ello, se realizó un trabajo articulado con las autoridades regionales y locales; y con las comunidades campesinas y nativas.³

En la mencionada lista se encuentran los Bosques Montanos de Yunga de Chontabamba Huancabamba, Los Viejos, La Suiza, Sho'llet Norte y Sur, Ameerega La Colina, Loma del Diablo, El Cisne, Ucumari, Tambo Roca y Vista Alegre; los Pajonales de Puna Húmeda Arroyo Huarancayo y Quntuyuc; el

³ SERFOR identifica y establece 16 ecosistemas frágiles en Pasco ver en: <https://www.gob.pe/pl/institucion/serfor/noticias/542502-serfor-identifica-y-establece-16-ecosistemas-fragiles-en-pasco>



Pantano Herbáceo Arbustivo El Oconal; el Bosque Basimontano de Yunga Alto Neguache Shirarine; y el Bosque de Colina Alta Parantani La Cuca.

Con esta inclusión ya suman 185 los ecosistemas frágiles que conforman la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles del país; y que forman parte de la Zona de Protección y Conservación Ecológica de la zonificación forestal. De esta manera, se logra identificar dentro del catastro forestal las áreas de alto valor de conservación y asegurar la gestión sostenible, la recuperación y puesta en valor del patrimonio forestal y de fauna silvestre, en beneficio de la población local.

Los Ecosistemas Frágiles son áreas de alto valor de conservación que albergan una gran riqueza en especies de flora y fauna silvestre, dentro de las cuales se registra especies amenazadas y endémicas. Además, presentan hábitats en buen estado de conservación que brindan servicios ecosistémicos a la población local.

El SERFOR, como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, promueve que los gobiernos regionales y locales, así como las poblaciones locales realicen una gestión sostenible de los ecosistemas frágiles. Para ello, se ha establecido instrumentos normativos, como los "Lineamientos para la Identificación de Ecosistemas Frágiles y su incorporación en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles", las "Condiciones para el uso de los recursos forestales y de fauna silvestre en los ecosistemas incluidos en la lista sectorial de ecosistemas frágiles" y el "Protocolo de Actuación Interinstitucional para Gestionar y Proteger los ecosistemas incluidos en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles".

De esta manera, el SERFOR aporta al compromiso nacional asumido el año 2019 en la COP 25, de realizar acciones que permitan mitigar los efectos del cambio climático y reducir la deforestación. Para tal fin, se promueve la gestión sostenible de estos sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad, que a la fecha suman más de 5 millones de hectáreas a nivel nacional. Estos espacios incluyen bosques tropicales, bosques montanos, humedales andinos, pajonales, matorral andino, bosques estacionalmente secos, jalca, lomas costeras, puntas rocosas, humedales costeros y otras formaciones de vegetación silvestre.⁴

4. INFORMACIÓN Y DATA ESTADÍSTICA DE LA SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

- 4.1** Algo que caracteriza a los pajonales es que luego de ser quemados, vuelven a crecer con rebrotes más tiernos y palatables, por lo que es considerado un mejor forraje para el ganado, en comparación a la paja crecida. Es por esto por lo que

⁴ SERFOR identifica y establece 16 ecosistemas frágiles en Pasco. Ver en <https://www.gob.pe/institucion/serfor/noticias/542502-serfor-identifica-y-establece-16-ecosistemas-fragiles-en-pasco>

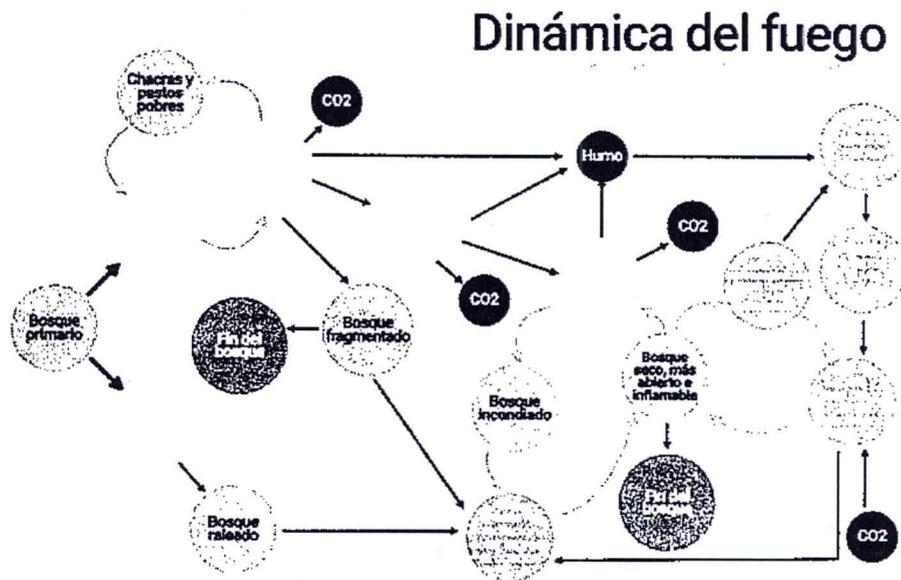


muchos ganaderos, queman pajonales con la finalidad de que su ganado tenga una mejor comida. El problema es que al hacerlo afectan el rol que cumplen y, en muchos casos, provocan incendios de mayores dimensiones que no pueden controlar.

Por otro lado, con la intención de limpiar rápidamente el bosque y sembrar cultivos, se queman bosques y pajonales. Esto hace que la temperatura del suelo aumente y que se pierdan nutrientes, como el nitrógeno, o que desaparezcan progresivamente organismos que favorecen la descomposición de la materia orgánica y la disponibilidad de nutrientes para el crecimiento de vegetación.

También, hay prácticas que están vinculadas a creencias ancestrales de diversos pobladores. Se dice que al quemar estas zonas se atraerán lluvias para los cultivos o hará que esta pare, despejará las nubes y se podrá recolectar leña. Esta idea carece de sustento científico, lo único que se ha comprobado es que quemar pajonales afecta los acuíferos, que son nuestras reservas de agua.

Figura 1. Dinámica del Fuego



Dinámica del fuego (Fuente: UPCH)

4.2 Los incendios forestales en el Perú son un problema constante en regiones como Amazonas, Huánuco, Junín, Pasco, Cusco y Cajamarca. En épocas de poca lluvia y fuertes vientos, estas quemaduras o incendios tienden a propagarse.



2016 fue uno de los años con más incendios forestales de los últimos tiempos. Solo al interior de áreas protegidas, se quemaron más de 2600 hectáreas siendo el Parque Nacional Cutervo, el Santuario Nacional Tabaconas-Namballe, el Bosque de Protección Pagaibamba, en Cajamarca, y el ACP Huaricancha (Piura), las áreas más afectadas. Recientemente, en noviembre del 2017, el ACP Milpuj-La Heredad (Amazonas) también se vio afectado por un incendio forestal.

Figura 2. Alertas de Fuegos



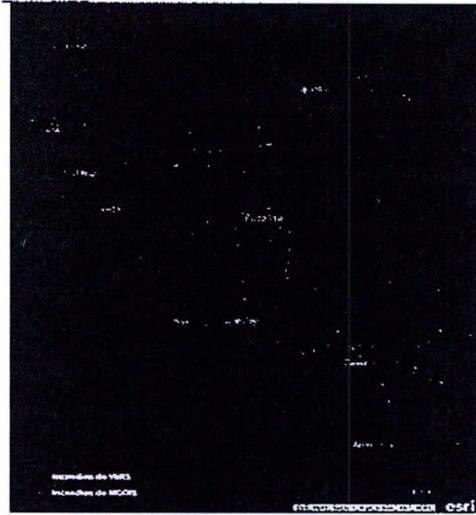
Cuando hablamos sobre incendios forestales, se piensa que lo que se quema es solo bosque. Sin embargo, muchos de estos incendios afectan ecosistemas frágiles como los páramos y los bofedales, que junto con los pajonales de altura recargan los acuíferos y regulan el abastecimiento de agua en cabeceras de cuenca. Pese a su importancia en cuanto a la provisión de servicios hídricos, en el Perú no hay una estrategia integral para enfrentar la quema de pajonales de altura, páramos y bofedales.

Figura 3. Alertas de Fuegos 2012



SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional



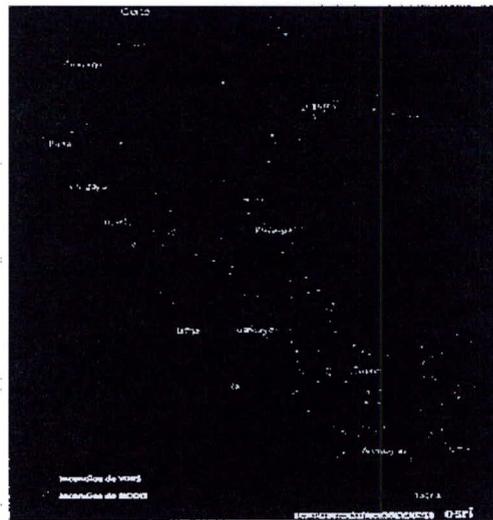
[2012] 18, 625 alertas de fuegos

Mapa de distribución de alertas de incendio en el Perú (incendios de VIIRS y de MODIS).

Fuente: Global Forest Watch Fires <https://www.globalforestwatch.org>

Figura 4. Alertas

de Fuegos



[2013] 12, 331 alertas de fuegos

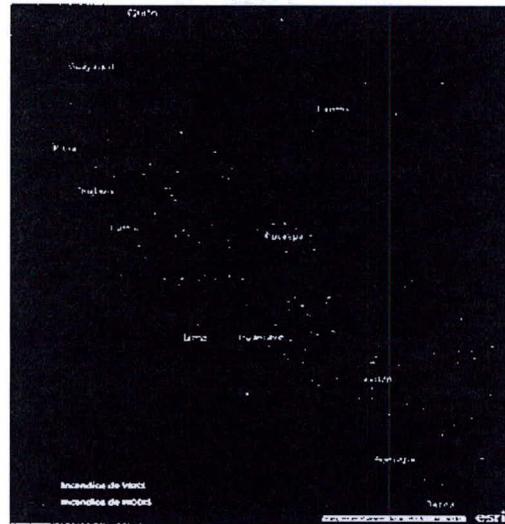
Mapa de distribución de alertas de incendio en el Perú (incendios de VIIRS y de MODIS).

Fuente: Global Forest Watch Fires <https://www.globalforestwatch.org>

2013



Figura 5. Alertas de Fuegos 2014

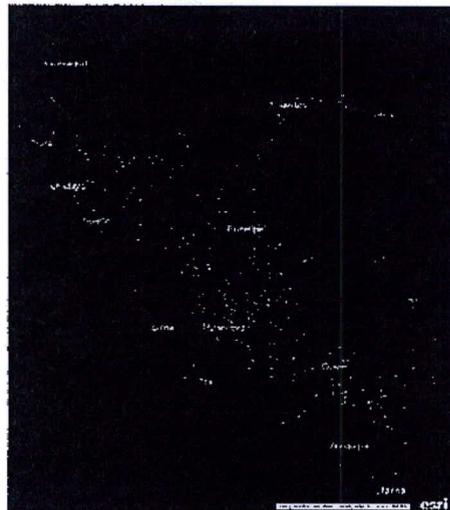


[2014] 10, 727 alertas de fuegos

Mapa de distribución de alertas de incendio en el Perú
(Incendios de VIIRS y de MODIS).

Fuente: Global Forest Watch Fires

Figura 6. Alertas de Fuegos 2015

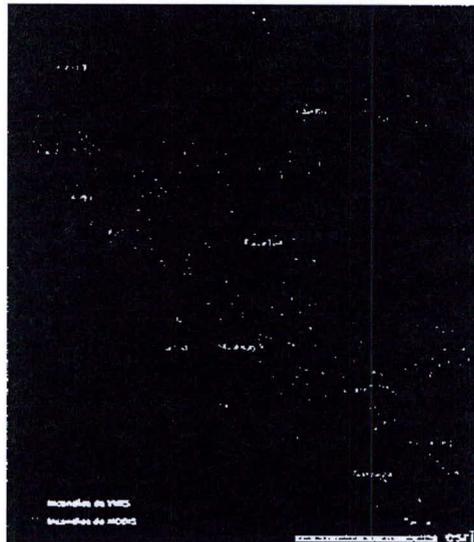


[2015] 14, 868 alertas de fuegos

Mapa de distribución de alertas de incendio en el Perú
(Incendios de VIIRS y de MODIS).

Fuente: Global Forest Watch Fires

Figura 7. Alertas de Fuegos 2016

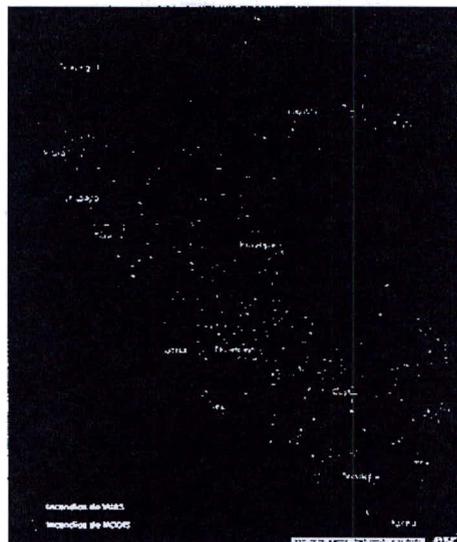


[2016] 18. 994 alertas de fuegos

Mapa de distribución de alertas de incendio en el Perú (incendios de VIIRS y de MODIS).

Fuente: Global Forest Watch Fires

Figura 8. Alertas de Fuegos 2017



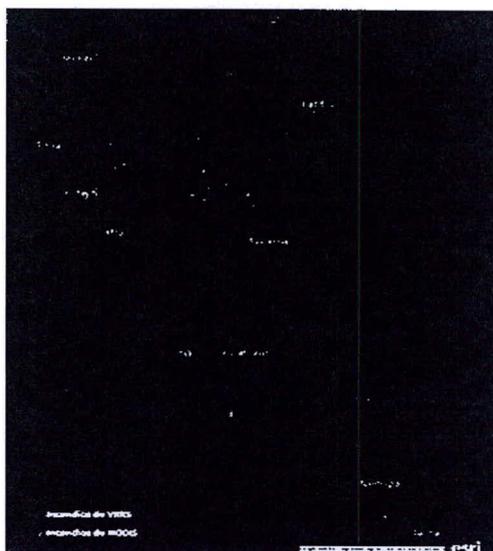
[2017] 11, 040 alertas de fuegos

Mapa de distribución de alertas de incendio en el Perú (incendios de VIIRS y de MODIS).

Fuente: Global Forest Watch Fires



Figura 9. Alertas de Fuegos 2018



[2018] 651 alertas de fuegos

Mapa de distribución de alertas de incendio en el Perú
(incendios de VIIRS y de MODIS).

Fuente: Global Forest Watch Fires
(Hasta marzo del 2018)

- 4.3 En el caso específico de los pajonales, no se encuentran determinados por la legislación como un recurso forestal y tampoco están incluidos en la lista de ecosistemas frágiles. Además, la quema de pajonales no está tipificada como delito en el Código Penal, por ello, cuando se quema un pajonal, no se puede interponer una denuncia penal contra la persona que lo haya causado.

Estando a lo manifestado precedentemente, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre N°29763 y su reglamento, se contempla la aprobación, por parte del SERFOR, de un Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, este deberá regular acciones de prevención y control de incendios forestales, entre otras acciones.

A la fecha, dicho Plan continúa en construcción. Ante los incendios, el Estado ha venido actuando sobre la marcha. Por ejemplo, se dio declaraciones de emergencia en Cajamarca y Lambayeque, a fin de implementar medidas urgentes e inmediatas para prevenir y mitigar los efectos causados por los incendios forestales en dichas zonas. Asimismo, algunas dependencias descentralizadas del SERFOR vienen trabajando de manera independiente en talleres para fortalecer actividades de prevención en la población, con el fin de evitar el uso irresponsable del fuego durante la preparación de terrenos para cultivo agrícola, en el pastoreo y procesos artesanales de recolección.

4.4 Protección legal de los pajonales, humedales y páramos



Respecto de la protección legal de los pajonales, humedales y páramos se tiene que existe solamente la vía administrativa, la misma que si bien los reconoce a los páramos, bofedales (humedales altoandinos y de costa) y los llamados pajonales que se encuentran en valles y montañas como componentes de la flora terrestre y, por lo tanto, recursos forestales protegidos por la legislación forestal, también lo es que el Reglamento de Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, establece en el artículo 207 que es una infracción muy grave "realizar la quema de los recursos forestales que forman parte del Patrimonio"

Por su parte, el artículo 209.2 de la citada norma, establece que, ante la quema de pajonales, se pueden imponer multas de más de 40 mil soles hasta 20 millones de soles. Aunque dicho monto podrá ser calculado y revisado según los criterios de gradualidad de la sanción (Resolución 004-2018-SERFOR-DE), no se podría imponer multas menores a S/ 405. Por otro lado, no todas las autoridades forestales cuentan con un órgano de cobranza coactiva y a esto se suma el hecho de que difícilmente se identifique a los autores de la quema de pajonales y páramos o los mismos no cuenten con medios económicos ni propiedades embargables. Finalmente, el pago de esta multa no se produce y no se genera ningún castigo por el daño cometido.

De igual forma, de acuerdo con el Artículo IX de la Ley General del Ambiente (N° 28611), quien cause degradación ambiental está obligado a adoptar medidas para su reparación sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles y penales.

Respecto de la protección en la vía penal se tiene que la quema de pajonales, humedales y páramos no está contemplada como un delito penal, ya que actualmente, solo los bosques o formaciones boscosas son el único recurso forestal cubierto o protegido en nuestro Código Penal. Así, el artículo 310 establece claramente que "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".

4.5 Régimen especial como ecosistemas frágiles

La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre define a los ecosistemas frágiles como "ecosistemas con características o recursos singulares con baja resiliencia (capacidad de retornar a sus condiciones originales), e inestable ante eventos impactantes de naturaleza antropogénica, que produce en el mismo, una profunda alteración en su estructura y composición. La condición de fragilidad es inherente al ecosistema y sólo se manifiesta bajo las condiciones



de disturbio. Queda establecido que, a mayor fragilidad, mayor es la necesidad de protección del ecosistema”.

En el artículo 99 de la Ley General del Ambiente, se menciona que los bofedales, humedales y páramos son ecosistemas frágiles y que las autoridades deben adoptar medidas especiales para su protección. Consideramos que sería importante incluir a los pajonales en dicho artículo.

Con miras a proteger estos ecosistemas, el SERFOR gestiona una lista sectorial de ecosistemas frágiles. Hasta la fecha, se ha registrado once ecosistemas en dicha relación, pero aún no se ha incluido a ningún pajonal, bofedal o páramo.

4.6 Política Nacional respecto del ambiente y preservación de los recursos naturales

El Tribunal Constitucional mediante los fundamentos 64 al 66 del PLENO JURISDICCIONAL recaído la sentencia emitida en el Expediente 00012-2019-131/TC, ha establecido que “... el artículo 67 de la Constitución establece la obligación perentoria del Estado de instituir la política nacional del ambiente. Ello implica un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar o promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo”; de manera que, “esta política nacional —entendida como el conjunto de directivas para la acción orgánica del Estado a favor de la defensa y conservación del ambiente— debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia. Esta responsabilidad estatal guarda relación con lo dispuesto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental de toda persona “a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA MODIFICATORIA DE NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa permitirá dar mejor protección al medio ambiente, en el sentido de reconocer a los pajonales, humedales y páramos como bien jurídico protegido, e incluir la quema de pajonales como delito, así como también minimizar la pérdida de ecosistemas frágiles, la protección de la biodiversidad, mitigando los efectos del impacto en el medio ambiente, contribuyendo a la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

La presente iniciativa no vulnera norma constitucional ni otra norma alguna, por el contrario, se enmarca en el rol promotor del Estado.



III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no genera, ni implica ningún costo para el erario nacional.

Genera los siguientes beneficios netos:

- Al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR: le permitirá priorizar la inclusión de estos ecosistemas en la Lista sectorial de ecosistemas frágiles.
- Al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI: difundir técnicas y alternativas de agricultura y ganadería en estas zonas.
- Al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI, Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales: asumir mayor liderazgo en el tema, a través de campañas de sensibilización en las que se difundan los impactos negativos y la importancia de proteger a los pajonales, humedales y páramos.
- Al MIDAGRI a través del SERFOR, tomar medidas de protección especiales de los pajonales, páramos y humedales incluyéndolos en la lista sectorial de ecosistemas frágiles y llevando a cabo el catastro para delimitarlos, así como promover técnicas agrícolas y ganaderas que ayuden a reducir las quemas.
- Al Ministerio Público y Policía Nacional del Perú, participar en los operativos que se realizan en las zonas afectadas por las quemas, así como intervenir e investigar ante la comisión de delitos contra estos recursos naturales.
- A los gobiernos locales y regionales, forestales y de fauna silvestre, promover proyectos de capacitación y apoyo técnico, con miras a reducir las quemas de pajonales para agricultura o ganadería, así como a establecer esquemas de retribución por servicios hídricos con los propietarios de las tierras donde se encuentren los pajonales, además de promover campañas de sensibilización e intervenir y realizar operativos de coordinación con otras autoridades, como el Ministerio Público.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- Política de Estado 5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
- Política de Estado 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental.
- Política de Estado 23. Desarrollo agrario y rural.
- Política de Estado 32. Gestión del Riesgo de Desastres



SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

Lima, 30 de enero de 2022.