



PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN
SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY

ARTÍCULO 1.- Incorpórese a la ley 26.815 el siguiente capítulo:

“CAPÍTULO VIII. RÉGIMEN PENAL”.

Art. 34: El que causare un incendio forestal, será reprimido con pena de 5 (cinco) a 10 (diez) años.

Art. 35: La pena será de 8 (ocho) a 20 (veinte) años de prisión, en cualquiera de las siguientes circunstancias:

- 1) Si el incendio afectare una superficie extensa de conformidad con lo establecido por la autoridad de aplicación;*
- 2) Si el incendio alterare significativamente las condiciones de vida animal o vegetal;*
- 3) Si el incendio alterare las condiciones de vida de especies declaradas monumentos naturales;*
- 4) Si el incendio afectare un área protegida o bosques nativos de categoría I (rojo) y/o II (amarillo) según el ordenamiento territorial dispuesto por la ley 26.331 de Presupuestos Mínimos De Protección Ambiental De Los Bosques Nativos.*



5) Si el incendio es provocado, a sabiendas, en un momento en el que las condiciones climatológicas o del terreno incrementen de forma relevante el riesgo de propagación del mismo;

6) Si hubiere peligro de muerte para alguna persona;

7) Si el hecho fuere causa inmediata de la muerte de alguna persona; y

8) Si el autor actuare para obtener un beneficio económico con los efectos derivados del incendio.

Art. 36: En los casos en que el incendio forestal fuera causado por imprudencia o negligencia, por impericia en su arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, la escala penal se reducirá a la mitad.”

ARTÍCULO 2: Designase a la Subsecretaría de Ambiente, o al órgano con mayor competencia ambiental del Poder Ejecutivo Nacional que en el futuro lo reemplace, como autoridad de aplicación para la determinación de las superficies extensas, de conformidad con el art. 35, inciso 1.

A tal efecto, deberán establecerse parámetros según el tipo de ambiente, su capacidad de restauración y el tiempo que ello conlleve, entre otros factores a tener en cuenta.

ARTÍCULO 3: De forma.

DIPUTADA NACIONAL SABRINA SELVA



FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente Proyecto de Ley tiene como objeto generar tipos penales específicos para la sanción a los autores de incendios forestales. Como se explicará a continuación, los incendios forestales son un problema de gran magnitud en la actualidad, y su gravedad sólo tiende a crecer.

Entendemos que se encuentran los motivos suficientes para aprobar normas penales específicas para el cuidado del ambiente, que disuadan aquellas conductas que actualmente lo están dañando y son necesarias evitar.

Pérdida de biodiversidad.

El Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB) describe a la biodiversidad como "la diversidad dentro de cada especie y entre las especies, así como de los ecosistemas, incluidas las plantas, los animales, las bacterias y los hongos". Estos tres niveles trabajan juntos para crear la vida en la Tierra, en toda su complejidad.

Se estima que alrededor de un millón de especies se encuentran en peligro de extinción . Algunos científicos incluso hablan de que estamos viviendo la sexta extinción masiva de especies, lo que implica que podrían perderse entre el 60 y el 95% de las especies existentes. En los casos anteriores, la recuperación de los ecosistemas requirió millones de años.

Las causas de la pérdida de biodiversidad.



Se ha estudiado que los cinco impulsores directos del cambio en la naturaleza con los mayores impactos globales relativos hasta el momento son, en orden descendente: (1) cambios en el uso de la tierra y el mar; (2) explotación directa de organismos; (3) cambio climático; (4) contaminación y (5) especies exóticas invasoras.

El cambio de uso del suelo y la fragmentación de hábitats tiene múltiples causas. El avance de urbanizaciones o la creación de rutas (cada vez con mayor circulación), son ejemplos de espacios naturales intervenidos por el hombre.

Desde 1990, se han perdido unos 420 millones de hectáreas de bosque por conversión a otros usos del suelo. La expansión agrícola sigue siendo el principal motor de la deforestación, la degradación de los bosques y la pérdida de biodiversidad forestal.

El problema de los incendios forestales.

Se estima que alrededor del 95% de los incendios forestales son provocados por la acción humana. El 5% restante es principalmente el que deriva de causas naturales, principalmente tormentas eléctricas.

Sobre el 95% derivado de acción humana, tenemos los incendios provocados sin dolo, como aquellos provocados por la falla de un tendido eléctrico, por la caída de una rama sobre los mismos, la chispa derivada de maquinaria agrícola, o bien la provocada por los autos que se detienen en las banquetas de los caminos. También los casos de imprudencias notorias como fuegos encendidos para calentar o cocinar que quedan mal apagados por quien los enciende, y por ende se propagan.



Enumeramos situaciones que han derivado en incendios forestales de gran magnitud, para dejar claro que no todo incendio causado por acción humana es doloso y no siempre va de la mano de una especulación sobre el resultado del incendio. Sin embargo, está claro que el daño ambiental, y la consecuente afectación al bien jurídico, que puede producirse no está exclusivamente vinculado a la voluntad del autor e incluso algunos grandes incendios han comenzado por imprudencia.

Por otro lado, existe una proporción para nada despreciable, de incendios que son iniciados de forma dolosa. Entre ellos, tenemos los que se realizan para despejar montes y bosques nativos para destinar esas superficies a la agricultura. Este problema es conocido como el corrimiento de la frontera agrícola, y es un problema que acecha bosques nativos en todo el mundo como, por ejemplo, al Amazonas.

Otra causa frecuente es la quema que se realiza en campos productivos para renovar pasturas, donde se busca limpiar el pasto seco permitiendo que rebrote uno más idóneo para alimentar al ganado.

Si bien el fuego es una herramienta innegablemente útil y económica en el corto plazo, se ha demostrado que produce una degradación de los suelos, con lo cual también afecta la sustentabilidad de la producción. Sin embargo, esto debe analizarse con otro factor que es la forma en que se trabaja la tierra en países como el nuestro.

La Secretaría de Bioeconomía publicó los datos del SISA (Sistema de Información Simplificado Agrícola) que reunió la AFIP en la campaña 2023/24 y de allí surge la confirmación de que 24 millones de hectáreas de campos agrícolas, el 70,1% sobre un total implantado de 34,3 millones de hectáreas, se produce bajo el sistema de alquiler o arrendamiento.



Es decir, que quienes producen el incendio pueden tener una motivación de corto plazo y que las consecuencias que pueden producirse sobre el suelo, no los afectará ya que, al terminar la campaña, tienen la posibilidad de elegir otro campo a arrendar.

El impacto del cambio climático.

A partir de los años 60, el número anual de incendios creció de forma alarmante hasta la década de los 90, cuando el número disminuyó, pero, por el contrario, los nuevos incendios que se producían eran capaces de quemar grandes superficies de territorio. Aparecía un nuevo fenómeno: los grandes incendios forestales (GIF).

Los GIF se caracterizan por ser incendios que pueden escapar del control de los mecanismos de extinción debido a su gran velocidad de propagación, virulencia y capacidad de generar focos secundarios. Capaces de quemar más de 500 hectáreas, generan situaciones de mucho riesgo para la población y, además, la regeneración de las zonas afectadas por estos incendios suele ser mucho más difícil.

De forma natural, los incendios forestales están relacionados directamente con la sequía, puesto que produce que la vegetación pueda estar suficientemente seca como para quemar. En un contexto de cambio climático, esta situación se agrava. El incremento de temperaturas con períodos extremos de calor, los intensos vientos desecantes y las sequías cada vez más prolongadas y frecuentes hacen que la vegetación se seque con mayor facilidad, y sea más susceptible a quemarse con mayor intensidad, propiciando la aparición de incendios más grandes y extremos.



Además, estas anomalías climáticas, alargan la temporada de incendios – período del año en que la mayoría de incendios tienen lugar – perdiendo así su estacionalidad. Según la investigadora del CSIC Cristina Santín, del Instituto Mixto de Biodiversidad de Mieres «La cantidad de días con riesgo meteorológico de incendios extremos ha incrementado en todo el mundo, y se ha duplicado en la cuenca, mediterránea en los últimos 40 años»

Marco normativo.

Buscamos en este proyecto, promover soluciones a uno de los grandes problemas que enfrenta el país y el mundo, por lo cual buscamos evitar entrar en discusiones alejadas de la ciencia, que desde el gobierno se intenta instalar, sobre la falsedad del cambio climático, o aun sobre la incidencia de la acción humana en ello.

Para ello, desde un análisis netamente jurídico, conviene recordar que la reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo el artículo 41 que reza lo siguiente:

Artículo 41: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural, cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.



Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radioactivos.

Posteriormente, mediante la ley 24.658, se aprueba el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador—. El mismo en su artículo 11 consagra el Derecho a un Medio Ambiente Sano, en los siguientes términos:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Asimismo, abre paso a la sanción de normativa de orden inferior que regule este derecho en sus diferentes aspectos.

La ley 25.675, denominada Ley General del Ambiente, establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

La misma contiene algunos preceptos que son importantes citar:

ARTICULO 2º — La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:



a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; (...)

g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; (...)

k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

ARTICULO 4º — La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

ARTICULO 28. — El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.



En el año 2020, en el marco de múltiples focos de incendios en la zona del Delta del Río Paraná, se aprobó la ley 27.604 que introdujo reformas a la ley de manejo del fuego. Desde el artículo 22 bis y subsiguientes, se estableció un régimen interesante, y que tiene antecedentes en otros países.

Se plantea un régimen que veda la posibilidad de modificar el destino de un terreno que ha sido afectado por incendios forestales por un plazo de 60 o 30 años según sea el caso. A la vez, desde el punto de vista ambiental, se establece el plazo en cuestión con el fin de garantizar las condiciones para la restauración de las superficies incendiadas.

La cuestión en el Código Penal.

En cuanto a los incendios, en nuestro ordenamiento jurídico penal, los incendios forestales son tipificados en los artículos 186 y 189.

Dice el primero:

Art. 186. - El que causare incendio, explosión o inundación, será reprimido:

1º Con reclusión o prisión de tres a diez años si hubiere peligro común para los bienes;

2º Con reclusión o prisión de tres a diez años el que causare incendio o destrucción por cualquier otro medio:

a) De cereales en parva, gavillas o bolsas, o de los mismos todavía no cosechados;



b) De bosques, viñas, olivares, cañaverales, algodonales, yerbatales o cualquiera otra plantación de árboles o arbustos en explotación, ya sea con sus frutos en pie o cosechados;

c) De ganado en los campos o de sus productos amontonados en el campo o depositados;

d) De la leña, o carbón de leña, apilados o amontonados en los campos de su explotación y destinados al comercio;

e) De alfalfares o cualquier otro cultivo de forrajes, ya sea en pie o emparvados, engavillados, ensilados o enfardados;

f) De los mismos productos mencionados en los párrafos anteriores, cargados, parados o en movimiento;

3° Con reclusión o prisión de tres a quince años, si hubiere peligro para un archivo público, biblioteca, museo, arsenal, astillero, fábrica de pólvora o de pirotecnia militar o parque de artillería;

4° Con reclusión o prisión de tres a quince años, si hubiere peligro de muerte para alguna persona;

5° Con reclusión o prisión de ocho a veinte años, si el hecho fuere causa inmediata de la muerte de alguna persona.

Por su lado, el tipo imprudente está contemplado en el artículo 189:

Art. 189: "Será reprimido con prisión de un mes a un año, el que, por imprudencia o negligencia, por impericia en su arte o profesión o por



inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, causare un incendio u otros estragos.

Si el hecho u omisión culpable pusiere en peligro de muerte a alguna persona o causare la muerte de alguna persona, el máximo de la pena podrá elevarse hasta cinco años.

El Título VII del Libro II del Código Penal –antes denominado “Delitos contra la seguridad común”- agrupa una variedad de figuras cuyo bien jurídico protegido, o la razón de ser de las normas contenidas en él, no se refieren a un modo indirecto de protección por la afectación a la seguridad de cualquier otro bien jurídico tutelado, sino que adopta la idea de la seguridad como un fin en sí mismo. Tal como lo señala Carlos Creus la ley 21.338 -como lo había hecho la ley 17.567- rubricaba el título "Delitos contra la seguridad común" para destacar la idea central, que el núcleo del delito consistía en la creación de un peligro común. La denominación actual mantiene esa misma idea, aunque pudiera parecer un tanto ambigua por ser susceptible de ser confundida con la seguridad de las instituciones u organismos estatales.

Edgardo Donna cita en su obra al tratadista Adolfo Zerboglio. Este autor -refiriéndose concretamente a los delitos contra la seguridad pública- expresa que estas figuras delictivas abarcan un concepto jurídico asociado al sentido de salvación, que deriva de un peligro que ha sido potencial, desde que la idea de incolumidad reclama para sí la idea de peligro. Pero el peligro, para estar abarcado por el bien jurídico que protegen estas normas debe ser siempre general. Esto genera entonces la necesaria distinción entre el peligro que afecta a alguna persona en particular, del peligro que afecta a la sociedad colectivamente considerada, incluidas tanto la tranquilidad, como la seguridad pública.



Tal vez en este aspecto es donde más claro se ve que el tipo penal ha sido creado pensando en resguardar otro bien jurídico que sin entrar en debates sobre la importancia, demuestra ser diferente al cuidado del ambiente.

El Código considera que un incendio es de mayor gravedad cuando afecta una biblioteca, pero nada dice, por ejemplo, de que lo que se queme sea un bosque centenario o milenario, o que se afecte el hábitat de especies en peligro de extinción. No se contempla que efectivamente se dañen áreas protegidas, o bien especies declaradas monumento natural.

El tipo penal.

Por lo dicho hasta aquí, y sin desconocer el principio de derecho penal de última ratio, o de la menor intervención posible derecho penal, entendemos que la presente situación reúne las condiciones necesarias para ser incluida en el.

En primer lugar, que la situación ambiental, la crisis climática y la pérdida de biodiversidad, son contundentes y actuales, ya no se trata de pronósticos, ni especulaciones teóricas. Sus consecuencias para el equilibrio de los ecosistemas, e incluso para la calidad de vida de la población es un aspecto que requiere una atención estatal acorde. Asimismo, parece sumamente fundada la necesidad de considerar al ambiente como un bien jurídico en si y diseñar estrategias exitosas para su protección.

Por este contexto, el riesgo de incendios forestales se ve aumentado exponencialmente, tanto en su ocurrencia, como en su frecuencia e intensidad. Por ello, también sus consecuencias son cada vez mas dañinas.



Que el 95% de los incendios tengan su origen en la acción humana, culpable o dolosa, expone la necesidad de abordar esa situación para disuadir a las personas a provocar incendios o exponerse al riesgo de que se generen.

Aplicar el código penal con un tipo claramente pensado para otros fines, y con otra mirada, hace que los casos que puedan ser abordados por la justicia, no tengan un tratamiento adecuado y por lo tanto las penas suelen ser insuficientes.

Cada vez son más los países del mundo que han ido incorporando normas específicas para penalizar la comisión de delitos ambientales, y particularmente de incendios forestales. Hacerlo permite diseñar una política penal acorde con las políticas públicas de conservación que nuestro país tiene tradición desde hace más de cien años.

Agravantes.

Como venimos explicando, más allá de las motivaciones, la gravedad de los incendios forestales debe medirse también por las consecuencias que genera y su daño ambiental.

Por ello, se propone una serie de circunstancias que fundamentan el agravamiento de la pena a aplicar.

Las mismas intentan ser consecuentes con la protección del bien jurídico en cuestión. Por ello, se agrava la pena en los casos en que las dimensiones del incendio, generen una afectación de gravedad. En tal sentido, entendemos que no es en esta norma donde debe establecerse ese parámetro, ya que es conveniente que una instancia técnica, dependiente de la actual subsecretaría de ambiente de la nación, pueda determinar parámetros de superficies para



cada tipo de ambiente, dado que no es lo mismo una hectárea de pastizal que de un bosque patagónico, por ejemplo.

En igual sentido, se busca agravar la pena cuando el incendio afecte directamente a la flora o fauna nativa o bien su hábitat, alterando así las condiciones de su subsistencia.

Por otro lado, se establece como agravante la afectación de aquellas especies o lugares que el Estado ya ha considerado de especial interés conservar, ya sea declarándolos monumento natural, área protegida o bosque nativo de categoría I o II.

Además, se agrava la pena en los casos en que el incendio se da en circunstancias que resultan favorables para la propagación de incendios, como por ejemplo durante una sequía prolongada que haya predisposto material combustible que haga de alto riesgo la iniciación de un incendio.

Finalmente, se penaliza la motivación económica al iniciar el incendio, buscando desalentar la especulación económica a costa del daño ambiental.

De las penas.

En cuanto a la escala penal, se propone que, para el tipo doloso básico, se eleve el mínimo de la actual pena a cinco años (según art. 186 del CP), manteniendo el máximo de diez años.

Por su lado, en el caso que concurriese uno o más agravantes, se aplica la escala penal del tipo agravado de la actual pena, (según art. 186 inciso 5 del CP).



Finalmente, se prevé el tipo imprudente, donde no se establece una pena sino una reducción de las escalas del tipo penal, a fin de que puedan influir los agravantes, a excepción de los incisos 5 y 6, que requieren una conducta dolosa. Como venimos explicando, resulta fundamental considerar las consecuencias de los incendios, y por ende es razonable exigir de la ciudadanía un mayor cuidado de evitar un incendio cuando el mismo pueda afectar por ejemplo un Parque Nacional o alterar el hábitat de una especie de alto valor de conservación.

En contexto.

El sistema nacional de manejo del fuego, compuesto por el Servicio Nacional de Manejo del Fuego, la Administración de Parques Nacionales, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el ente coordinador que hace frente a los incendios forestales en todo el país. En este sentido, la intervención estatal resulta imprescindible para mitigar los efectos de los mismos y por lo tanto requieren tanto de personal idóneo, maquinaria y medios aéreos y del presupuesto correspondiente para un funcionamiento eficaz.

En este sentido, el oficialismo no solo ha desfinanciado toda la política ambiental, sino que ha instalado un relato negacionista respecto del cambio climático y sus consecuencias. Como muestra de esto se observa la degradación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al rango de Subsecretaría, la destrucción de mecanismos de financiamiento tales como el FOBOSQUE, la reducción en la asignación de partidas presupuestarias y la subejecución de las mismas. En 2024 la Subsecretaría de Ambiente perdió en términos reales más del 40% del presupuesto respecto del a lo anterior; la ejecución de las partidas destinadas a bosques nativos fue prácticamente nula; y, en referencia específica a los fondos de manejo del fuego, la ejecución presupuestaria destinada al manejo del fuego fue de apenas el 26% según



informó la Fundación Ambiente y Recursos Naturales en su monitor ambiental. A su vez, en otra decisión que demuestra la desidia del gobierno nacional respecto de la problemática ambiental en general y de los incendios forestales en particular, se transfirió el Servicio Nacional de Manejo del Fuego a la órbita del Ministerio de Seguridad a cargo de Patricia Bullrich. Desde el cambio de órbita del Servicio en diciembre de 2024, la ejecución presupuestaria fue de 0 (CERO) pesos en Enero y recién a la luz de la catástrofe ambiental en la Patagonia norte se ejecutaron algo más de 70 millones de pesos en los primeros días de Febrero según datos del portal “Presupuesto Abierto”. A modo de comparación, en los ejercicios 2021, 2022 y 2023 se ejecutó más del 90% de los presupuestos asignados.

Para tomar cabal dimensión de las consecuencias que genera el vaciamiento de las políticas ambientales es dable mencionar que solo en el incendio de la comarca andina de El Bolsón y zonas aledañas se han quemado más de 25.000 hectáreas de bosques nativos. Si a esto se le suman los incendios activos en las provincias de Corrientes, Catamarca, Neuquén y Rio Negro el desastre ambiental es de gran magnitud. Si a esta situación se le suma la catástrofe ambiental que tuvo lugar en septiembre y octubre de 2024 en la provincia de Córdoba, se torna más evidente aún la desidia estatal en materia de fuego.

Como se mencionó más arriba, la necesidad de mejorar y ampliar los alcances de la normativa ambiental es una de las herramientas para mitigar las consecuencias de las acciones antrópicas que, ya sea por culpa o por dolo, afectan nuestros ecosistemas y generan consecuencias que tardan décadas en poder recuperarse.

Conclusión.



Este proyecto, va en sintonía con el 2376-D-2024, también de mi autoría. El actual contiene aquella propuesta de modificación y busca abordar el tema en profundidad, tras un tiempo de trabajo con distintos actores interesados e involucrados en el tema. Sin perjuicio de ello, siempre resultan favorables los aportes que pares o miembros de la sociedad que han estudiado este tema puedan hacerle.

Se presenta con la intención de convertirse en un aporte a la construcción de un Estado nacional que planifique sus políticas públicas pensando en las futuras generaciones, en el derecho constitucional a un ambiente sano y en el cuidado de los recursos naturales de nuestro país.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto de ley.

DIPUTADA NACIONAL SABRINA SELVA