

PROYECTO DE LEY

LEY DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL, PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES Y MODIFICACIÓN DE LA LEY N.º 602 DE GESTIÓN DE RIESGOS

Artículo 1. (Objeto)

La presente Ley tiene por objeto **incorporar al Código Penal nuevos tipos penales** destinados a proteger los ecosistemas, los bosques, las áreas protegidas, la biodiversidad, los recursos hídricos y el patrimonio natural del Estado Plurinacional de Bolivia; **modificar la Ley N.º 602 de Gestión de Riesgos** para fortalecer los mecanismos de prevención y atención de incendios forestales; y garantizar la reparación integral del daño ambiental.

Artículo 2. (Incorporación al Código Penal)

Se incorpora al Código Penal el **TÍTULO V (Bis) DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO NATURAL Y LOS ECOSISTEMAS**, que queda redactado de la siguiente manera:

TÍTULO V (Bis) **DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO NATURAL Y LOS ECOSISTEMAS**

Artículo 220 bis. (Incendio Forestal)

La persona que provoque de manera dolosa un incendio forestal que afecte la vegetación natural, forestal o ecosistemas en bosques, pastizales, serranías o humedales será sancionado con privación de libertad de cinco (5) a diez (10) años.

La pena será agravada con privación de libertad de **diez (10) a treinta (30) años**, cuando el incendio forestal:

1. Produzca la muerte de una o más personas.
2. Afecte un Parque Nacional o áreas protegidas nacionales, departamentales o municipales.
3. Destruya fuentes de agua o recursos hídricos.
4. Provoque evacuaciones masivas.
5. Afecte infraestructura pública.

Artículo 220 Ter. (Quema Ilegal)

La persona que, mediante el uso del fuego para fines agrícolas, pecuarios, forestales o de habilitación de tierras, realice quemas prohibidas por la legislación vigente o incumpla las medidas de prevención establecidas por la autoridad competente, generando un peligro concreto a la seguridad de las personas, será sancionada con privación de libertad de dos (2) a cinco (5) años.

Si la conducta ocasionare un incendio forestal, se impondrá la pena prevista para el delito de Incendio Forestal, sin perjuicio de las agravantes aplicables.

Artículo 220 Quáter. (Daño Grave a Áreas Protegidas)

La persona que destruya ecosistemas dentro de Parques Nacionales, Reservas Naturales, Reservas Forestales, Sitios Ramsar, Áreas Protegidas Departamentales o Municipales o cualquier área protegida reconocida conforme a ley, será sancionada con privación de libertad de doce (12) a veinte (20) años.

Artículo 220 Quinquies. (Financiamiento de Delitos Ambientales)

La persona natural o los representantes de personas jurídicas que con conocimiento de su finalidad ilícita financie, promueva, organice o facilite incendios forestales, desmontes ilegales o destrucción de ecosistemas será sancionada con privación de libertad de diez (10) a veinte (20) años, sin perjuicio de la responsabilidad civil y la reparación integral del daño ocasionado.

Artículo 220 Sexies. (Reparación Integral Ambiental)

Toda sentencia condenatoria impondrá obligatoriamente, sin perjuicio de las acciones civiles y administrativas, lo siguiente:

1. La restauración del ecosistema;
2. La reforestación obligatoria;
3. El pago íntegro de los costos de extinción;
4. Indemnización a las víctimas;

5. reparación del daño ambiental.
La obligación será solidaria cuando existan varios responsables.

Artículo 3. (Modificación del Artículo 28 de la Ley N.º 602)

Se modifica el Parágrafo I del Artículo 28 de la Ley N.º 602 de 14 de noviembre de 2014, Ley de Gestión de Riesgos, con el siguiente texto:

Artículo 28. (Constitución del Fondo para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias – FORADE).

I. Se autoriza al Ministerio de Defensa a constituir el fideicomiso denominado **Fondo para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias – FORADE**, con la finalidad de captar, administrar y ejecutar recursos destinados a financiar las acciones de prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción frente a eventos adversos y desastres en los niveles nacional, departamental, regional, municipal y autonomías indígena originario campesinas, conforme a la presente Ley y su reglamento.

El FORADE destinará una asignación específica a la prevención, monitoreo, control, combate y restauración de los daños ocasionados por incendios forestales, incluyendo el fortalecimiento institucional, la capacitación y equipamiento de brigadas forestales y bomberos, la contratación y operación de medios terrestres y aéreos, la implementación de sistemas de monitoreo y alerta temprana, la atención humanitaria y la restauración ambiental.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición Adicional Primera. - El Ministerio Público creará en forma progresiva Fiscalías Especializadas en Delitos Ambientales e Incendios Forestales, con personal técnico y peritos especializados, de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria.

Disposición Adicional Segunda.- Los delitos previstos en el Título "Delitos contra el Patrimonio Natural y los Ecosistemas" constituyen delitos de acción pública y serán investigados por el Ministerio Público y conocidos por los jueces y tribunales de la jurisdicción penal ordinaria, conforme a la Constitución Política del Estado, la Ley N.º 025 del Órgano Judicial, el Código de Procedimiento Penal y demás normativa vigente.

Disposición Adicional Tercera.- El Presupuesto General del Estado consignará anualmente una asignación específica para las acciones de prevención y combate de incendios forestales dentro del FORADE.

Disposición Adicional Cuarta.- En caso de declaratoria de emergencia o desastre municipal o departamental por incendios forestales, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas autorizará, a solicitud del Ministerio de Defensa y previa evaluación técnica, la transferencia inmediata de recursos del FORADE a las entidades territoriales autónomas afectadas, conforme a los procedimientos y plazos establecidos en la reglamentación.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Única. - La presente Ley será reglamentada en el plazo de 30 días computables desde su publicación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

El Estado Plurinacional de Bolivia enfrenta una de las crisis ambientales más graves de su historia como consecuencia de la creciente incidencia de incendios forestales y quemas ilegales. Estos eventos han dejado de ser hechos aislados para convertirse en un problema estructural que amenaza la biodiversidad, los recursos hídricos, la seguridad alimentaria, la salud pública, la economía nacional y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia ambiental.

La gran mayoría de los incendios forestales en Bolivia tienen origen humano, asociados principalmente a quemas para ampliación de la frontera agrícola y ganadera, desmontes ilegales y uso irresponsable del fuego, cuya propagación se ve agravada por las condiciones de sequía, vientos fuertes, altas temperaturas y los efectos del cambio climático.

II. Justificación

Durante los últimos años, Bolivia ha registrado cifras alarmantes de superficie afectada por incendios forestales. En **2019**, uno de los peores desastres ambientales del país afectó aproximadamente **4,1 millones de hectáreas**, principalmente en la Chiquitanía cruceña y el departamento del Beni. En **2024**, Bolivia registró el peor año de su historia en materia de incendios forestales, con **más de 10,7 millones de hectáreas afectadas**, equivalentes a cerca del **10 % del territorio nacional**. De esa superficie **Santa Cruz concentró el 65,4 %** de las áreas afectadas (más de **7 millones de hectáreas**). **Beni registró el 30,5 %** (más de **3,2 millones de hectáreas**). Asimismo, alrededor del **58 % de la superficie quemada correspondió a bosques**, ocasionando una pérdida masiva de biodiversidad, captura de carbono, servicios ecosistémicos y hábitats de fauna silvestre.

Los incendios forestales impactan principalmente en los bosques de la **Chiquitanía** (Santa Cruz), la **Amazonía boliviana** (Beni, Pando y norte de La Paz), el **Pantanal boliviano**, el **Bosque Seco Chiquitano** y Áreas protegidas nacionales como el **Parque Nacional Noel Kempff Mercado**, el **ANMI San Matías**, el **Parque Nacional Otuquis**, la **Reserva de Vida Silvestre Tucabaca**, y otros espacios de alto valor ecológico. Estas regiones concentran una parte significativa de la biodiversidad de Bolivia, cumplen funciones esenciales en la regulación del ciclo hidrológico, la captura de carbono y la conservación de especies amenazadas. El departamento de Tarija constituye uno de los territorios con mayor riqueza ecológica del sur de Bolivia. En él se encuentran ecosistemas de alto valor ambiental como la **Reserva Biológica de la Cordillera de Sama**, la **Reserva Nacional de Flora y Fauna de Tariquía**, el **Aguaragüe** y diversos bosques secos interandinos que cumplen funciones esenciales para la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad y el abastecimiento de agua para miles de familias.

Durante la última década, Tarija ha sufrido incendios forestales de gran magnitud que evidencian la creciente vulnerabilidad del departamento frente al uso irresponsable del fuego. Uno de los antecedentes más graves ocurrió en **agosto de 2017**, cuando un incendio originado por un fogón mal apagado se propagó por la **Reserva Biológica de la Cordillera de Sama**, afectando aproximadamente **14.000 hectáreas** de vegetación nativa. El incendio permaneció activo durante varios días, provocó la muerte de **tres personas**, ocasionó importantes pérdidas de ganado y dañó ecosistemas estratégicos ubicados entre Erquis Ceibal, Rincón de la Victoria y San Pedro de Sola. La afectación alcanzó una de las principales reservas hídricas que abastecen de agua a la ciudad de Tarija y a comunidades rurales, demostrando la enorme vulnerabilidad de las áreas protegidas frente a incendios de origen humano.

En los años posteriores continuaron registrándose incendios en diferentes municipios del departamento, principalmente en **Cercado, San Lorenzo, Méndez, Padcaya, Entre Ríos, O'Connor y la Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía**, donde las condiciones de sequía, altas temperaturas y vientos favorecieron la rápida propagación del fuego. Diversos reportes de autoridades departamentales y cuerpos de bomberos señalan que la mayor parte de estos incendios estuvieron vinculados a quemas agrícolas no controladas, chaqueos y acciones humanas negligentes.

La recurrencia de estos eventos ha ocasionado la pérdida de cobertura vegetal, la degradación de cuencas hidrográficas, la disminución de la biodiversidad, la afectación de especies silvestres, la erosión de los suelos y la reducción de la capacidad de regulación hídrica de ecosistemas estratégicos para el departamento.

Estos antecedentes demuestran que los incendios forestales ya no constituyen hechos aislados, sino una amenaza permanente para la seguridad ambiental e hídrica. Asimismo, evidencian que las herramientas jurídicas actualmente vigentes no han sido suficientes para prevenir estas conductas ni para sancionar de manera proporcional a quienes ocasionan daños de enorme magnitud sobre el patrimonio natural y los ecosistemas.

Ante ello existe la necesidad de fortalecer el marco penal mediante la creación de tipos penales específicos que protejan directamente los bosques, las áreas protegidas, los recursos hídricos y los ecosistemas, establezcan sanciones acordes con la gravedad del daño ambiental y garanticen la restauración integral de las áreas afectadas.

El marco penal vigente resulta insuficiente para brindar una protección efectiva al patrimonio natural del Estado. Si bien el artículo 206 del Código Penal, bajo la denominación de "Incendio", sanciona a quien mediante incendio cree un peligro común para los bienes o las personas, su estructura responde a una concepción tradicional del delito contra la seguridad pública y la propiedad, mas no a la protección del medio ambiente como bien jurídico autónomo.

El bien jurídico tutelado por el artículo 206 es, principalmente, la seguridad común y la protección de las personas y los bienes frente al riesgo generado por el fuego. En consecuencia, el daño ocasionado a los bosques, la biodiversidad, los ecosistemas, las áreas protegidas, las fuentes de agua o los servicios ambientales no constituye el eje central de la protección penal prevista por dicha disposición.

La protección únicamente alcanza determinados espacios protegidos y no establece un régimen penal integral para los incendios forestales que destruyen bosques, humedales, serranías, pastizales o ecosistemas estratégicos fuera de dichas áreas.

Asimismo, el artículo 206 no diferencia adecuadamente entre un incendio urbano y un incendio forestal de gran magnitud. Un incendio forestal puede destruir millones de hectáreas de bosques, provocar la pérdida irreversible de biodiversidad, contaminar el aire, afectar la salud pública, alterar el ciclo hidrológico, incrementar las emisiones de gases de efecto invernadero y comprometer los medios de vida de comunidades indígenas y rurales. Estas consecuencias trascienden ampliamente el concepto tradicional de "peligro común" previsto por la legislación penal vigente.

Otra limitación relevante es que el régimen actual no tipifica expresamente conductas que constituyen la principal causa de los incendios forestales en Bolivia, como las quemas ilegales, el financiamiento, la promoción, la organización o la facilitación de incendios y desmontes ilegales. En consecuencia, quienes impulsan o financian estas actividades pueden quedar fuera del ámbito de responsabilidad penal directa, pese a su participación determinante en la comisión del daño ambiental.

Del mismo modo, el artículo 206 carece de mecanismos que obliguen a la reparación integral del daño ambiental. La sanción penal no contempla la restauración de los ecosistemas afectados, la reforestación, la recuperación de fuentes de agua, el pago de los costos de extinción de incendios ni la indemnización por los daños ambientales ocasionados. Esta omisión resulta incompatible con el principio internacional de que quien contamina o destruye debe reparar el daño causado, reconocido en el Derecho Ambiental moderno.

La experiencia reciente demuestra que el tratamiento penal vigente no ha generado un efecto disuasivo suficiente. En los últimos años, Bolivia ha registrado incendios forestales de dimensiones históricas que han afectado millones de hectáreas, especialmente en los departamentos de Santa Cruz, Beni, La Paz y Tarija,, evidenciando que las herramientas jurídicas existentes no han logrado prevenir eficazmente estas conductas ni garantizar la persecución y sanción proporcional de los responsables.

Por estas razones, resulta indispensable incorporar un Título específico de "Delitos contra el Patrimonio Natural y los Ecosistemas" dentro del Código Penal. Esta reforma permitirá reconocer al patrimonio natural como un bien jurídico autónomo de protección penal, tipificar conductas actualmente no contempladas, establecer sanciones proporcionales a la gravedad del daño ambiental, fortalecer la persecución penal y garantizar la restauración integral de los ecosistemas afectados.

La presente iniciativa representa una evolución del Derecho Penal boliviano hacia un modelo de Derecho Penal Ambiental, en el que la protección de los bosques, la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas adquiere la misma relevancia que la protección de la vida, la integridad física y el patrimonio de las personas, en cumplimiento de los mandatos de la Constitución Política del Estado y de los tratados internacionales ratificados por Bolivia.

III. Finalidad del Proyecto de Ley

Frente a esta realidad, el presente Proyecto de Ley propone un cambio estructural en la política criminal y ambiental del Estado mediante:

- La incorporación de un nuevo Título del Código Penal denominado "Delitos contra el Patrimonio Natural y los Ecosistemas".
- La tipificación específica del incendio forestal, la quema ilegal, el daño grave a áreas protegidas y el financiamiento de delitos ambientales.
- El establecimiento de penas proporcionales a la gravedad del daño ocasionado.
- La obligación de reparar integralmente el daño ambiental mediante restauración ecológica, reforestación e indemnización.
- El fortalecimiento del Fondo para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (FORADE), destinando recursos específicos para prevención, combate y recuperación frente a incendios forestales.
- La creación progresiva de Fiscalías Especializadas en Delitos Ambientales e Incendios Forestales.

La protección del patrimonio natural constituye una responsabilidad constitucional e intergeneracional. La magnitud alcanzada por los incendios forestales exige una respuesta legislativa firme que priorice la prevención, fortalezca las capacidades institucionales, sancione de manera efectiva a los responsables y garantice la recuperación de los ecosistemas afectados.

IV. Fundamentación constitucional

La presente iniciativa encuentra sustento en:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Artículo 33.

Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente.

Artículo 34.

Cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente.

Artículo 108.

Son deberes de las bolivianas y los bolivianos:

14. Resguardar, defender y proteger el patrimonio natural, económico y cultural de Bolivia.
15. Proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sustentable, para preservar los derechos de las futuras generaciones.
16. Proteger y defender un medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos.

Artículo 342.

Es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente.

Artículo 345.

Las políticas de gestión ambiental se basarán en:

1. La planificación y gestión participativas, con control social.
2. La aplicación de los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el control de calidad ambiental, sin excepción y de manera transversal a toda actividad de producción de bienes y servicios que use, transforme o afecte a los recursos naturales y al medio ambiente.

3. La responsabilidad por ejecución de toda actividad que produzca daños medioambientales y su sanción civil, penal y administrativa por incumplimiento de las normas de protección del medio ambiente.

Artículo 346.

El patrimonio natural es de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país. Su conservación y aprovechamiento para beneficio de la población será responsabilidad y atribución exclusiva del Estado, y no comprometerá la soberanía sobre los recursos naturales. La ley establecerá los principios y disposiciones para su gestión.

Artículo 347.

- I. El Estado y la sociedad promoverán la mitigación de los efectos nocivos al medio ambiente, y de los pasivos ambientales que afectan al país. Se declara la responsabilidad por los daños ambientales históricos y la imprescriptibilidad de los delitos ambientales.
- II. Quienes realicen actividades de impacto sobre el medio ambiente deberán, en todas las etapas de la producción, evitar, minimizar, mitigar, remediar, reparar y resarcir los daños que se ocasionen al medio ambiente y a la salud de las personas, y establecerán las medidas de seguridad necesarias para neutralizar los efectos posibles de los pasivos ambientales.

LEY N° 602, DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2014, LEY DE GESTIÓN DE RIESGOS

Artículo 28. (CONSTITUCIÓN DEL FONDO PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES - FORADE).

- I. Se autoriza al Ministerio de Defensa a constituir el fideicomiso "Fondo para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias" - FORADE, con la finalidad de captar y administrar recursos para financiar la gestión de riesgos, en los niveles nacional, departamental, municipal y autonomías indígenas originario campesinas en el marco de la presente Ley y conforme a reglamento.
- II. El fideicomiso no podrá otorgar ni contratar créditos.
- III. Las asignaciones de recursos del fideicomiso, serán autorizadas previa evaluación técnica del Consejo Nacional de Reducción de Riesgos de Desastres - CONARADE.
- IV. Las asignaciones de recursos del fideicomiso no serán reembolsables.
- V. Las entidades ejecutoras de recursos del fideicomiso, deberán rendir cuentas al fiduciario de la ejecución de los recursos conforme a reglamento.
- VI. Con el fin de garantizar la sostenibilidad del fideicomiso, los recursos del patrimonio autónomo, podrán ser invertidos por el fiduciario bajo principios de seguridad y liquidez.
- VII. La administración de los recursos del fideicomiso, estará sujeta al menos a una auditoría externa anual.
- VIII. Los gastos necesarios para la administración del fideicomiso, serán cubiertos con cargo a los rendimientos del mismo.
- IX. Los aspectos necesarios para la constitución y administración del fideicomiso, serán establecidos a través de Decreto Supremo.

V. Fundamentación en Instrumentos Internacionales

El presente Proyecto de Ley se encuentra plenamente armonizado con los compromisos internacionales asumidos por el Estado Plurinacional de Bolivia en materia de protección ambiental, conservación de la biodiversidad, mitigación del cambio climático y prevención de la degradación de los ecosistemas.

En primer lugar, responde a los objetivos del **Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)**, adoptado en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, cuyo propósito es la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de los recursos genéticos. La destrucción de bosques y ecosistemas por incendios forestales constituye una amenaza directa al cumplimiento de estos objetivos. Asimismo, la iniciativa guarda concordancia con la **Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convención Ramsar)**, que obliga a los Estados Parte a conservar y utilizar racionalmente los humedales. Bolivia cuenta con **11 Sitios Ramsar**, que abarcan más de **14,8 millones de hectáreas**, varios de los cuales han sido afectados de manera recurrente por incendios forestales, poniendo en riesgo su biodiversidad y funciones ecológicas.

El proyecto también se enmarca en el **Acuerdo de París sobre Cambio Climático**, tratado internacional jurídicamente vinculante cuyo objetivo es fortalecer la respuesta mundial frente al cambio climático mediante la reducción de emisiones y el fortalecimiento de la resiliencia. Los incendios forestales representan una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero y reducen la capacidad de los bosques para capturar carbono, comprometiendo el cumplimiento de los compromisos climáticos asumidos por Bolivia. De igual forma, la propuesta es coherente con la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)**, que promueve medidas para proteger los sumideros y reservorios naturales de carbono, entre ellos los bosques y demás ecosistemas forestales. Asimismo, encuentra respaldo en la **Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD)**, que impulsa políticas destinadas a prevenir la degradación de tierras, restaurar ecosistemas degradados y fortalecer la resiliencia frente a las sequías e incendios, fenómenos que afectan cada vez con mayor intensidad al territorio boliviano.

La presente iniciativa también es compatible con el **Acuerdo de Escazú**, instrumento regional que fortalece el acceso a la información ambiental, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, promoviendo una gestión transparente y eficaz del patrimonio natural.

Finalmente, el proyecto desarrolla los principios reconocidos en la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)**, especialmente el principio de prevención, el principio precautorio, el principio de desarrollo sostenible, el principio de responsabilidad ambiental y el principio de que quien contamina debe asumir los costos de la reparación del daño.

En consecuencia, la aprobación de la presente Ley no solo fortalece el ordenamiento jurídico interno, sino que constituye una medida concreta para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado Plurinacional de Bolivia, consolidando una política pública orientada a la prevención, sanción y reparación de los daños ocasionados al patrimonio natural y a la protección efectiva de los derechos de las generaciones presentes y futuras.

La aprobación de esta ley permitirá que Bolivia cuente, por primera vez, con un régimen penal especializado para la protección de su patrimonio natural, consolidando una política pública orientada no solo a responder a las emergencias, sino también a prevenirlas, combatir la impunidad y asegurar la conservación de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras.