



Análisis en materia ambiental del pedido de facultades legislativas

Setiembre 2026

Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Foto de portada: Diego Pérez / SPDA

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2026). *Análisis en materia ambiental del pedido de facultades legislativas*. Lima: SPDA

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora de Biodiversidad y Pueblos Indígenas: Silvana Baldovino

Director de Bosques y Servicios Ecosistémicos: José L. Capella

Directora de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora

Director de Gobernanza Marina: Jimpson Dávila

Coordinadora General de Comunicaciones: Liliana Huaraca

Primera edición digital: septiembre de 2026

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026-10841

Publicación electrónica de acceso abierto en:

<https://repositorio.spda.org.pe>

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que –desde su fundación en el año 1986– ha trabajado de manera ininterrumpida en educación e investigación sobre recursos naturales y ambiente, la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

Resumen ejecutivo

El pasado 28 de agosto, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso de la República un proyecto de ley mediante el que solicitaba la delegación de facultades legislativas. El citado documento ha sido registrado ante la Cámara de Diputados como la [Proposición Legislativa 098-2026-2031-CD](#) y remitido a la Comisión de Reglamento y Relaciones Exteriores para la elaboración del dictamen correspondiente.

Desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, hemos realizado un análisis de las propuestas que proponen cambios en materia ambiental, aprovechamiento de recursos naturales, conservación de la biodiversidad y derechos de pueblos indígenas. Este análisis se sustenta en la revisión de las diversas fuentes del derecho, bajo un enfoque de respeto y protección de los derechos fundamentales, especialmente de la ciudadanía más vulnerable.

Nuestro análisis toma en cuenta la situación actual del país, la urgencia de adoptar medidas que aseguren el bienestar de la ciudadanía y el respeto de los derechos fundamentales, y que asimismo garanticen su desarrollo sostenible e inclusivo.

En ese sentido, hemos revisado con detenimiento las propuestas relacionadas con las siguientes nueve líneas temáticas:

- Modificaciones a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental
- Simplificación en el otorgamiento de derechos sobre recursos hídricos
- Reformas al régimen de opiniones técnicas vinculantes en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental
- Medidas en materia de desarrollo productivo e innovación del sector pesquero
- Medidas en materia de desarrollo productivo e innovación del sector forestal y de fauna silvestre
- Fortalecimiento del régimen forestal
- Optimización del marco normativo minero
- Fortalecimiento del régimen de hidrocarburos y su impacto en los pueblos indígenas y las áreas naturales protegidas
- Medidas en materia de desarrollo productivo e innovación vinculadas con el sector turismo en ecosistemas marino-costeros

Como resultado de nuestro análisis, podemos destacar lo siguiente:

- La aplicación del silencio administrativo positivo al procedimiento de evaluación de impacto ambiental es incompatible con la naturaleza preventiva del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).
- Aplicar el silencio administrativo positivo a las opiniones técnicas vinculantes dentro de los procedimientos de evaluación ambiental implicaría que la emisión de pronunciamientos técnicos especializados sea sustituida por el simple cumplimiento de plazos.
- Existe un riesgo de afectar derechos de pueblos indígenas ante la posibilidad de que su formalización (a nivel de reconocimiento o titulación por parte del Estado, por ejemplo) sea considerada como un “derecho posterior o incompatible” frente a otros derechos sobre los recursos forestales.
- Los esfuerzos de modernización del sector pesquero deben enfocarse en temas como, entre otros, la interoperabilidad de la información, la adecuada clasificación de la flota y la estandarización de los permisos de pesca.
- La protección de la vida es un deber del Estado; por ello, no se puede reducir la protección otorgada a los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI) para favorecer el ejercicio de derechos “preexistentes” otorgados al amparo de la normativa de hidrocarburos.
- La naturaleza definitiva de protección de nuestras áreas naturales protegidas es incompatible con un mecanismo que permita remover las medidas de conservación de la biodiversidad aprobadas para permitir el desarrollo de proyectos sectoriales posteriores.
- La propuesta de uso de armas no letales por parte de los guardaparques, tal como está planteada, requiere ser revisada, por cuanto su rol como autoridad en materia de conservación de la biodiversidad estaría siendo analizada bajo conceptos propios de los agentes de seguridad interna.

Además, es importante destacar que el articulado del proyecto de ley de delegación de facultades debe ser examinado junto con su exposición de motivos. Esta última desarrolla con mayor detalle y claridad el sentido específico de las disposiciones propuestas, así como las medidas concretas que el Poder Ejecutivo pretende adoptar en ejercicio de las facultades cuya delegación solicita.

La exposición de motivos adquiere, además, especial relevancia como elemento de referencia para el posterior control del ejercicio de las facultades delegadas, en la medida en que permite, por un lado, determinar el alcance y finalidad de la delegación efectivamente otorgada y, por otro, evaluar si el Poder Ejecutivo ha actuado dentro de los márgenes establecidos por el Congreso de la República. Por ello, resulta fundamental que el Congreso realice el examen de la solicitud de delegación mediante una lectura sistemática y conjunta del articulado y de la exposición de motivos, a fin

de identificar con precisión el alcance, el objeto, la finalidad y los límites de las facultades que eventualmente serán delegadas.

En concordancia con nuestros objetivos institucionales, enfocados en la investigación y educación del derecho ambiental y sobre los recursos naturales, esperamos contribuir con el proceso de diálogo, reflexión y participación que orienta los procesos de construcción de políticas públicas ambientales, con el cual podemos seguir construyendo, en armonía, una sociedad más justa, equitativa y sostenible.

Índice

Siglas y acrónimos	7
Base legal	8
1. Antecedentes	10
2. Análisis legal	11
2.1 Sobre la protección del personal guardaparque de las áreas naturales protegidas (ANP): el uso de armas no letales y otras como medida de protección ante riesgos derivados de las acciones de monitoreo y protección	11
2.2. Sobre modificaciones a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental	17
2.3. Simplificación en el otorgamiento de derechos sobre recursos hídricos	22
2.4. Sobre las reformas de las opiniones técnicas vinculantes en procedimientos de evaluación ambiental	23
2.5. Sobre las medidas en materia de desarrollo productivo e innovación vinculadas al sector pesquero	25
2.6. Sobre las medidas en materia de desarrollo productivo e innovación vinculadas con el sector forestal y de fauna silvestre	30
2.7. Sobre el fortalecimiento del régimen forestal: la prevalencia de los BPP y concesiones forestales sobre derechos que resulten posteriores e incompatibles y los riesgos de estas sobre los derechos de los pueblos indígenas	33
2.8. Sobre la propuesta para optimizar el marco normativo minero	36
2.9. Sobre el fortalecimiento del régimen de hidrocarburos: la modificación lesiva de la Ley PIACI y la Ley de ANP	37
2.9.1. Sobre la propuesta de modificación de la Ley PIACI para garantizar la continuidad de derechos preexistentes y actividades de hidrocarburos	38
2.9.2. Sobre la propuesta de modificar la Ley de ANP para permitir su reducción por razones de necesidad pública e interés nacional	41
2.10. Sobre las medidas en materia de desarrollo productivo e innovación vinculadas con el sector turismo y su impacto en ecosistemas marino-costeros	47
3. Conclusiones y recomendaciones finales	50

Siglas y acrónimos

ACR	Área de conservación regional
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANP	Área natural protegida
BPP	Bosque de producción permanente
CEP	Centro de entrenamiento pesquero
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
Corevipa	Comité Regional de Vigilancia de la Pesca Artesanal
EFA	Entidad de fiscalización ambiental
EIA-d	Estudio de impacto ambiental detallado
Igaspe	Instrumento de Gestión Ambiental Simplificado para Actividades de Prospección y Exploración
IGA	Instrumentos de gestión ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Pesca INDNR	Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
PIACI	Pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial
PL	Proyecto de Ley
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
Senace	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
Serfor	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
TC	Tribunal Constitucional
ZA	Zona de amortiguamiento

Base legal

- Constitución Política del Perú de 1993
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Leyes

- Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios
- Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación
- Ley 28611, Ley General del Ambiente
- Ley 32392, Nueva Ley General de Turismo
- Ley 28736, “Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial” (Ley PIACI)
- Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales
- Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley del SEIA)
- Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
- Ley 32643, “Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre”
- Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley de ANP)

Reglamentos parlamentarios

- Reglamento del Congreso, aprobado por la Resolución Legislativa del Congreso 004-2025-2026-CR
- Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por la Resolución Legislativa del Congreso 005-2025-2026-CR
- Reglamento del Senado, aprobado por la Resolución Legislativa del Congreso 006-2025-2026-CR

Normas reglamentarias

- Decreto Supremo 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Reglamento de la Ley del SEIA)
- Decreto Supremo 002-2026-MINCETUR, Reglamento de la Ley 32392, Nueva Ley General de Turismo
- Decreto Supremo 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

- Decreto Supremo 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas
- Decreto Supremo 001-2012-MC, Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa
- Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal
- Decreto Supremo 019-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre
- Decreto Supremo 007-2022-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa
- Decreto Supremo 003-2023-MINCETUR, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo
- Resolución Ministerial 0368-2018-MINAGRI, "Lineamientos para la ejecución del procedimiento de redimensionamiento de bosques de producción permanente"

1. Antecedentes

El Poder Ejecutivo ha remitido al Congreso la [Proposición Legislativa 098-2026-2031-CD](#) (en adelante, el Proyecto de Ley), mediante la que solicita facultades para legislar en materias penal, procesal penal, de ejecución penal, policial, de seguridad ciudadana, de orden interno, penitenciaria, migratoria, de las micro y pequeñas empresas y fomento de la formalización, de promoción del empleo y protección social, de impulso del desarrollo productivo, de simplificación administrativa, de desregulación y eliminación de barreras burocráticas, de reforma estructural y modernización del Estado, así como en materia tributaria, aduanera y de facilitación del comercio. Dicho Proyecto de Ley está acompañado de su correspondiente [exposición de motivos](#).

El pedido de facultades presentado se enmarca en el procedimiento para evaluación, aprobación y posterior revisión por parte del Poder Legislativo. En ese orden de ideas, corresponderá, en primer lugar, a la Cámara de Diputados evaluar el cumplimiento de los requisitos detallados en el artículo 108 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Posteriormente, el Proyecto de Ley del pedido de facultades legislativas será remitido a la Cámara de Senadores para su debate y/o aprobación final. Luego de la aprobación de facultades y su implementación, el Senado tiene la función de control de las facultades delegadas. En virtud de esta función, el Senado revisará que cada uno de los decretos legislativos emitidos se ajusten a la Constitución, los plazos establecidos, los parámetros de la ley de delegación, entre otros aspectos.

Desde la SPDA, emitimos el presente informe legal que examina el contenido y los alcances de esta propuesta: evaluamos los principales cambios normativos que se proponen y los riesgos legales asociados con algunas propuestas que buscan modificar la regulación en materia ambiental, de acceso a los recursos naturales y de conservación de la biodiversidad.

2. Análisis legal

2.1 Sobre la protección del personal guardaparque de las áreas naturales protegidas (ANP): el uso de armas no letales y otras como medida de protección ante riesgos derivados de las acciones de monitoreo y protección

Proyecto de Ley	Exposición de motivos
<i>“Artículo 2: Materias de la delegación de facultades</i> <i>El Congreso de la República delega facultades en el Poder Ejecutivo para legislar en las siguientes materias:</i> <i>a. En materia penal, procesal penal, ejecución penal, policial, seguridad ciudadana, orden interno, penitenciaria y migratoria:</i> <i>(...)</i> <i>9. Legislar sobre el uso de armas no letales y equipamiento de protección especial y medidas complementarias para el personal que desarrolla labores de vigilancia, control y monitoreo de las Áreas Naturales Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado”.</i>	Páginas 85 y 86 de la exposición de motivos: <i>“La propuesta de Decreto Legislativo establece un régimen especial de protección para el personal del SERNANP expuesto a riesgos derivados de actividades ilícitas y otras amenazas vinculadas al ejercicio de sus funciones, comprendiendo, entre otras, las siguientes medidas:</i> <i>– Establecimiento de medidas especiales de protección para el personal cuya seguridad se encuentre comprometida, incluyendo la rotación temporal o permanente de jefes, especialistas, servidores técnicos, administrativos y operativos, así como la asignación temporal o permanente de funciones en ámbitos distintos al lugar de exposición cuando ello resulte necesario para reducir situaciones de riesgo.</i> <i>– Implementación progresiva de equipamiento de protección y seguridad operativa de naturaleza preventiva y no letal, que podrá incluir escudos, aerosoles de pimienta, chalecos antibalas, dispositivos eléctricos de inmovilización, uniformes tácticos y dispositivos satelitales de emergencia (SOS), conforme a los riesgos identificados en cada Área Natural Protegida.</i> <i>– Regulando las condiciones para la asignación y utilización de dicho equipamiento de protección no letal, precisando expresamente que este tiene naturaleza preventiva y da la fuerza de protección y no confiere funciones policiales ni facultades para el uso de la fuerza pública. Su uso deberá sujetarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, de acuerdo con la situación objetiva de riesgo que motive su empleo, y dirigida exclusivamente al personal que, por la naturaleza y condiciones de sus funciones, requiera medidas especiales de protección, priorizando en todo momento las medidas preventivas, de disuasión y de coordinación con las autoridades competentes.</i> <i>– Disponiendo que el personal autorizado para su utilización deberá recibir capacitación previa, periódica y especializada sobre las características,</i>

	<i>manejo seguro, limitaciones y riesgos asociados al equipamiento asignado, así como sobre los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad aplicables a su utilización.</i> <i>– Estableciendo mecanismos de control institucional sobre la asignación, custodia, uso, mantenimiento y devolución del equipamiento no letal, así como de sistemas de registro y trazabilidad que permitan identificar el equipo asignado, el servidor responsable, la fecha y lugar de utilización, las circunstancias que motivaron su empleo, sus resultados y, de corresponder, las incidencias o afectaciones producidas. La información generada deberá conservarse y encontrarse disponible para las acciones de supervisión, evaluación y determinación de responsabilidades que correspondan, de conformidad con la normativa aplicable.</i> <i>– Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional con la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y las demás entidades competentes para la atención de situaciones de riesgo y la protección del personal.</i> <i>– Delimitación del ámbito de aplicación, competencias y condiciones de implementación de las medidas de seguridad previstas en la norma”.</i>
--	---

A través del Proyecto de Ley, se buscaría permitir a los guardaparques, como medida de protección, el uso de armas no letales, mientras que en la exposición de motivos se señalan acciones adicionales como rotación, asignación temporal o permanente a otras posiciones, entre las que se incluye un acápite general sobre delimitación de competencias para estos fines.

Un primer aspecto que llama la atención es la ubicación de esta medida dentro del bloque temático relativo a materias vinculadas con materia penal, criminalidad, seguridad ciudadana, actuación policial, sistema penitenciario y migración. En ese contexto, la incorporación de una medida destinada a regular la protección del personal guardaparques que desarrolla labores de vigilancia, control y monitoreo en las áreas naturales protegidas (ANP) requiere especial justificación respecto de su vinculación con estas materias, así como respecto de los alcances que tendría la habilitación legislativa solicitada.

Por otro lado, resulta importante advertir que mientras el Proyecto de Ley hace referencia, en términos generales, al uso de armas no letales, la propia exposición de motivos desarrolla un conjunto más amplio de medidas.

De acuerdo con el artículo 7 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa¹ (aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS), la exposición de motivos de un proyecto de ley debe describir el contenido de la propuesta, explicar su objeto y finalidad y desarrollar su justificación. Asimismo, debe contener el fundamento técnico que sustenta la necesidad de aprobar la norma, el análisis de sus impactos y el análisis de su incidencia sobre la legislación nacional. En síntesis, la exposición de motivos sustenta y explica la propuesta normativa, pero no sustituye el contenido que corresponde a la fórmula normativa.

Cabe traer a colación lo señalado por el Tribunal Constitucional (TC) en el Expediente 00005-2020-PI/TC, en el que precisó que la ley autoritativa no tiene que desarrollar de manera detallada o minuciosa el contenido de los futuros decretos legislativos, pues ello desnaturalizaría la propia figura de la delegación. Sin embargo, también ha señalado que el artículo 104 de la Constitución exige que se delimiten “con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo” (fundamento 381). En consecuencia, si bien no corresponde exigir que la ley autoritativa anticipe cada una de las disposiciones que posteriormente aprobará el Poder Ejecutivo, sí debe permitir identificar con claridad cuál es el ámbito material dentro del cual podrá ejercer la facultad delegada.

Con ello en cuenta, el Proyecto de Ley no se limita únicamente a regular la utilización de determinado equipamiento. Por el contrario, de acuerdo con su exposición de motivos, se pretendería intervenir sobre distintos componentes del régimen de protección y de las condiciones laborales en las que el personal guardaparques de las ANP desarrolla sus funciones.

Ahora bien, sobre el uso de las armas no letales, la exposición de motivos señala que el equipamiento tendría naturaleza preventiva y de protección, y que su asignación no conferiría funciones policiales ni facultades para ejercer la fuerza pública. Asimismo,

¹ Artículo 7.- Contenido de la exposición de motivos

7.1 La exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación.

7.2 La exposición de motivos fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

7.3 La exposición de motivos incluye necesariamente el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional. Ello debe tener consistencia con el Análisis de Impacto Regulatorio, cuando corresponda.

indica que su utilización deberá sujetarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, considerando la situación objetiva de riesgo y priorizando las medidas preventivas, de disuasión y de coordinación con las autoridades competentes. Sin embargo, la incorporación de estos principios en el propio Proyecto de Ley para su aplicación no reemplaza la obligación del legislador de hacer este análisis sobre la medida propuesta.

Al respecto, el TC ha desarrollado conceptualmente estos principios. Por un lado, en el Expediente 00850-2008-PA/TC, el Tribunal ha señalado que el principio de proporcionalidad comprende tres niveles de análisis: la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto. Esto supone determinar los siguientes aspectos: si la medida es adecuada para alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima; si no existe otra alternativa igualmente eficaz y menos gravosa; si los beneficios que genera justifican la intensidad de las posibles afectaciones que produce (fundamentos 21 y 22).

Por otro lado, en el Expediente 02366-2023-PA/TC, el TC ha desarrollado el principio de razonabilidad es un mecanismo de control frente a la arbitrariedad y exige que las decisiones adoptadas cuenten con una justificación lógica y objetiva, basada en los hechos y circunstancias que las sustentan (fundamentos 16 y 17).

En el presente caso, si bien la exposición de motivos señala que el personal enfrenta riesgos y amenazas vinculadas con el ejercicio de sus funciones y, en consecuencia, propone diferentes mecanismos para incrementar su protección, no se desarrollan las razones de la incorporación de la medida del uso de armas no letales. Tampoco se desarrolla el impacto que la utilización de estos equipos podría generar sobre el propio personal. En consecuencia, se requiere el adecuado sustento de los medios propuestos para lograr la protección del personal guardaparque.

En relación con este tema, sí resulta importante analizar el tema de la seguridad del personal guardaparques. La Ley 31991, Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú (en adelante, Ley de Guardaparques) y su reglamento (en adelante, Reglamento de la Ley de Guardaparques), aprobado por Decreto Supremo 007-2024-MINAM, reconoce que la labor desarrollada por este personal se encuentra expuesta a diversos riesgos derivados del cumplimiento de sus funciones y establece un régimen laboral especial, así como obligaciones orientadas a garantizar su seguridad y salud en el trabajo.

Al respecto, el literal f del artículo 3 de la Ley de Guardaparques² establece el principio de seguridad y salud en el trabajo, y el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Guardaparques³ señala la necesidad de medidas para garantizar y salvaguardar la vida e integridad de los guardaparques. En su artículo 5, la Ley de Guardaparques establece derechos específicos de aseguramiento a favor de los guardaparques: un seguro médico de salud privado, un seguro complementario de trabajo de riesgo y un seguro de vida ley. En ese sentido, la propuesta de uso de armas no letales debería ser analizada a la luz del régimen especial de protección aplicable al personal guardaparque.

Por otro lado, la exposición de motivos también propone establecer medidas especiales de protección que incluyen la rotación temporal o permanente del personal. Sin embargo, respecto del personal guardaparque, esta materia ya cuenta con una regulación especial. El artículo 28 del Reglamento de la Ley de Guardaparques⁴ ya regula el desplazamiento permanente y temporal de los guardaparques, mediante las figuras de reubicación, destaque y comisión. Además, establece expresamente, como uno de los criterios que justifican dicho desplazamiento, la seguridad del personal guardaparque frente a amenazas derivadas del cumplimiento de sus funciones.

² **Artículo 3. Principios**

Entre otros principios del derecho laboral, el régimen laboral del Cuerpo de Guardaparques del Perú se rige por los siguientes principios: (...)

f. Principio de seguridad y salud en el trabajo: el SERNANP salvaguarda la seguridad y salud en el trabajo frente a cualquier tipo de riesgo, a través de una gestión alineada a una cultura de prevención de riesgos laborales, orientada al bienestar físico, mental y social del guardaparque, de acuerdo con la normativa vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo

³ **Artículo 35.- Seguridad y Salud en el Trabajo**

El empleador establece las medidas destinadas a garantizar y salvaguardar la vida e integridad física y mental de los guardaparques, previniendo y controlando los riesgos que puedan ser causa de accidentes, así como protegiendo los locales e instalaciones institucionales, en el marco de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. Además de contratar los seguros que la Ley establece.

⁴ **Artículo 28.- Desplazamiento y modalidades**

28.1 El desplazamiento es aquel traslado físico, autorizado por el empleador, permanente o temporal de un guardaparque dentro o fuera del ANP donde se desempeña, a través de las modalidades previstas en el presente reglamento.

28.2 Las modalidades de desplazamiento son:

a) Permanentes: reubicación

b) Temporales: destaque y comisión

28.3 El desplazamiento, en cualquiera de sus modalidades, se rige por los siguientes criterios:

a) Seguridad del personal guardaparque, a fin de salvaguardar su integridad por amenazas en cumplimiento de sus funciones.

b) Necesidad del servicio de las Áreas Naturales Protegidas de destino que implique, entre otras, acciones de vigilancia y control, emergencias por riesgos de desastres, soporte a operativos frente a actividades ilícitas, campañas sanitarias y atención por incremento de la demanda de visitantes, monitoreo biológico, y las demás vinculadas a sus funciones.

28.4 Los aspectos operativos para la aplicación de cada supuesto establecido en el presente artículo, serán regulados por el SERNANP mediante disposiciones complementarias.

Por tanto, la “rotación” planteada en la exposición de motivos no parte de un vacío normativo evidente respecto de los guardaparques. Por el contrario, como se ha visto, en la actualidad existe un régimen específico que permite su desplazamiento precisamente por razones de seguridad. En consecuencia, la exposición de motivos debería identificar esta regulación, explicar qué limitación presenta el régimen vigente y justificar por qué resulta necesaria una nueva intervención legislativa. En este punto, cabe traer a colación el numeral 3 del artículo 7 del Reglamento de la Ley de Producción Legislativa⁵, pues este exige analizar el impacto de la propuesta sobre la legislación nacional ya vigente.

Además, debe considerarse que la medida propuesta en la exposición de motivos comprende no solamente a guardaparques, sino también a jefes, especialistas y personal técnico, administrativo y operativo. En consecuencia, sería necesario determinar con claridad la necesidad de la rotación del personal de gabinete, así como a qué personal alcanzaría cada medida y cuál es el régimen jurídico aplicable en cada caso, para evitar introducir una categoría general de “rotación” que pueda superponerse con los mecanismos de desplazamiento ya previstos en la legislación vigente.

Otro tema incluido en la exposición de motivos es la “delimitación del ámbito de aplicación, competencias y condiciones de implementación” de las medidas de seguridad. Al mismo tiempo, precisa que el equipamiento no letal no conferiría funciones policiales ni facultades para el uso de la fuerza pública.

Al respecto, debe señalarse que la protección de las ANP se desarrolla dentro de un marco institucional y competencial propio del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp). En este, las funciones de vigilancia y control ambiental no pueden confundirse con las competencias constitucionalmente atribuidas a las autoridades encargadas de la seguridad y el orden interno. Si bien las competencias deben encontrarse adecuadamente delimitadas, la exposición de motivos es poco clara en ese aspecto, debido a que este punto se incorpora dentro de una materia calificada como policial y de seguridad ciudadana.

⁵ **Artículo 7.- Contenido de la exposición de motivos**

(...)

7.3 La exposición de motivos incluye necesariamente el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional. Ello debe tener consistencia con el Análisis de Impacto Regulatorio, cuando corresponda.

Por dicho motivo, es necesario que el Proyecto de Ley cumpla con la normativa y criterios de técnica legislativa, y que la exposición de motivos realmente incluya el fundamento, la justificación y el sustento adecuados. Si bien la finalidad de reforzar la protección del personal que realiza labores de vigilancia, control y monitoreo en las ANP resulta legítima y responde a una problemática que merece atención estatal, la propuesta requiere un mayor sustento respecto de los medios elegidos para alcanzar dicha finalidad.

2.2. Sobre modificaciones a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental

Proyecto de Ley
<i>d. En materia de simplificación administrativa, eliminación de barreras burocráticas, calidad regulatoria y transformación digital:</i> <i>1. Modificar el marco normativo en materia de procedimientos administrativos regulados en normativa de carácter general, así como dictar medidas de simplificación administrativa y mejora de prestación de servicios por las entidades públicas, a fin de optimizarlos y reducir cargas administrativas; optimizar el régimen de estandarización de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, así como sus requisitos; fortalecer los mecanismos de atención al ciudadano para el mejor desarrollo de las actividades económicas y el adecuado ejercicio del derecho de defensa de los administrados.</i> <i>e. En materia de desarrollo productivo, innovación, agraria y riego, recursos hídricos, infraestructura hidráulica, pesquera, acuícola, minería, turismo, hidrocarburos, electricidad, ambiental, recursos naturales e infraestructura productiva industrial:</i> <i>(...)</i> <i>7. Establecer medidas para promover la inversión privada en exploración, explotación y almacenamiento de hidrocarburos, optimizar los mecanismos contractuales y simplificar los procedimientos administrativos vinculados a su cadena de valor, incluyendo la petroquímica, en el marco de la Constitución Política del Perú.</i>

En materia de simplificación administrativa, se propone, entre otros cambios, modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general, específicamente los artículos 30, 31 y 34 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, así como dictar medidas de simplificación administrativa.

En este sentido, en la exposición de motivos se propone fortalecer las reglas para la calificación de los procedimientos administrativos, y se precisa que la aprobación automática y los procedimientos de evaluación previa sujetos a silencio administrativo positivo constituyen la regla general, mientras que el silencio administrativo negativo resulta aplicable únicamente en los supuestos excepcionales previstos por el ordenamiento jurídico. Asimismo, se plantea que la incorporación del silencio administrativo negativo se encuentre respaldada por una justificación técnica y legal que acredite la afectación relevante del interés público o la incidencia sobre bienes jurídicos especialmente protegidos, conforme a lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

En materia ambiental, la exposición de motivos (p. 320) propone que se aplique el silencio administrativo positivo a la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental fuera del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) cuando el proyecto no se ubique o se superponga con áreas naturales protegidas, territorios de pueblos originarios o zonas con restos arqueológicos, así como cuando le corresponda un estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d); asimismo, propone que, cuando no se superponga a dichas áreas, se apruebe de forma automática.

Además, se propone la aplicación del silencio administrativo positivo a la aprobación de instrumentos de gestión ambiental, según la naturaleza y el nivel de riesgo, siempre que el proyecto no se superponga a ANP, zonas de amortiguamiento (ZA), áreas de conservación regional (ACR), territorios de pueblos indígenas o zonas con restos arqueológicos.

Sobre este punto, es preciso indicar que el artículo 34.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁶ señala que el silencio negativo es aplicable en aquellos casos

⁶Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2026-JUS

Artículo 34.- Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo.

34.1 Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.

en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incide, entre otros, en bienes jurídicos como la salud, el medio ambiente y los recursos naturales.

Por ello, el silencio administrativo negativo aplicado a la certificación ambiental responde a la naturaleza preventiva del SEIA, pues garantiza que la autoridad competente realice una evaluación técnica integral antes de autorizar la ejecución de proyectos que puedan generar impactos ambientales significativos. Esta evaluación debe ser prioritaria, independientemente de si los proyectos se ubican —o no— en áreas naturales protegidas, territorios de pueblos indígenas u originarios, zonas con patrimonio arqueológico o cuando requieren un EIA-d, dado que en estos supuestos existe un mayor riesgo de afectación a bienes jurídicos de especial relevancia.

En consecuencia, es necesario mantener el silencio administrativo negativo, sobre todo cuando la evaluación ambiental permite, por un lado, evaluar los posibles impactos ambientales y sociales vinculados con un proyecto y, por otro, asegurar que las medidas de manejo ambiental que propone el titular son las más idóneas para prevenir, controlar, remediar o compensar los impactos. Si una actividad se desarrolla sin una gestión anticipada de impactos por parte de la autoridad, puede derivar en daños ambientales a los ecosistemas y al entorno social que, incluso, pueden implicar altos costos de remediación o, en el peor de los casos, ser irreversibles. Todo ello explica la necesidad de mantener el carácter preventivo de la gestión ambiental, acorde con la excepción prevista en el artículo 34 de la Ley 27444 para aquellos procedimientos que pueden afectar significativamente el interés público, el medio ambiente, los recursos naturales y el patrimonio cultural.

Además, cabe resaltar que una evaluación ambiental es necesaria para revisar el instrumento de gestión ambiental (que tiene carácter de declaración jurada) elaborado

La calificación excepcional del silencio negativo se produce en la norma de creación o modificación del procedimiento administrativo, debiendo sustentar técnica y legalmente su calificación en la exposición de motivos, en la que debe precisarse la afectación en el interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos previstos en el párrafo anterior.

Por Decreto Supremo, refrendado por el presidente del Consejo de ministros, se puede ampliar las materias en las que, por afectar significativamente el interés público, corresponde la aplicación de silencio administrativo negativo.

34.2 Asimismo, es de aplicación para aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública.

34.3 En materia tributaria y aduanera, el silencio administrativo se rige por sus leyes y normas especiales. Tratándose de procedimientos administrativos que tengan incidencia en la determinación de la obligación tributaria o aduanera, se aplica el Código Tributario.

34.4 Las autoridades quedan facultadas para calificar de modo distinto en su Texto Único de Procedimientos Administrativos los procedimientos administrativos señalados, con excepción de los procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado, cuando aprecien que sus efectos reconozcan el interés del solicitante, sin exponer significativamente el interés general.

por la consultora ambiental y el titular de la actividad. Esta revisión permite no solo evaluar las medidas propuestas, sino también verificar que lo propuesto se corresponda con la normativa sectorial ambiental. En caso de permitir una aprobación sin que la autoridad termine de realizar la evaluación ambiental, se corre el riesgo de que un instrumento con el cual el titular operará la vida útil del proyecto no esté cumpliendo con los objetivos de protección ambiental previstos en la legislación ambiental correspondiente.

Es necesario que el desarrollo económico se circunscriba al marco normativo ambiental preventivo y, en concreto, a los procedimientos de evaluación ambiental debido a la magnitud de los riesgos que podrían generar. Por ello, la propuesta de aplicar, de forma automática, el silencio administrativo positivo al procedimiento de evaluación ambiental a un proyecto, fuera o dentro del SEIA, es una medida regresiva que va en contra de la protección de recursos naturales y del carácter preventivo de su gestión.

Cabe resaltar, además, que el mismo Reglamento de la Ley del SEIA dispone lo siguiente: a los instrumentos de gestión ambiental complementarios del SEIA se les aplican las mismas reglas que a los instrumentos de gestión ambiental del SEIA. En ese sentido, a los instrumentos complementarios se les debe aplicar también la evaluación ambiental *ex ante* y no iniciar actividades hasta que no se obtenga la resolución aprobatoria de la autoridad ambiental competente⁷.

Por otro lado, en materia de las medidas para simplificar los procedimientos administrativos vinculados al sector de hidrocarburos, la exposición de motivos propone establecer un Instrumento de Gestión Ambiental Simplificado para Actividades de Prospección y Exploración (Igaspe), aplicable a determinadas actividades de exploración sísmica y perforación exploratoria, al considerar que sus impactos ambientales serían de carácter localizado.

Este mecanismo ambiental diferenciado y simplificado se sustentaría en medidas de manejo ambiental previamente definidas por el Ministerio de Energía y Minas y estaría sujeto a reglas de evaluación, seguimiento y fiscalización. De acuerdo con la

⁷ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo 019-2009-MINAM

Artículo 13.- Instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA

Los instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en el SEIA son considerados instrumentos complementarios al mismo. Las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley y el presente Reglamento, bajo un enfoque de integralidad y complementariedad de tal forma que se adopten medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible, en sus múltiples dimensiones.

propuesta, la creación del Igaspe no implicaría exceptuar a estas actividades del cumplimiento de obligaciones de protección ambiental, sino establecer un tratamiento regulatorio proporcional a sus riesgos y características. Asimismo, se señala que este régimen deberá contemplar los mecanismos de participación ciudadana que resulten aplicables.

Sobre este punto, es importante señalar que la creación de un nuevo instrumento de gestión ambiental deberá guardar concordancia con el marco normativo ambiental vigente, en particular con la Ley General del Ambiente, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y sus normas reglamentarias. En ese sentido, el establecimiento de un mecanismo diferenciado y simplificado deberá asegurar el cumplimiento de los principios, estándares y garantías de protección ambiental aplicables. La promoción de las inversiones y la simplificación administrativa deben desarrollarse de manera compatible con el carácter preventivo de la gestión ambiental y sin reducir los niveles de protección ambiental establecidos en el ordenamiento jurídico.

Asimismo, debe considerarse que las actividades de exploración sísmica y perforación exploratoria pueden desarrollarse en ámbitos que presentan condiciones ambientales o sociales particulares, lo que incluye áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento, áreas de conservación regional, territorios de pueblos indígenas u originarios y ecosistemas frágiles. Por ello, la regulación del Igaspe deberá prever criterios que permitan determinar cuándo —por la ubicación, naturaleza, magnitud o nivel de riesgo de la actividad— corresponde una evaluación ambiental que asegure la identificación y evaluación previa de sus potenciales impactos, así como la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana y, cuando corresponda, de las demás garantías previstas en el ordenamiento jurídico.

Sobre ello, es importante tomar en cuenta que alguna modificación que establezca un plazo reducido para evaluar un instrumento de gestión ambiental sobre un proyecto al cual le correspondería un EIA-d no debería significar una reducción en el nivel de rigurosidad en el procedimiento de evaluación ambiental. Además, una modificación regulatoria no aliviaría problemas correspondientes a la gestión pública que las autoridades ambientales competentes pueden tener, y que pueden impedir que la evaluación culmine en los plazos ya establecidos en la normativa vigente.

2.3. Simplificación en el otorgamiento de derechos sobre recursos hídricos

Proyecto de Ley
4. Legislar en materia de recursos hídricos e infraestructura hidráulica, para optimizar el marco normativo de la gestión integrada, multisectorial y sostenible, lo que implica: i. Modificar la Ley N.° 29338, Ley de Recursos Hídricos, comprendiendo conservación, disponibilidad, planificación por cuencas, aprovechamiento y uso eficiente; régimen económico, gobernanza, interoperabilidad e información y, simplificación del procedimiento para el otorgamiento, modificación y renovación de títulos habilitantes, incluyendo la prórroga de autorizaciones cuando subsistan las condiciones que motivaron su otorgamiento, sin afectar disponibilidad, ambiente, derechos de terceros ni las reglas especiales de silencio administrativo.

En materia de recursos hídricos, en la exposición de motivos (p. 258) se establece la necesidad de simplificar los procedimientos para el otorgamiento, modificación y renovación de los títulos habilitantes con el objetivo de evitar los retrasos de las autoridades administrativas del agua. Asimismo, la exposición de motivos precisa que la prórroga de las autorizaciones procede cuando subsisten las condiciones que motivaron su otorgamiento y que, además, no debe afectar la disponibilidad del recurso (aquí, además, se debe considerar la priorización del uso poblacional del agua, que no está expresamente señalada en la exposición de motivos), el ambiente ni los derechos de terceros.

Al respecto, es importante que esta delegación no incluya una renovación/prórroga automática de permisos que sustituyan una evaluación técnica de las condiciones ambientales e hidrológicas por mecanismos automáticos o meramente declarativos, y que tampoco se reduzca el control técnico preventivo que debe tener la Autoridad Nacional del Agua (ANA) a un rol de meramente fiscalizador posterior, especialmente cuando haya la posibilidad de cambios en la disponibilidad hídrica, afectaciones ambientales o derechos de terceros.

Es importante recordar que las autorizaciones y los permisos establecidos para la gestión de recursos hídricos tienen como objetivo resguardar el derecho de todos los peruanos y peruanas al agua. Este derecho, conforme lo ha establecido el TC⁸, implica que el Estado peruano garantice su accesibilidad, calidad y suficiencia. Además, el TC ha señalado que el Estado debe promover su concretización, dado que, al ser un

⁸ Tribunal Constitucional. (2006, 15 de noviembre). Sentencia 06534-2006-PA/TC, párr. 21. Sentencia del Tribunal Constitucional, Santos Eresminda Távara Ceferino.

recurso natural esencial, es un elemento básico para el mantenimiento de la calidad de vida de los seres humanos y para el ejercicio de otros derechos⁹. En ese sentido, el Poder Ejecutivo no debe poner en riesgo los recursos hídricos a través de prórrogas o renovaciones automáticas que comprometan el derecho al agua.

2.4. Sobre las reformas de las opiniones técnicas vinculantes en procedimientos de evaluación ambiental

Proyecto de Ley
<i>e. En materia de desarrollo productivo, innovación, agraria y riego, recursos hídricos, infraestructura hidráulica, pesquera, acuícola, minería, turismo, hidrocarburos, electricidad, ambiental, recursos naturales e infraestructura productiva industrial:</i>
<i>11. Legislar en materia ambiental y de recursos naturales con la finalidad de promover inversiones sostenibles, para:</i>
<i>i. Fortalecer la gestión ambiental, la mejora de la eficiencia administrativa, la simplificación administrativa, la eliminación de duplicidades, la digitalización e interoperabilidad de procedimientos, la uniformidad de criterios, la optimización de los procesos de evaluación ambiental y la regulación de los procedimientos administrativos, incluyendo el régimen del silencio administrativo, conforme a la naturaleza y el nivel de riesgo de las actividades.</i>
<i>ii. Fortalecer la institucionalidad ambiental, la seguridad jurídica y la gobernanza ambiental; modernizando el marco normativo de integración de permisos a la Certificación Ambiental Global.</i>
<i>iii. Fortalecer el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), incluyendo la articulación y mejora de los sistemas funcionales vinculados a la gestión ambiental y de recursos naturales.</i>
<i>iv. Optimizar el marco normativo aplicable a la remediación ambiental y a los mecanismos para su financiamiento, ejecución y gestión.</i>

Nuestro marco normativo vigente reconoce que la evaluación ambiental es un procedimiento que involucra a diversas entidades públicas, según el tipo de proyecto y su complejidad. Bajo ese contexto, el artículo 11 de la Ley del SEIA establece la intervención de entidades opinantes de acuerdo con los tipos de proyectos y sus competencias y especialización, mientras que el Reglamento de la Ley del SEIA

⁹ Tribunal Constitucional. (2006, 15 de noviembre). Sentencia 06534-2006-PA/TC, párr. 18. Sentencia del Tribunal Constitucional, Santos Eresminda Távara Ceferino.

distingue entre opiniones vinculantes y opiniones no vinculantes. Entre las principales entidades que emiten opinión técnica vinculante tenemos al Sernanp para las ANP y sus zonas de amortiguamiento; a la ANA para los recursos hídricos; al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) para el patrimonio forestal y de fauna silvestre; y al Viceministerio de Interculturalidad para los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI).

La exposición de motivos identifica como uno de los problemas del proceso de evaluación ambiental las demoras en la emisión de opiniones técnicas y propone establecer la evaluación integral de los estudios de impacto ambiental por parte del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), así como regular la necesidad de la solicitud y/o emisión de las opiniones técnicas. Asimismo, plantea fortalecer la articulación e interoperabilidad entre las entidades involucradas en el proceso de evaluación ambiental.

Al respecto, resulta importante que cualquier modificación del régimen de opiniones técnicas preserve la intervención de las entidades que cuentan con competencias especializadas sobre determinados recursos naturales y componentes ambientales, y que además se siga aplicando la regla de que, en el caso de las opiniones vinculantes, no se podrá emitir la certificación ambiental si es que esta opinión no se llega a emitir.

Es importante recordar que las opiniones emitidas por entidades con opiniones vinculantes fortalecen el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y, sobre todo, permiten que este logre su objetivo: gestionar los impactos ambientales que las actividades puedan generar. Como hemos señalado, las entidades que emiten opiniones vinculantes ostentan competencias especiales para gestionar bienes jurídicos protegidos por el Estado y, de esta manera, evitar que se comprometan derechos asociados a ellos, como pueden ser el derecho al agua o el derecho a gozar de un ambiente sano.

Las opiniones técnicas vinculantes no constituyen un requisito burocrático, sino un mecanismo fundamental para asegurar que el proceso de evaluación ambiental considere los conocimientos técnicos de las autoridades responsables de la protección de los recursos naturales. En caso se eliminen las opiniones técnicas vinculantes —o se establezca el silencio administrativo positivo— se reduciría el control técnico que debe caracterizar la evaluación ambiental de proyectos con potencial impacto en el ambiente y, por lo tanto, en la población.

En ese sentido, una solución equilibrada entre la protección ambiental y la promoción de inversiones, antes de suprimir mecanismos técnicos de control ambiental, debería

estar orientada al fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como a mejorar los procesos de coordinación interinstitucional.

Finalmente, es necesario comprender que la evaluación técnica especializada es necesaria y constituye un mecanismo preventivo que considera los potenciales impactos sobre las áreas naturales protegidas, el patrimonio forestal, los recursos forestales o los pueblos indígenas.

2.5. Sobre las medidas en materia de desarrollo productivo e innovación vinculadas al sector pesquero

Proyecto de Ley
5. Legislar en materia pesquera y acuícola, para: i. <i>Fortalecer y modernizar el marco normativo de las actividades pesqueras y acuícolas en su cadena de valor, y los derechos generados por ésta, incluyendo su productividad, competitividad económica, desarrollo sostenible, investigación científica, clasificación de la flota pesquera marítima, fiscalización y sanción para la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, gestión y seguridad de las infraestructuras pesqueras artesanales, innovación, sanidad e inocuidad de los recursos y productos hidrobiológicos, alimentos y productos veterinarios de uso en acuicultura, procesamiento, transformación, comercialización, financiamiento y acceso a mercados.</i> ii. <i>Formalizar las embarcaciones artesanales del ámbito continental, así como de los agentes en pesca y acuicultura; y capacitación certificada en materia pesquera y técnico productiva.</i> iii. <i>Crear mecanismos de protección ante fenómenos climáticos, para dinamizar la actividad pesquera artesanal, de menor y mayor escala, considerando las diversas características geográficas del litoral y oceanográfica del medio marino, en particular en la zona sur del Perú.</i> iv. <i>Crear un Fondo para el Desarrollo de la Pesca Artesanal, de naturaleza privada, que se financie con aportes voluntarios o contraprestaciones, sin demandar recursos del Tesoro Público.</i> v. <i>Modificar la gestión y administración de los permisos de pesca emitidos por el Ministerio de la Producción y gobiernos regionales.</i> vi. <i>Crear el registro nacional de los permisos de pesca mediante la interoperabilidad entre las autoridades competentes.</i>

La propuesta incorpora una habilitación amplia para fortalecer y modernizar el marco normativo de las actividades pesqueras y acuícolas a lo largo de la cadena de valor. Entre los aspectos expresamente comprendidos se encuentran, entre otros, los siguientes:

- Actividades pesqueras y acuícolas en su cadena de valor

- Derechos generados en la cadena de valor, que incluyen su productividad, competitividad económica, desarrollo sostenible e investigación científica
- Clasificación de la flota pesquera marítima
- Fiscalización y sanción para la pesca ilegal no declarada y no reglamentada (INDNR)
- Gestión y seguridad de las infraestructuras pesqueras artesanales
- Innovación, sanidad e inocuidad de los recursos y productos hidrobiológicos
- Alimentos y productos veterinarios de uso en acuicultura
- Procesamiento, transformación, comercialización, financiamiento y acceso a mercados.
- Aspectos vinculados con la formalización de embarcaciones artesanales del ámbito continental, los agentes de la pesca y acuicultura, y la creación de mecanismos de protección frente a fenómenos climáticos

La exposición de motivos desarrolla estas materias a partir de problemas estructurales ya existentes en el sector, entre ellos la dispersión de información, la falta de interoperabilidad entre registros y autoridades, las brechas de formalización de los agentes que participan en la actividad pesquera, la heterogeneidad de los títulos habilitantes y la limitación para prevenir y combatir eficazmente la pesca INDNR. En ese contexto, la propuesta constituye una oportunidad para corregir deficiencias normativas e institucionales; sin embargo, por la amplitud de facultades solicitadas, resulta necesario que su implementación se encuentre claramente delimitada y responda a criterios técnicos y de sostenibilidad.

Sobre esa base, hemos identificado las principales contingencias que la propuesta de delegación de facultades debería atender en materia pesquera. Una de ellas es la existencia de información fragmentada entre las diferentes entidades que intervienen en la actividad pesquera. Por ello, la futura reforma no debería orientarse, únicamente, a crear nuevos registros de permisos de pesca, sino a consolidar un verdadero sistema integral de trazabilidad que sea interoperable. En ese sentido, resulta necesario emplear y articular las herramientas ya existentes, particularmente el Sistema de Trazabilidad de Pesca y Acuicultura (SITRAPESCA) y el Sistema Georreferenciado de Pesca y Acuicultura (SIGPESCA), con el nuevo registro nacional de permisos y con la información administrada por el Ministerio de la Producción, los gobiernos regionales y las demás entidades competentes. Esta articulación debe permitir vincular de manera continua información sobre la embarcación, su permiso de pesca, los agentes que participan de la actividad, el desembarque y las etapas posteriores de transporte, procesamiento y comercialización.

Asimismo, se debe privilegiar la integración, actualización y consulta cruzada de los sistemas ya existentes, y definir claramente a la entidad responsable de la

administración, actualización y validación de cada dato, a fin de garantizar la consistencia, trazabilidad y confiabilidad de la información.

Por otro lado, es necesario fortalecer los centros de entrenamiento pesquero (CEP) como parte de una estrategia de profesionalización y formalización de los trabajadores de la pesca. Dicho fortalecimiento, no obstante, debe estar acompañado de una revisión tanto de los requisitos actualmente exigidos como de la normativa para el acceso a los procesos de capacitación, certificación y formalización de los tripulantes, a fin de identificar y eliminar aquellas exigencias que puedan constituir barreras de acceso desproporcionadas.

En particular, corresponde dar atención a requisitos que pueden impedir la obtención de permisos como el de patrón de pesca. A la fecha, un requisito para obtener el carné de patrón de pesca es acreditar la culminación de estudios secundarios completos, lo que ha impedido que muchos pescadores artesanales —debido a las limitaciones de acceso a los servicios de educación— obtuvieran este carné. Para atender a esa problemática, se recomienda evaluar alternativas que puedan suplir este requisito, siempre que las personas cuenten y acrediten su amplia experiencia práctica y de conocimientos adquiridos durante su trayectoria en la actividad pesquera. Con ello se busca el reconocimiento y la certificación de competencias adquiridas mediante la experiencia laboral, así como modalidades diferenciadas y flexibles de capacitación y evaluación, sin que ello implique reducir los estándares exigibles en materia de seguridad marítima, navegación y operación de las embarcaciones.

En este marco, la formalización debe comprender no solo a los titulares de las embarcaciones, sino también a los patrones, motoristas y demás tripulantes que participan en la actividad pesquera. Para ello, resulta necesario incorporar rutas de formalización y certificación accesibles y diferenciadas, que reconozcan la experiencia y las competencias efectivamente adquiridas por los trabajadores, faciliten su capacitación y permitan acreditar progresivamente las competencias requeridas para el ejercicio de sus funciones, siempre que mantengan, en todos los casos, los estándares mínimos de seguridad y las exigencias técnicas aplicables.

De esta manera, el fortalecimiento de los CEP no debería limitarse a ampliar la oferta de capacitación, sino orientarse a generar mecanismos efectivos de incorporación de los tripulantes a la formalidad, con los objetivos de reducir barreras innecesarias y asegurar, al mismo tiempo, que quienes desempeñan funciones a bordo cuenten con las competencias necesarias para desarrollar sus actividades de manera segura y adecuada.

El abordaje de la pesca INDNR debería ser integral e incorporar mecanismos de prevención, detección, control, trazabilidad e intercambio de información, además del

componente sancionador. En particular, la interoperabilidad de los registros y los sistemas de información permitiría identificar inconsistencias entre los permisos otorgados, las embarcaciones que realizan operaciones, los desembarques reportados y la comercialización de los recursos: ese intercambio fortalecería las capacidades de control y trazabilidad de la actividad pesquera.

Asimismo, resulta importante fortalecer el marco normativo relacionado con la gestión participativa de los pescadores artesanales en las labores de control y vigilancia de las actividades pesqueras, lo que promovería una articulación efectiva con las autoridades competentes. En este marco, se deberían establecer condiciones y mecanismos que permitan garantizar la seguridad e integridad de los pescadores que participan en los Comités Regionales de Vigilancia de la Pesca Artesanal (Corevipas), particularmente frente a situaciones de extorsión u otras amenazas que puedan derivarse del ejercicio de estas labores. Estos mecanismos evitarían que los riesgos asociados a su participación limiten su capacidad de contribuir con el control y la vigilancia de la actividad pesquera.

Por otro lado, la modificación de la clasificación de la flota pesquera marítima representa una oportunidad para revisar los criterios actualmente utilizados para diferenciar las categorías de embarcaciones y establecer reglas más claras y consistentes para el ejercicio de la actividad pesquera. Esto resulta especialmente relevante a partir del proyecto de decreto supremo que establece disposiciones para el proceso de adecuación de los permisos de pesca artesanales que emplean cerco mecanizado, cuyo desarrollo ha permitido advertir algunas brechas en la aplicación del marco vigente.

Entre estas brechas, destaca la falta de estandarización de los permisos de pesca, debido a que los títulos habilitantes otorgados no necesariamente contienen información uniforme respecto de las características de las embarcaciones, las artes y aparejos de pesca, los recursos autorizados y demás condiciones asociadas con el derecho otorgado. Esta situación puede dificultar la fiscalización, el seguimiento de las actividades autorizadas y la adecuada identificación de los derechos y obligaciones asociados con cada permiso.

En ese sentido, la revisión de la clasificación de la flota debería considerar las lecciones derivadas del proceso de adecuación de los permisos y articularse con los gobiernos regionales, en el marco de sus respectivas competencias. Ello permitiría avanzar hacia títulos habilitantes estandarizados —con información clara y verificable—, otorgar mayor certeza respecto del alcance de los derechos de pesca y facilitar futuros procesos de clasificación, adecuación y actualización de la información de la flota pesquera.

Asimismo, el proyecto plantea establecer —considerando las particularidades geográficas y oceanográficas del litoral peruano— mecanismos de protección frente a fenómenos climáticos con el propósito de contribuir a la continuidad y recuperación de la actividad pesquera artesanal, de menor escala y de mayor escala. Esta habilitación debería desarrollarse mediante medidas concretas de prevención, adaptación y respuesta frente a eventos climáticos como El Niño y La Niña, según los diferentes niveles de exposición y vulnerabilidad de las actividades y zonas pesqueras.

En particular, podrían considerarse sistemas de alerta temprana, medidas especiales de seguridad para los pescadores y las embarcaciones, protocolos para la protección y rápida recuperación de la infraestructura pesquera artesanal, así como mecanismos de apoyo económico ante la paralización temporal de las actividades. Estas medidas deberían articularse con los sistemas de información y las entidades competentes, de manera que la respuesta pueda activarse oportunamente sobre la base de información científica y de las condiciones efectivamente observadas.

Asimismo, los cambios extraordinarios en la disponibilidad y distribución de los recursos hidrobiológicos asociados con fenómenos como El Niño pueden generar una mayor disponibilidad de recursos de oportunidad, lo que podría requerir la adopción de medidas temporales y específicas de ordenamiento pesquero. Estas medidas deberían sustentarse en la información científica y las recomendaciones técnicas del Instituto del Mar del Perú (Imarpe) y considerando la dinámica de los recursos y la evolución de las condiciones oceanográficas.

En ese sentido, la respuesta frente a estos eventos climáticos no debería implicar una flexibilización automática de las reglas de acceso, captura o conservación de los recursos. Por el contrario, cualquier medida excepcional debería encontrarse técnicamente sustentada, tener un alcance y duración definidos y estar sujeta a seguimiento y evaluación, de modo que permita atender las oportunidades o impactos derivados de las variaciones ambientales sin comprometer la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos.

2.6. Sobre las medidas en materia de desarrollo productivo e innovación vinculadas con el sector forestal y de fauna silvestre

Proyecto de Ley
2. Legislar en materia agraria y de riego para impulsar el desarrollo agrario y de los territorios rurales, comprendiendo las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, agroforestales y silvopastoriles, con enfoque territorial, multisectorial e intergubernamental y mejora al acceso de los servicios de asistencia técnica y extensión agraria, a fin de: (...) <u>ii. Promover la recuperación, conservación y manejo sostenible de las tierras de uso agrícola y de pastoreo, suelos, pastos naturales y forrajes; fortalecer la agricultura y ganadería sostenible y la diversificación productiva, a través del desarrollo de servicios de capacitación, asistencia técnica y promoción de la extensión agraria, innovación y cofinanciamiento, con participación de comunidades y organizaciones de productores.</u> <u>iii. Modificar y fortalecer el régimen de recursos forestales y de fauna silvestre, incluyendo el aprovechamiento sostenible e integral del patrimonio forestal y de fauna silvestre; la seguridad jurídica y protección de los bosques; condiciones habilitantes y la simplificación de títulos habilitantes; lucha contra la deforestación; la promoción de plantaciones forestales, la prevención de incendios forestales; y, el fortalecimiento del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.</u> (...) <u>viii. Modificar la Ley N. ° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, a fin de optimizar el saneamiento físico-legal, formalización y titulación de predios rurales y tierras eriazas habilitadas con fines agropecuarios; la rectificación, georreferenciación y solución de superposiciones; y, la consolidación, actualización e interoperabilidad del Catastro Rural Nacional; preservando la rectoría del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego del Sistema Catastral Rural.</u> <u>ix. Fortalecer la adaptación y resiliencia climática, la prevención y reducción del riesgo y la protección de productores frente a eventos adversos, incluyendo seguros y compensaciones objetivas.</u>

- Debe tomarse con cuidado la noción de “aprovechamiento sostenible e integral” del patrimonio forestal y la fauna silvestre, especialmente en materia de fauna silvestre: por ejemplo, si se traduce en una flexibilización de las condiciones de exportación –tales como supervisión o controles para especies no incluidas en los apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies

Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)—, ignora las experiencias documentadas respecto a comercio ilegal de fauna silvestre hacia el extranjero.

- Debe considerarse que, tras la aprobación, en 2015, de los reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, no existe un dispositivo legal que restrinja de manera expresa el comercio internacional de especies de fauna y flora silvestre no incluidas en los apéndices de la CITES. En consecuencia, no existe uniformidad en el proceso y los controles en los puestos de control podrían no estar cumpliendo a cabalidad su labor fiscalizadora. Bajo este contexto, es necesario contar con un dispositivo legal que garantice y regule el comercio internacional de las especies no CITES, de acuerdo con el artículo 157 del Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre aprobado mediante Decreto Supremo 019-2015-MINAGRI.

Para el caso de especies forestales maderables con alta demanda para la exportación, pero que también han tenido un aprovechamiento comercial que las pone en riesgo, como la *dypterix* o shihuahuaco, reviste importancia aclarar que cualquier flexibilización o cambio en la modalidad de aprovechamiento no debe poner en riesgo la sostenibilidad de la especie, especialmente si se considera que especies como estas han sido colocadas, en el último lustro, en el ámbito de protección de la CITES¹⁰, y que el Estado peruano todavía está realizando sus mejores esfuerzos para cumplir con demostrar la sostenibilidad de su aprovechamiento.

En ese sentido, es importante condicionar cualquier ampliación de la flexibilidad de exportación o aprovechamiento integral a la implementación previa y verificable de estos elementos:

- o sistemas de trazabilidad de origen,
- o controles de supervisión estrictos,
- o topes de exportación indexados a evaluaciones poblacionales actualizadas y no a proyecciones de demanda de mercado, y
- o fortalecimiento presupuestal simultáneo de la capacidad de fiscalización en puntos de control y aduanas.

Sin estas, entre otras condiciones, el “aprovechamiento integral” podría ser una ampliación de la oferta, y puede terminar funcionando como un incentivo indirecto a la extracción ilegal.

- Respecto a la “simplificación” de títulos habilitantes, es importante tomar en consideración que, efectivamente existe una demanda técnica legítima y hay

¹⁰ Actualidad Ambiental. (17 de noviembre de 2022). *El árbol shihuahuaco fue incluido en la lista de especies amenazadas CITES*. <https://www.actualidadambiental.pe/el-arbol-shihuahuaco-fue-incluido-en-la-lista-de-especies-amenazadas-cites/>

evidencia real de la sobrecarga procedimental en el sistema de permisos forestales, especialmente para las comunidades nativas y campesinas que aprovechan productos no maderables¹¹. El riesgo existe no en la simplificación en sí, sino distinguir entre dos tipos de “carga” que puede confundirse bajo el mismo esquema normativo: la carga procedimental y la carga de supervisión (verificación de origen, planes de manejo, inspecciones de campo, etc.). Simplificar la primera es importante porque denota una mirada de necesidades reales en el territorio; debilitar la segunda puede ser un riesgo en términos de verificación, transporte y cruce con los planes de manejo o declaraciones de manejo. Cabe indicar que, con la Ley 32643, que modifica el artículo 46 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la verificación de especies CITES se debe realizar mediante la metodología aprobada por el Serfor, la cual aún no ha sido aprobada.

- Consideramos que, bajo un enfoque de “simplificación”, se debe apuntar a fortalecer el acceso al bosque por parte de los usuarios forestales, así como a reforzar y garantizar las exigencias de verificación de campo, trazabilidad e interoperabilidad, sin debilitar las evaluaciones poblacionales o el control de exportaciones. El énfasis en acercar a la legalidad a usuarios que hoy en día utilizan el recurso sin un debido título y una evaluación de su aprovechamiento debería estar acompañado de asistencia técnica y acompañamiento, así como de incentivos y financiamiento para las personas que utilizan los recursos, de modo que cuenten con las capacidades que les permitan cambiar las conductas para ser más sostenibles y al mismo tiempo cumplir con normativa.
- El texto habla de “prevención de incendios forestales” en el marco del sector agropecuario-forestal, lo cual arrastra el riesgo de continuar el enfoque de fragmentar la gestión del fuego en dos frentes: por un lado, lo agrario/forestal (prevención de daño a cultivos y bosques); por otro, el enfoque de gestión de riesgo de desastres del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), que actúa cuando el incendio ya ocurrió; en esa visión, no hay una rectoría unificada que articule ambos momentos del ciclo del fuego.

El marco del uso del fuego sigue siendo fundamentalmente prohibicionista y reactivo (concentrado en sancionar la quema y responder al incendio como emergencia), en lugar de reconocer el rol ecológico del fuego y reconocerlo como un continuo que incluye los conocimientos tradicionales locales e indígenas, la prevención basada en el manejo del paisaje, alertas tempranas y respuesta articulada multisectorial.

En ese sentido, consideramos importante articular la “prevención” con las iniciativas que se viene impulsando desde el sector ambiental, como el Grupo de

¹¹ Güisa, M. y Zari, L. (2026). *Aguaje y gobernanza comunitaria: Estudio sociolegal en seis comunidades de Loreto*. Lima: SPDA y WCS.

Trabajo Sectorial para la elaboración de instrumentos que promuevan el Manejo Integral del Fuego¹², a fin de construir, de manera conjunta, una Estrategia Nacional de Manejo Integral del Fuego, con la participación de todos los sectores, entre ellos el agrario/forestal. Si no se promueve una verdadera articulación, se corren los riesgos de duplicar institucionalidad, fragmentar aún más la gobernanza del fuego y perder la oportunidad de establecer un marco de Manejo Integral del Fuego de forma multisectorial.

- Finalmente, sobre la modificación de la Ley 31145, referente al saneamiento físico-legal, consideramos que existe un riesgo de simplificación de procesos de saneamiento físico-legal y titulación cuando estos se dan sin un análisis técnico mayor. Esto puede ir en desmedro de áreas de alta biodiversidad, bosque de alto valor para conservación, hábitats críticos de especies, entre otros. Además, la “formalización” directa de los predios genera vías de “blanqueo” de apropiaciones de tierra que se hicieron mediante deforestación ilegal previa, invasión de tierras del Estado o de comunidades, o venta irregular de “posesión” sin título.

La parte del PL que habla de optimizar la titulación de “tierras eriazas habilitadas con fines agropecuarios” es, en ese sentido, delicada. La categoría “habilitada” no distingue si esa habilitación fue legal o no, ni desde cuándo. Sin una fecha de corte verificable y sin cruce obligatorio con los sistemas de monitoreo de cobertura forestal, la norma puede terminar titulando a quienes deforestaron primero para “habilitar” la tierra.

2.7. Sobre el fortalecimiento del régimen forestal: la prevalencia de los BPP y concesiones forestales sobre derechos que resulten posteriores e incompatibles y los riesgos de estas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Proyecto de Ley	Exposición de motivos
Artículo 2: Materias de la delegación de facultades El Congreso de la República delega facultades en el Poder Ejecutivo para legislar en las siguientes materias: (...) e. En materia de desarrollo productivo, innovación, agraria y riego, recursos hídricos, infraestructura hidráulica, pesquera, acuícola, minería, turismo, hidrocarburos, electricidad, ambiental, recursos naturales e infraestructura productiva industrial: 2. Legislar en materia agraria y de riego para impulsar el desarrollo agrario y de los territorios	Página 213 de la exposición motivos: <i>ii) Complementar la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para fortalecer el ordenamiento forestal brindando seguridad jurídica a los bosques de producción permanente y las concesiones forestales, estableciendo que estos prevalecen sobre otros derechos que resulten posteriores e incompatibles.</i>

¹² Resolución Ministerial D000254-2026-MINAM del 12 de agosto de 2026.

rurales, comprendiendo las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, agroforestales y silvopastoriles, con enfoque territorial, multisectorial e intergubernamental y mejora al acceso de los servicios de asistencia técnica y extensión agraria, a fin de: (...) iii. Modificar y fortalecer el régimen de recursos forestales y de fauna silvestre, incluyendo el aprovechamiento sostenible e integral del patrimonio forestal y de fauna silvestre; la seguridad jurídica y protección de los bosques; condiciones habilitantes y la simplificación de títulos habilitantes; lucha contra la deforestación; la promoción de plantaciones forestales, la prevención de incendios forestales; y, el fortalecimiento del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.	
---	--

La medida propuesta en la exposición de motivos busca fortalecer el ordenamiento forestal brindando seguridad jurídica a los bosques de producción permanente y las concesiones forestales, para lo cual establece que estos prevalecen sobre otros derechos que resulten posteriores e incompatibles.

Sin embargo, esta propuesta no define qué debe entenderse por “derechos posteriores e incompatibles”, ni identifica los supuestos comprendidos en la regla de prevalencia. La medida solo aparece anunciada en la exposición de motivos, documento que carece de valor normativo y no integra la ley autoritativa. En efecto, según el artículo 7 del Reglamento de la Ley para la producción legislativa ¹³, la exposición de motivos debe describir el contenido de la propuesta, explicar su objeto y finalidad y desarrollar su justificación. Asimismo, debe contener el fundamento técnico que sustenta la necesidad de aprobar la norma, el análisis de sus impactos y el análisis de su incidencia sobre la legislación nacional. En consecuencia, la exposición de motivos

¹³ **Artículo 7.- Contenido de la exposición de motivos**

7.1 La exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación.

7.2 La exposición de motivos fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

7.3 La exposición de motivos incluye necesariamente el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional. Ello debe tener consistencia con el Análisis de Impacto Regulatorio, cuando corresponda.

sustenta y explica la propuesta normativa, pero no sustituye el contenido que corresponde a la fórmula normativa.

Por otro lado, la fórmula propuesta incurre en un error categorial. Conforme a los artículos 27 a 29 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el bosque de producción permanente (BPP) no constituye un derecho ni un título habilitante, sino una unidad de ordenamiento forestal derivada de la zonificación forestal, establecida mediante resolución ministerial sobre bosques de las categorías I y II. Por lo tanto, se trata de un instrumento de ordenamiento del territorio forestal que, por sí mismo, no confiere derechos de aprovechamiento a particulares. Atribuir a los BPP la capacidad de prevalecer sobre derechos preexistentes supondría reconocer a un instrumento de ordenamiento forestal una eficacia jurídica que excede su propia naturaleza, al permitirle desplazar derechos previamente constituidos, incluidos derechos fundamentales de rango constitucional, como el derecho a la propiedad comunal reconocido en los artículos 88 y 89 de la Constitución. Esta situación tiene un particular impacto en el derecho de los pueblos indígenas de nuestro país, quienes tienen una protección especial sobre su derecho al territorio basada en criterios de ancestralidad.

En efecto, conforme al artículo 14 del Convenio 169, que forma parte del derecho interno, y a la jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la posesión tradicional de los pueblos indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio, mientras que los actos de reconocimiento y titulación tienen carácter declarativo y no constitutivo. En consecuencia, el otorgamiento de un título de propiedad comunal con posterioridad a una concesión forestal o la categorización de un BPP no determina, por sí misma, la existencia de un “derecho posterior”, pues el derecho preexiste.

Por esta razón, el ordenamiento vigente contempla un procedimiento específico para excluir de los BPP las áreas que se superponen con derechos de terceros, en particular con territorios de comunidades nativas (artículo 5 de los Lineamientos para la ejecución del procedimiento de redimensionamiento de bosques de producción permanente¹⁴, aprobados por Resolución Ministerial 0368-2018-MINAGRI) y la

¹⁴ **Resolución Ministerial 0368-2018-MINAGRI, Lineamientos para la ejecución del procedimiento de redimensionamiento de bosques de producción permanente**

Artículo 5. Se exceptúan del ámbito de los BPP, las áreas de comunidades nativas tituladas, para cuyo efecto debe contarse con:

- a) Solicitud dirigida al SERFOR identificando el BPP involucrado.
- b) Copia certificada de la resolución que aprueba el procedimiento de demarcación del territorio de la comunidad nativa y, dispone el otorgamiento del título de propiedad sobre las áreas con aptitud para el cultivo y la ganadería y otros, con la constancia de notificación correspondiente.
- c) Copia certificada del título de propiedad.

exclusión y compensación de áreas por el mismo supuesto cuando existe superposición con concesiones forestales (artículo 77 del Reglamento para la Gestión Forestal¹⁵, aprobado por Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI).

De la lectura del Proyecto de Ley y su exposición de motivos, se puede colegir que se desconoce la existencia de este régimen. La incorporación de una regla que atribuya prevalencia a los BPP y las concesiones sobre “derechos posteriores” tornaría incompatibles y, en la práctica, inaplicables las disposiciones reglamentarias y los lineamientos antes citados, en tanto se trata de normas de rango inferior que no podrían prevalecer frente a una norma con rango de ley.

En conclusión, la falta de precisión en la técnica legislativa empleada en este aspecto linda con la inconstitucionalidad, si se considera el impacto que la medida tendrá sobre otras legislaciones especiales que regulan el aprovechamiento de recursos naturales. La regla de prevalencia no define qué debe entenderse por “derechos posteriores e incompatibles” ni identifica los supuestos que comprende, y solo consta en la exposición de motivos, documento que sustenta la propuesta, pero no sustituye a la fórmula normativa.

2.8. Sobre la propuesta para optimizar el marco normativo minero

En la exposición de motivos, se refiere que, respecto de la formalización minera, se implementarán medidas —de carácter técnico y financiero— que generen incentivos y mecanismos orientados a facilitar el acceso a derechos mineros y la promoción de la formalización (p. 284). Sobre ello, es preciso recordar que una medida que no debe ser implementada es la ampliación del Registro de Formalización Minera, que ha sido adoptada por años por el Estado peruano y no ha logrado su finalidad: es necesario

-
- d) Copia impresa y digital del plano de demarcación del territorio de la comunidad nativa (shapefile o geodatabase indicando Zona UTM y Datum Oficial) y memoria descriptiva elaborados y visados por la autoridad regional, competente en el que conste cuáles son las áreas de propiedad, de cesión en uso y de protección.

¹⁵ **Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal:**

Artículo 77. Para realizar la exclusión y compensación de áreas de concesiones, en especial por superposición con tierras de comunidades nativas y comunidades campesinas, se sigue el siguiente procedimiento:

77.1 Exclusión: Procede la exclusión del área cuando se acredita la propiedad de comunidades nativas y comunidades campesinas, áreas naturales protegidas por el Estado, áreas de propiedad privada u otras formas de uso otorgadas o reconocidas por el Estado, dentro de las áreas concesionadas.

La solicitud de exclusión debe acompañarse del respectivo mapa visado por la autoridad competente; para tal efecto la ARFFS, evalúa la solicitud y, de ser el caso, realiza la verificación de campo correspondiente y emite la resolución respectiva.

explorar otras medidas. De igual modo, los incentivos a la suscripción de contratos de explotación minera no deben implicar, de ningún modo, la flexibilización del procedimiento de evaluación ambiental correspondiente (p. 285).

2.9. Sobre el fortalecimiento del régimen de hidrocarburos: la modificación lesiva de la Ley PIACI y la Ley de ANP

Proyecto de Ley	Exposición de motivos
Artículo 2: Materias de la delegación de facultades El Congreso de la República delega facultades en el Poder Ejecutivo para legislar en las siguientes materias: (...) e. En materia de desarrollo productivo, innovación, agraria y riego, recursos hídricos, infraestructura hidráulica, pesquera, acuícola, minería, turismo, hidrocarburos, electricidad, ambiental, recursos naturales e infraestructura productiva industrial: (...) 7. Establecer medidas para promover la inversión privada en exploración, explotación y almacenamiento de hidrocarburos, optimizar los mecanismos contractuales y simplificar los procedimientos administrativos vinculados a su cadena de valor, incluyendo la petroquímica, en el marco de la Constitución Política del Perú.	Sobre la Ley PIACI Diagnóstico (p. 291): <i>La Ley N° 28736 establece que las reservas indígenas son intangibles mientras mantengan dicha condición y dispone, entre otros aspectos, que no se otorgarán derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo las excepciones previstas en la propia Ley.</i> <i>El marco vigente no desarrolla de manera suficientemente expresa las consecuencias jurídicas de una categorización posterior respecto de situaciones jurídicas previamente constituidas por el Estado, particularmente cuando existen contratos, títulos habilitantes u otros actos jurídicos válidamente otorgados para el aprovechamiento de recursos naturales.</i> <i>Esta situación puede generar incertidumbre respecto de la continuidad y ejercicio efectivo de derechos preexistentes, aun cuando estos no hayan sido extinguidos, modificados o declarados inválidos por la autoridad competente.</i> <i>En el caso de las actividades de hidrocarburos, dicha incertidumbre puede traducirse en dificultades para la ejecución material de contratos y títulos habilitantes, particularmente cuando las actividades requieren el ingreso de personal, equipos o contratistas a áreas comprendidas posteriormente dentro de una reserva indígena.</i> Sobre derechos adquiridos (p. 293): <i>De otro lado, se advierte la necesidad de precisar en la Ley N° 28736 los efectos de la categorización de una Reserva Indígena respecto de los derechos, contratos, títulos habilitantes u otros actos jurídicos válidamente otorgados por el Estado con anterioridad, a fin de garantizar su continuidad y ejercicio efectivo.</i> <i>En consecuencia, se debe modificar la Ley N° 28736, orientada a compatibilizar la protección PIACI con la seguridad jurídica de los derechos preexistentes y el desarrollo sostenible de las actividades de hidrocarburos, conforme al ordenamiento jurídico vigente.</i> Sobre ANP e hidrocarburos (p. 292) <i>Se debe evidenciar la elevada prospectividad hidrocarburífera de la Cuenca Madre de Dios, la cual comprende</i>

	<i>aproximadamente treinta y dos (32) estructuras identificadas con potencial gasífero. Según el Libro Anual de Recursos de Hidrocarburos al 31 de diciembre de 2024, dicha cuenca registra importantes volúmenes de recursos contingentes y prospectivos de gas natural y líquidos de gas natural.</i> <i>Los recursos prospectivos identificados en la Cuenca Madre de Dios representan una oportunidad estratégica para el país, considerando que su eventual desarrollo permitiría incorporar nuevas reservas de gas natural, extender la autonomía energética nacional, reducir la dependencia estructural del sistema Camisea y fortalecer la resiliencia del sistema energético frente a eventuales interrupciones de suministro o escenarios de volatilidad internacional de combustibles.</i> <i>En ese sentido, se requiere la modificación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, orientada a la reducción física o modificación legal de un Área Natural Protegida cuando resulte necesaria la ejecución de proyectos determinados declarados de necesidad pública e interés nacional, entre ellos las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, conforme al ordenamiento jurídico vigente.</i>
--	---

2.9.1. Sobre la propuesta de modificación de la Ley PIACI para garantizar la continuidad de derechos preexistentes y actividades de hidrocarburos

Como parte de las medidas destinadas a promover la inversión en hidrocarburos, la exposición de motivos propone modificar la Ley 28736, “Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial” (Ley PIACI). El diagnóstico sostiene que el marco vigente no desarrollaría de manera suficientemente las consecuencias que produce la categorización posterior de una reserva indígena sobre derechos, contratos, títulos habilitantes u otros actos jurídicos previamente otorgados por el Estado para el aprovechamiento de recursos naturales. Según el Ejecutivo, ello podría generar incertidumbre sobre su continuidad y, particularmente en el caso de los hidrocarburos, dificultar su ejecución cuando esta requiera el ingreso de personal, equipos o contratistas a espacios posteriormente comprendidos dentro de una reserva indígena. Sobre esa base, se propone modificar la Ley PIACI para garantizar la continuidad y ejercicio efectivo de dichos derechos preexistentes y compatibilizar su protección con el desarrollo sostenible de las actividades de hidrocarburos¹⁶.

El principal problema constitucional de la propuesta se encuentra precisamente en aquello que la exposición de motivos no analiza. Garantizar el “ejercicio efectivo” de una actividad hidrocarburífera puede implicar, como reconoce el propio diagnóstico, el

¹⁶ Exposición de motivos del Proyecto de Ley de delegación de facultades, pp. 291-292.

ingreso de personal, equipos y contratistas a una reserva indígena; sin embargo, no se evalúa de qué manera esta intervención resulta compatible con el principio de no contacto ni con los derechos a la vida, salud, integridad y autodeterminación de los PIACI. Esta omisión resulta especialmente grave porque las reservas indígenas constituyen el principal mecanismo territorial creado por el Estado para asegurar su existencia e integridad, y la propia Ley PIACI obliga a proteger prioritariamente su vida y salud mediante acciones y políticas preventivas debido a su especial vulnerabilidad frente a enfermedades transmisibles¹⁷.

Desde el plano constitucional, la protección de la vida no puede ser tratada como un interés equivalente a la continuidad de una actividad económica. Los artículos 1 y 2.1 de la Constitución reconocen a la persona y su dignidad como fin supremo del Estado y garantizan el derecho fundamental a la vida y a la integridad. Sobre esta base, el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la vida no constituye solamente un límite frente al poder estatal, sino “un objetivo que guía la actuación positiva del Estado”¹⁸. Asimismo, ha precisado que la vida es el derecho de “mayor connotación” y el “presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos”, pues ningún otro derecho puede ser ejercido ante la inexistencia de vida física de su titular¹⁹.

Esta jurisprudencia es especialmente relevante para evaluar una medida que pretende compatibilizar la protección de los PIACI con la continuidad de actividades económicas. El reconocimiento de la seguridad jurídica o del desarrollo de actividades de hidrocarburos puede responder a finalidades legítimas, pero no permite asumir que ambos intereses se encuentran en el mismo plano que la protección de la vida y supervivencia de los PIACI. Cuando una decisión estatal puede incrementar el riesgo de contacto y, con ello, generar una amenaza para su vida e integridad, la Constitución exige que la actuación estatal tenga como punto de partida la protección de la vida. En esa medida, no basta afirmar la existencia de derechos o títulos previamente otorgados: corresponde demostrar de qué manera su continuidad puede hacerse compatible con el deber constitucional reforzado de evitar riesgos para la supervivencia de estos pueblos.

Esta protección reforzada se encuentra directamente vinculada con el principio de no contacto. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha advertido que las principales amenazas para los pueblos en aislamiento tienen origen en el contacto

¹⁷ Artículos 2.d y 4.1 de la Ley PIACI. El artículo 4.a obliga al Estado a proteger la vida y salud de los PIACI desarrollando prioritariamente acciones y políticas preventivas dada su posible vulnerabilidad frente a enfermedades transmisibles.

¹⁸ Tribunal Constitucional, Expediente 01535-2006-PA/TC, fundamento 82.

¹⁹ Tribunal Constitucional, Expediente 02945-2003-AA/TC, fundamento 27.

directo o indirecto con terceros, y que evitar el contacto no deseado constituye la medida más eficaz para eliminar gran parte de esos riesgos y garantizar sus derechos fundamentales²⁰. Asimismo, la especial relación de los pueblos indígenas con sus territorios ha sido reconocida por la Corte Interamericana como base de su cultura, integridad y supervivencia²¹. En consecuencia, antes de introducir una regla destinada a asegurar la continuidad de contratos, títulos habilitantes o actividades económicas dentro de estos territorios, resulta indispensable determinar si su ejecución supone ingreso de personal, instalación de infraestructura, exploración, transporte, operación u otras intervenciones incompatibles con el no contacto. Ese análisis no aparece en la justificación de la modificación propuesta.

Esta obligación preventiva no deriva únicamente del derecho interno. La Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución exige interpretar los derechos fundamentales de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Perú. El Tribunal Constitucional ha señalado, además, que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) forma parte del ordenamiento interno y ostenta rango constitucional²². Los artículos 4 y 14 del Convenio obligan al Estado a adoptar, entre otras, medidas especiales para salvaguardar las personas, instituciones, bienes, culturas y ambiente de los pueblos indígenas, respetando sus deseos libremente expresados, y le exige prestar particular atención a la situación de pueblos nómadas respecto de las tierras que tradicionalmente ocupan o a las que han tenido acceso. A ello se suma el deber de garantía derivado de los artículos 1.1 y 4 de la Convención Americana: la protección de la vida exige no solo abstenerse de afectarla, sino adoptar medidas jurídicas, administrativas y de política pública dirigidas a prevenir amenazas y asegurar su protección efectiva.

Por ello, la propuesta tampoco puede prescindir de un juicio de proporcionalidad. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, toda restricción de un derecho fundamental debe perseguir una finalidad constitucionalmente legítima, ser idónea, necesaria —por no existir una alternativa menos restrictiva igualmente eficaz— y superar la proporcionalidad en sentido estricto²³. En este caso, la exposición de

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (30 de diciembre de 2013). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13.

²¹ Corte IDH, *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 149; y *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*, sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 91.

²² Constitución Política del Perú, Cuarta Disposición Final y Transitoria. Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente 00024-2009-PI/TC, fundamento 12, respecto del rango constitucional de los tratados internacionales sobre derechos humanos y, específicamente, del Convenio 169 de la OIT.

²³ Tribunal Constitucional, Expediente 02235-2004-AA/TC, fundamento 6; Expediente 01970-2008-PA/TC, fundamento 15.

motivos no identifica qué derechos o contratos concretos requieren protección, qué actividades demandarían ingreso a las reservas, qué riesgos de contacto generarían, qué alternativas existen para preservar esos derechos sin poner en peligro a los PIACI ni por qué garantizar su “ejercicio efectivo” constituye una medida indispensable.

Finalmente, cualquier reforma debe examinarse desde los principios de progresividad y no regresividad en materia de derechos humanos. El régimen vigente ha construido durante casi dos décadas un sistema basado en prevención, protección territorial y no contacto. Una modificación que fortalezca la continuidad de actividades extractivas dentro de estos espacios puede disminuir materialmente ese estándar y, por ello, exige una justificación especialmente rigurosa. El Tribunal Constitucional ha establecido que las medidas estatales no pueden generar una situación más perjudicial que aquella previamente alcanzada en la protección de derechos²⁴. Cualquier disminución del estándar vigente debe, por tanto, justificarse desde la protección de los derechos de los PIACI y no únicamente desde las necesidades del desarrollo económico.

En consecuencia, la seguridad jurídica de derechos o títulos previamente otorgados no puede analizarse aislada del objeto constitucional que protege la Ley PIACI. Cualquier modificación destinada a garantizar su continuidad debe demostrar previamente que no genera ni incrementa riesgos de contacto y que resulta compatible con los derechos a la vida, la salud, la integridad y la autodeterminación de estos pueblos. La exposición de motivos no realiza esta evaluación ni explica cómo la medida propuesta supera el estándar constitucional e internacional de protección reforzada aplicable a los PIACI. En ausencia de dicho análisis, no existe sustento suficiente para introducir, mediante delegación de facultades, una regla que pueda favorecer la continuidad de actividades económicas en territorios cuya principal finalidad jurídica es garantizar la supervivencia de pueblos en aislamiento y contacto inicial.

2.9.2. Sobre la propuesta de modificar la Ley de ANP para permitir su reducción por razones de necesidad pública e interés nacional

La exposición de motivos —no el Proyecto de Ley— propone modificar la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley de ANP), para “permitir la reducción física o modificación legal de un área natural protegida cuando resulte necesaria para la ejecución de proyectos determinados declarados de necesidad pública e interés nacional”, entre los que menciona expresamente las actividades de exploración y

²⁴ Tribunal Constitucional, Expediente 00020-2015-PI/TC, fundamento 30.

explotación de hidrocarburos. Como sustento, se invoca la elevada prospectividad hidrocarburífera de la cuenca Madre de Dios.

Esta propuesta no constituye un debate nuevo. Desde 2023, se vienen impulsando iniciativas para flexibilizar las reglas aplicables al aprovechamiento de recursos naturales dentro de las ANP y, específicamente, para permitir actividades extractivas en áreas de uso indirecto. Entre estas iniciativas se encuentran los proyectos de ley 11822/2024-CR, 7705/2023-CR, 6088/2023-CR, 5666/2023-CR y 6668/2023-CR. La propuesta contenida ahora en el pedido de delegación de facultades recoge precisamente uno de los aspectos que ya fueron objeto de cuestionamiento: utilizar la declaración de necesidad pública o interés nacional de un proyecto como fundamento para alterar el régimen de protección de un ANP.

La propuesta debe analizarse a partir del marco constitucional que protege a las ANP. El artículo 68 de la Constitución impone al Estado la obligación expresa de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Esta obligación se encuentra directamente relacionada con el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida reconocido en el artículo 2.22 de la Constitución. El Tribunal Constitucional ha desarrollado este derecho señalando que comprende tanto el deber estatal de abstenerse de realizar actos que afecten el ambiente como las obligaciones positivas destinadas a garantizar su conservación²⁵. En consecuencia, la potestad legislativa para regular las ANP — incluida aquella ejercida por el Poder Ejecutivo mediante facultades delegadas— se encuentra materialmente limitada por el deber constitucional de conservarlas y no puede ser ejercida de manera que desnaturalice dicho mandato.

La Ley de ANP es uno de los principales desarrollos legislativos de este mandato constitucional. Conforme a sus artículos 3 y 4, las ANP se establecen con carácter definitivo y constituyen bienes de dominio público. La misma ley dispone que su reducción física o modificación legal solo puede aprobarse mediante ley. La reserva de ley constituye una garantía frente al redimensionamiento, pero no puede interpretarse como una habilitación para reducir un ANP por cualquier causa.

Al respecto, las directrices de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) señalan que las áreas protegidas deben ser gestionadas “a perpetuidad y no como una estrategia de gestión temporal o a corto plazo” y recomiendan que la legislación establezca salvaguardas para evitar su reducción por

²⁵ Tribunal Constitucional, Expediente 00018-2001-AI/TC, fundamento 9; Expediente 03816-2009-PA/TC, fundamentos 5-8; Expediente 00470-2013-PA/TC, fundamentos 14-16.

decisiones de menor jerarquía²⁶. Asimismo, la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, ratificada por el Perú en 1946, dispone expresamente que los límites de los parques nacionales no pueden ser alterados, ni parte alguna de ellos enajenada, sino por acción de la autoridad legislativa competente, y agrega que las riquezas existentes en dichos espacios no deben ser explotadas con fines comerciales²⁷.

Esta exigencia no es únicamente formal. Desde el principio de no regresión ambiental, la doctrina especializada ha sostenido que el cese total o parcial de los efectos de una declaración protectora solo resulta admisible ante una degradación natural irreversible científicamente demostrada²⁸.

En ese sentido, el criterio de la propuesta es jurídicamente insuficiente. Las categorías de necesidad pública e interés nacional son conceptos amplios. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha señalado que estas categorías deben estar orientadas al bienestar de la sociedad y reconducirse a la satisfacción de derechos fundamentales, con la finalidad última de la protección de la dignidad humana²⁹. El Tribunal Constitucional ha establecido que el “interés público” se encuentra referido a aquello que beneficia a todos y que se identifica con el interés general de la comunidad³⁰. Precisamente por la amplitud de estas categorías, no deberían operar como habilitaciones automáticas para reducir niveles de protección jurídica, particularmente cuando la exposición de motivos no ha establecido criterios que permitan determinar por qué, en el caso concreto, el interés económico invocado debería prevalecer frente a la obligación constitucional de conservar las áreas naturales protegidas y al derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

A ello se suman las obligaciones y compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de conservación de la biodiversidad. El Convenio sobre la Diversidad Biológica reconoce a los sistemas de áreas protegidas como uno de los principales

²⁶ Borrini-Feyerabend, G.; Dudley, N.; Jaeger, T.; Lassen, B.; Pathak Broome, N.; Phillips, A. y Sandwith, T. (2014). *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. N° 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN, xvi + 123 pp.

²⁷ Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, art. III. Ratificada por el Perú el 11 de diciembre de 1946.

²⁸ López Ramón, F. (2024). *Régimen de áreas naturales protegidas e hidrocarburos en Perú*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, p. 91.

²⁹ Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (10 de abril de 2013). Informe Legal 036-2013-JUS/DNAJ, Informe legal sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas “declaraciones de necesidad pública e interés nacional”.

³⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC.

instrumentos de conservación *in situ*. En ese contexto, el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal y su Meta 3 comprometen a los Estados a avanzar hacia la conservación de, al menos, el 30 % de las zonas terrestres, de aguas continentales, costeras y marinas mediante, entre otros, los sistemas de áreas protegidas. Ello exige no solamente incrementar la superficie conservada, sino asegurar su eficacia jurídica y su integridad ecológica. Una reforma que habilite la reducción de ANP para facilitar proyectos extractivos debe ser examinada también frente a estos compromisos de conservación y al principio de no regresión.

Tampoco puede partirse de la premisa de que la Ley de ANP impide de manera absoluta cualquier actividad económica y que, por ello, debe ser flexibilizada. La legislación vigente ya distingue entre áreas de uso directo y aquellas de uso indirecto, y regula las actividades permitidas de acuerdo con la categoría, la zonificación y los objetivos específicos de cada ANP. En las áreas de uso directo es posible el aprovechamiento de recursos naturales bajo las condiciones establecidas por la legislación y los instrumentos de gestión, mientras que en las áreas de uso indirecto está prohibida la extracción de recursos naturales y la modificación o transformación del ambiente natural.

Esta diferenciación responde a una decisión técnica y jurídica respecto del nivel de protección que requieren determinados ecosistemas. Por ello, permitir que la declaración posterior de necesidad pública e interés nacional de un proyecto desplace esas restricciones altera la esencia misma del régimen de protección aplicable a las áreas de uso indirecto.

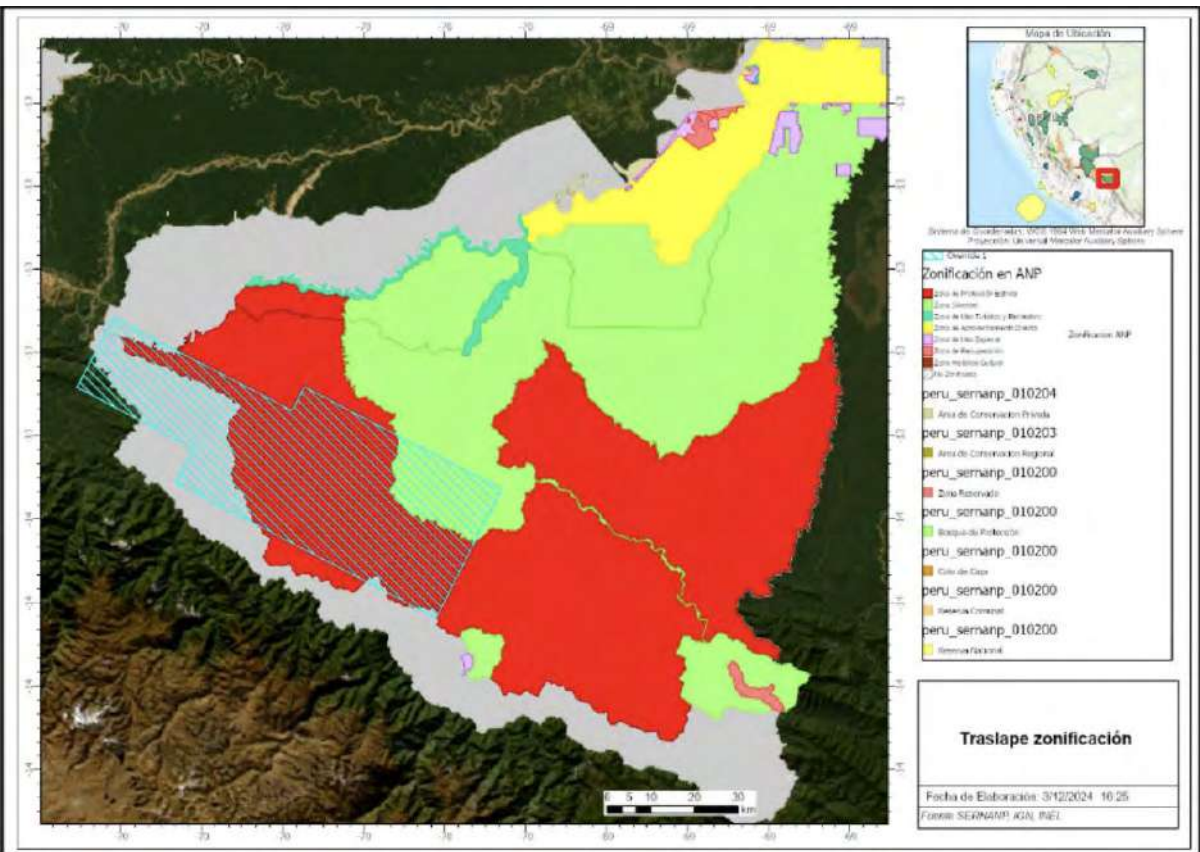
La preocupación es particularmente concreta en Madre de Dios. La prospectividad gasífera identificada comprende espacios que se superponen con el Parque Nacional del Manu, la Reserva Comunal Amarakaeri y el Parque Nacional Bahuaja Sonene.

Los parques nacionales Manu y Bahuaja Sonene son ANP de uso indirecto. En el caso del Parque Nacional Bahuaja Sonene, en octubre de 2025, al resolver el proceso judicial vinculado al Área XCII (actualmente retirada del registro de licitaciones de lotes en promoción de Perupetro), el Poder Judicial señaló que la prohibición de extracción de recursos naturales, modificaciones y transformaciones del ambiente natural en un parque nacional constituye un mandato claro que no admite interpretaciones dirigidas a flexibilizar su alcance, y precisó que la intangibilidad constituye una limitación

jurídica efectiva incluso frente a actividades de exploración que puedan comprometer la integridad ecológica del área³¹.

Si bien el Área XCII ha sido retirada por Perupetro, es importante mostrar que esta se superponía con la zona de protección estricta de este Parque Nacional.

Mapa 1: Traslape del Área XCII con zonificación del Parque Nacional Bahuaja Sonene



Extraído de SPDA (2026)³².

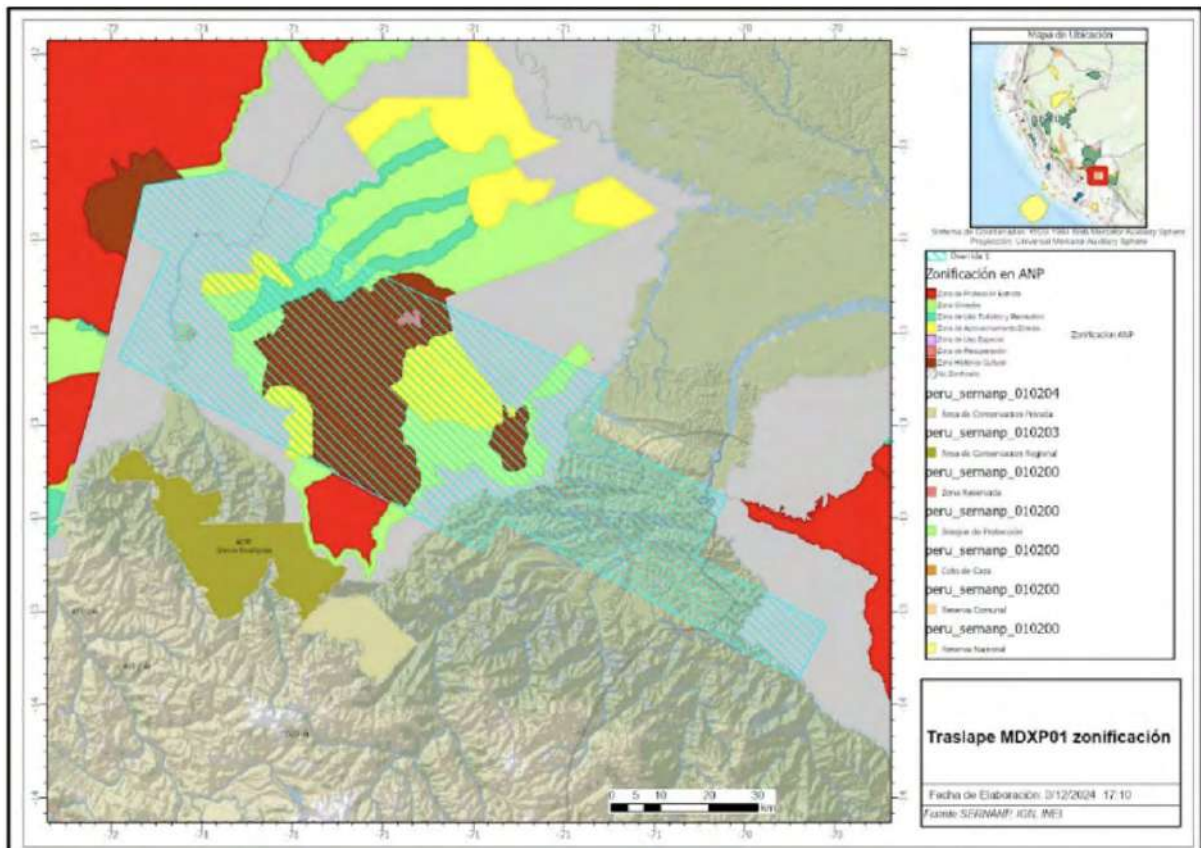
El caso de la Reserva Comunal Amarakaeri evidencia, además, que la discusión no puede reducirse a una ponderación entre conservación de biodiversidad y aprovechamiento hidrocarburífero. El área de promoción MD XP-001 se superpone en más del 40 % con la Reserva Comunal Amarakaeri e incluye parte de su zona histórico-cultural, donde se encuentran el Rostro Harakbut y la Casa del Inca (Inca Hak), ambos declarados Patrimonio Cultural de la Nación mediante las resoluciones

³¹ Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, Expediente 08060-2024-0-1801-JR-DC-05, fundamento vigésimo noveno.

³² Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA]. (2026). *Opinión legal: Expansión gasífera en zonas protegidas: el Proyecto de Ley 14288/2025-CR pone en riesgo a las áreas naturales de Madre de Dios*. Mapa 1. Disponible aquí: <https://spda.org.pe/publicacion/expansion-gasifera-en-zonas-protégidas-el-proyecto-de-ley-14288-2025-cr-pone-en-riesgo-a-las-areas-naturales-de-madre-de-dios/>

viceministeriales 000202-2021-VMPCIC/MC y 000020-2021-VMPCIC/MC, respectivamente.

Mapa 2: Traslape del área de promoción MD XP-001 con la zonificación de la Reserva Comunal Amarakaeri



Extraído de SPDA (2026)³³. El área histórico-cultural corresponde al color marrón, en la que se encuentran el Rostro Harakbut y la Casa del Inca.

Estos sitios no solo cuentan con protección jurídica como bienes integrantes del patrimonio cultural a través del artículo 6.1 de la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural donde se indica que los bienes prehispánicos son de propiedad estatal y tienen condición de intangibles, inalienables e imprescriptibles, sino que se encuentran directamente vinculados con la identidad y cosmovisión del pueblo harakbut. Por ello, el Plan Maestro de la Reserva incorpora como objetivo la salvaguarda del patrimonio cultural material e inmaterial de los pueblos harakbut, yine y matsiguenka y ha zonificado ambos sitios como zona histórico-cultural.

³³ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA]. (2026). *Opinión legal: Expansión gasífera en zonas protegidas: el Proyecto de Ley 14288/2025-CR pone en riesgo a las áreas naturales de Madre de Dios*. Mapa 3. Disponible aquí: <https://spda.org.pe/publicacion/expansion-gasifera-en-zonas-protegidas-el-proyecto-de-ley-14288-2025-cr-pone-en-riesgo-a-las-areas-naturales-de-madre-de-dios/>

Así, una propuesta que pretende modificar la legislación precisamente para permitir la reducción de ANP con miras al desarrollo de actividades hidrocarburíferas en esta cuenca requiere un nivel de fundamentación sustancialmente mayor al presentado. No basta identificar reservas potenciales y afirmar su importancia para la seguridad energética. Resulta indispensable evaluar cuáles son los espacios concretamente involucrados, sus categorías, zonificaciones, objetivos de conservación, valores ambientales y culturales, los impactos previsibles de su reducción y las alternativas existentes.

En consecuencia, la existencia de recursos hidrocarburíferos y la búsqueda de seguridad energética no constituyen, por sí mismas, una justificación constitucional para reducir un ANP. El redimensionamiento debe permanecer como una excepción extraordinaria vinculada con las condiciones del propio espacio protegido — particularmente a la pérdida natural, irreversible y científicamente demostrada de los valores que justificaron su establecimiento— y no convertirse en un mecanismo destinado a remover restricciones para la ejecución de proyectos posteriores. Una modificación de la Ley de ANP en los términos planteados supondría reducir el estándar de protección alcanzado sin que la exposición de motivos haya acreditado una justificación constitucional y técnica suficiente para ello.

2.10. Sobre las medidas en materia de desarrollo productivo e innovación vinculadas con el sector turismo y su impacto en ecosistemas marino-costeros

Proyecto de Ley
<i>g) <u>Dictar medidas para promover el turismo, incluyendo el fortalecimiento del marco normativo para la habilitación y operación de los servicios turísticos, la promoción de destinos y productos turísticos con identidad nacional, el impulso a la industrialización con valor agregado, la facilitación del comercio exterior y la mejora de la competitividad exportadora del país.</u></i>

La promoción del turismo y el fortalecimiento del marco normativo para la habilitación y operación de los servicios turísticos deben guardar concordancia con los principios de sostenibilidad y conservación del patrimonio natural previstos en la Ley 32392, Nueva Ley General de Turismo y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 02-2026-MINCETUR. En particular, la planificación y gestión de la actividad turística debe considerar la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, los ecosistemas frágiles, sus servicios ecosistémicos y los recursos naturales presentes en los

destinos turísticos, aspectos que deben incorporar criterios de sostenibilidad ambiental y enfoque ecosistémico. En ese sentido, las medidas de simplificación para la habilitación y operación de servicios turísticos no deberían implicar el debilitamiento de las salvaguardas ambientales aplicables, especialmente en áreas naturales protegidas, ecosistemas frágiles y otros ecosistemas vulnerables como los hábitats críticos. Con relación a las áreas naturales protegidas, resulta pertinente considerar que cualquier medida de promoción, simplificación o habilitación de actividades productivas, incluidas las turísticas, que puedan desarrollarse en ANP deben respetar el régimen especial de protección previsto en la Ley de ANP, según la cual el aprovechamiento de recurso y el desarrollo de actividades deben ser compatibles con la categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación del área en cuestión. Este régimen debe aplicarse en conjunto con los principios de prevención y precaución reconocidos en la Ley General del Ambiente. En consecuencia, la simplificación de procedimientos y promoción de actividades económicas en ANP y ecosistemas frágiles no debe traducirse en una reducción de los estándares de protección asociados con los objetivos de conservación de dichos espacios.

Las medidas orientadas a promover actividades turísticas deberían articularse con el fortalecimiento de las capacidades de vigilancia, control y monitoreo del Sernanp y con una presencia efectiva del Estado en esos espacios. Asimismo, debe considerarse que el sector cuenta con un marco específico de gestión ambiental establecido mediante el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo (aprobado mediante Decreto Supremo 003-2023-MINCETUR), el cual promueve que la actividad turística mantenga armonía con los ecosistemas y componentes ambientales y establece mecanismos para la evaluación, adecuación, monitoreo, supervisión y fiscalización ambiental de las actividades y proyectos turísticos. Asimismo, dicho reglamento establece obligaciones para los titulares y contempla diferentes instrumentos de gestión ambiental (IGA) según las características e impactos de las actividades turísticas. En consecuencia, cualquier modificación orientada a facilitar la habilitación y operación de servicios turísticos debería preservar la exigibilidad y cumplimiento de los IGA, títulos habilitantes y demás obligaciones ambientales aplicables, lo que favorecería, a su vez, el fortalecimiento de las capacidades de las entidades de fiscalización ambiental (EFA) competentes y el seguimiento de los compromisos ambientales asumidos por los titulares.

En el ámbito marino-costero, la concurrencia de competencias de diversas entidades públicas plantea desafíos para el monitoreo y fiscalización de las actividades turísticas. En ese sentido, el fortalecimiento del marco normativo debería priorizar mecanismos de articulación, intercambio de información y actuación conjunta entre

las autoridades competentes, especialmente respecto de actividades que interactúan con ecosistemas y fauna silvestre.

Asimismo, el fortalecimiento normativo debería atender las brechas de formalización del transporte turístico terrestre y acuático. En el caso de pequeñas embarcaciones, se requieren estrategias de formalización que, acordes con sus características y barreras técnicas y económicas, garanticen las condiciones de seguridad, navegación y conservación. Asimismo, debe asegurarse el cumplimiento de los títulos habilitantes y las disposiciones aplicables al territorio donde operan, especialmente en ANP y otros espacios sujetos a regímenes especiales.

De igual manera, las reformas podrían contribuir a fortalecer el uso de la información ambiental para la gestión sostenible de los destinos. En ese sentido, resulta pertinente promover mecanismos para sistematizar y socializar la información pública relevante derivada del monitoreo y cumplimiento de los IGA con los mecanismos y espacios de gobernanza turística, como el Comité Consultivo de Turismo, los Consejos Consultivos Regionales de Turismo (CCRT) y los entes gestores de destino. Ello permitiría no solo identificar oportunamente presiones o necesidades de gestión ambiental en los destinos, sino también generar oportunidades de articulación con los prestadores de servicios turísticos para impulsar acciones de conservación, responsabilidad social empresarial, recuperación de ecosistemas, buenas prácticas y mejora de la sostenibilidad de sus operaciones.

3. Conclusiones y recomendaciones finales

El articulado del proyecto de ley de delegación de facultades debe ser examinado junto con su exposición de motivos. Esta última desarrolla con mayor detalle y claridad el sentido específico de las disposiciones propuestas, así como las medidas concretas que el Poder Ejecutivo pretende adoptar en ejercicio de las facultades cuya delegación solicita. La exposición de motivos adquiere, además, especial relevancia como elemento de referencia para el posterior control del ejercicio de las facultades delegadas, en la medida en que permite determinar el alcance y la finalidad de la delegación efectivamente otorgada y evaluar si el Poder Ejecutivo ha actuado dentro de los márgenes establecidos por el Congreso de la República. Por ello, resulta fundamental que el Congreso realice el examen de la solicitud de delegación mediante una lectura sistemática y conjunta del articulado y de la exposición de motivos, a fin de identificar con precisión aspectos como alcance, objeto, finalidad y límites de las facultades que eventualmente serán delegadas.

- **La propuesta sobre uso de armas no letales y medidas de protección para el personal de las ANP no resulta viable en los términos planteados**, porque la exposición de motivos no acredita la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas propuestas ni explica su articulación con el régimen especial ya aplicable a los guardaparques. Asimismo, incorpora medidas adicionales que ya se encuentran reconocidas en legislación laboral especial.
- **Las propuestas de mejora al procedimiento de evaluación de impacto ambiental deben evitar la aplicación del silencio administrativo positivo para dichos procedimientos** ambientales. Ello sería incompatible con la naturaleza preventiva del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, ya que impide la realización de una revisión sustantiva por parte de las autoridades evaluadoras sobre los impactos ambientales y sociales que tendrían los proyectos de inversión, más aún de aquellos que tienen una mayor complejidad y sensibilidad ambiental.
- **En esa misma línea, la aplicación del silencio administrativo positivo a las opiniones técnicas vinculantes dentro de los procedimientos de evaluación ambiental no resultaría viable**, ya que constituye un debilitamiento de las garantías técnicas que caracterizan a la evaluación ambiental. En efecto, la propuesta revisada busca reducir la participación de las entidades especializadas al sustituir la emisión de sus pronunciamientos técnicos especializados por el transcurso del plazo.

- **La propuesta de otorgar prevalencia a los BPP y concesiones forestales sobre “derechos posteriores e incompatibles” no resulta viable, porque puede desconocer derechos territoriales indígenas que preexisten al acto estatal de reconocimiento o titulación** y que, por ello, no pueden ser considerados posteriores por el solo hecho de su formalización. Su aprobación podría derogar tácitamente el ordenamiento infralegal vigente, que ya contempla mecanismos para resolver estas superposiciones.
- **El fortalecimiento y modernización del marco normativo pesquero debería orientarse a consolidar una gestión integral del sector, fortaleciendo la trazabilidad e interoperabilidad de la información, la estandarización de los permisos de pesca y una adecuada clasificación de la flota.** Asimismo, los procesos de formalización y simplificación deben responder a las características de los distintos actores pesqueros, sin debilitar la fiscalización y la lucha contra la pesca INDNR. De esta manera, la productividad y competitividad del sector deben guardar correspondencia con el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos hidrobiológicos.
- **La propuesta de modificar la Ley PIACI para garantizar la continuidad y ejercicio efectivo de derechos preexistentes vinculados a actividades de hidrocarburos no resulta constitucionalmente viable, porque no evalúa su compatibilidad con el principio de no contacto ni los riesgos que el ingreso de personal, equipos o contratistas puede generar para la vida, salud, integridad y autodeterminación de los PIACI.** La protección de la vida constituye un deber reforzado del Estado y, conforme a los estándares constitucionales e internacionales aplicables, cualquier reducción del nivel actual de protección exige una justificación estricta, un juicio de proporcionalidad y la demostración de que no existen alternativas menos lesivas, análisis que no aparece en la exposición de motivos.
- **La propuesta de modificar la Ley de ANP para permitir su reducción —cuando resulte necesaria— para proyectos declarados de necesidad pública e interés nacional no resulta constitucionalmente viable, porque convierte una medida excepcional de redimensionamiento en un mecanismo para remover restricciones frente a proyectos económicos posteriores.** El carácter definitivo de las ANP, el deber constitucional de conservación y los estándares internacionales exigen que cualquier reducción responda a circunstancias extraordinarias. La exposición de motivos no acredita esas condiciones ni evalúa las categorías, zonificación, valores ambientales y culturales o alternativas menos lesivas en los espacios involucrados.

- **El fortalecimiento del marco normativo para la habilitación y operación de los servicios turísticos** debería orientarse a consolidar la implementación del marco turístico y ambiental vigente, fortalecer la fiscalización y articulación institucional en actividades con mayores riesgos ambientales, y desarrollar estrategias que atiendan las brechas de formalización de los servicios turísticos, de acuerdo con sus características y condiciones de operación. La promoción y competitividad del turismo deben guardar correspondencia con la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad que sustentan la oferta turística del país.



www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

**Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima, Perú**