



Foto: MINCETUR Perú

Análisis normativo

Proyecto de Ley N° 11822/2024-CR que garantiza el aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables para generar aumento del canon y sobrecanon que sirvan para el cierre de brechas de infraestructura y sociales, modificando la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

INFORME TÉCNICO - LEGAL

PROYECTO DE LEY N°

11822/2024-CR, PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS RENOVABLES Y NO RENOVABLES PARA GENERAR AUMENTO DEL CANON Y SOBRECANON QUE SIRVAN PARA EL CIERRE DE BRECHAS DE INFRAESTRUCTURA Y SOCIALES, MODIFICANDO LA LEY N° 26834, LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

I. JUSTIFICACIÓN

El presente informe técnico - legal tiene como finalidad analizar técnica y jurídicamente el contenido del Proyecto de Ley N° 11822/2024-CR, que propone la modificación de diversos artículos de la Ley N° 26834 - Ley de Áreas Naturales Protegidas, así como la incorporación de disposiciones complementarias que alteran el régimen jurídico de conservación ambiental vigente en el país.

La propuesta legislativa en evaluación contiene disposiciones que disminuirían el nivel de protección del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE) y las áreas naturales protegidas complementarias, habilitando la extracción de recursos naturales renovables y no renovables en áreas naturales protegidas de uso indirecto (como los Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos), así como, permitirían la modificación de su zonificación y usos mediante marcos regulatorios menos rigurosos, debilitando el rol técnico-normativo del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y de los Gobiernos Regionales, entre otros aspectos.

El análisis del Proyecto de Ley se basa en el marco constitucional y legal vigente, tanto en materia ambiental como administrativa, e identifica los potenciales efectos jurídicos e institucionales de las reformas propuestas.

II. ANTECEDENTES

- El 2 de julio de 2025, el congresista Jorge Luis Flores Ancachi presentó el [proyecto de Ley N° 11882/2024-CR](#), titulado "Proyecto de Ley que garantiza el aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables para generar el aumento del canon y sobrecanon que sirvan para el cierre de brechas de infraestructura y sociales, modificando

la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas".

- El proyecto de Ley N° 11822/2024-CR fue derivado a las Comisiones de Energía y Minas, y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
- El texto propuesto plantea modificar los artículos 3, 4, 5, 7, 19, 20, 21, 23 y 27 de la Ley N° 26834, así como incorporar cinco disposiciones complementarias (tres disposiciones complementarias finales y dos disposiciones complementarias modificatorias), con la finalidad de equilibrar: el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables, ii) la conservación de las Áreas Naturales Protegidas que cuentan con importante diversidad biológica, paisajes y otros componentes del Patrimonio Natural de la Nación, y iii) el desarrollo integral de la persona humana y del país generando como consecuencia mayor inversión privada que genere el aumento del canon y sobrecanon para las regiones y gobiernos locales".
- Cabe señalar que el contenido del proyecto de Ley N° 11822/2024-CR reproduce casi en su integridad una propuesta normativa elaborada por el propio Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Según consta en registros oficiales, el 23 de mayo de 2023, el MINEM remitió al Ministerio del Ambiente (MINAM) una propuesta de reforma legal, elaborada por PERUPETRO S.A., de la Ley N° 26834¹, con el objetivo de que sea evaluado y promovido para su presentación al Congreso de la República. La propuesta planteaba modificaciones a los mismos artículos que ahora recoge el proyecto: 3, 4, 5, 7, 19, 20, 21, 23 y 27, además de incorporar tres disposiciones complementarias que buscaban establecer un marco legal más flexible

¹ Enlace del oficio:

https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2023/05/0000-0001_1684954081418-1.pdf

para permitir proyectos de hidrocarburos en Áreas Naturales Protegidas.

- El 31 de mayo de 2023, el Ministerio del Ambiente (MINAM) emitió el Informe N.º 136-2023-MINAM², en respuesta al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) respecto de la propuesta de modificación de la Ley N.º 26834 elaborada por PERUPETRO S.A., en el que consideró inviable dicha propuesta por cuanto pondría en riesgo la conservación de los ecosistemas de las Áreas Naturales Protegidas (ANP).
- El objetivo declarado de dicha propuesta fue compatibilizar el aprovechamiento de recursos naturales con la conservación ambiental y el desarrollo económico. El texto actual del Proyecto de Ley, adopta casi literalmente dicha propuesta sectorial, lo que evidencia que su origen no responde a una evaluación multisectorial o técnico-ambiental, sino a una estrategia legislativa promovida desde un sector del Ejecutivo con competencias extractivas y no ambientales.

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

Respecto al desarrollo integral de la persona humana

El proyecto de Ley N.º 11822/2024-CR plantea como una de sus finalidades, el fomento del desarrollo integral de la persona humana y del país, a través del incremento del canon y sobrecanon generado por actividades extractivas en Áreas Naturales Protegidas (ANP) y zonas de amortiguamiento.

El desarrollo integral de la persona humana es un principio reconocido por la Constitución Política del Perú, que establece en su artículo 1: “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad

son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Es por ello que su interpretación debe articularse armónicamente con otros bienes constitucionalmente protegidos, como la conservación del ambiente, la salud, los derechos colectivos y el Patrimonio Natural de la Nación.

Estos artículos reconocen el carácter patrimonial de los recursos naturales y establecen que su uso debe ser sostenible y subordinado al interés público, así como imponen al Estado la obligación de conservar la diversidad biológica y las Áreas Naturales Protegidas.

El desarrollo, por tanto, no puede ser interpretado únicamente como la promoción del crecimiento económico basado en la habilitación general para intervenir ecosistemas frágiles o estratégicos, ni puede justificar la regresión de estándares de protección ambiental. Esta interpretación ha sido reforzada por el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos, como la Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N.º 22-2009-PI/TC³, en la que se reconoce que el desarrollo económico debe armonizarse con el principio de sostenibilidad y no puede afectar de manera desproporcionada el ambiente ni los derechos de los pueblos indígenas.

En el plano de cumplimiento internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en el caso *Saramaka vs Surinam*⁴ que todo proyecto de desarrollo que afecte recursos naturales (Patrimonio de la Nación) en territorios habitados por pueblos indígenas o que dependan de ellos, deben contar con salvaguardas rigurosas, incluyendo evaluaciones de impacto, consulta previa y respeto al territorio ancestral.

² Enlace de informe: <https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2023/06/INFORME-136-2023-MINAM-VMDER-N-DGOTGIRN-DMERNT-firmado.pdf>

³ Enlace de la Sentencia: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00022-2009-AI.html>

⁴ Ficha Técnica CIDH: https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=288&lang=es

Asimismo, las políticas públicas, como el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible, aprobado mediante Decreto Supremo N° 242-2022-EF⁵, plantea un desarrollo económico con enfoque de sostenibilidad y alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que considera la protección del ambiente y una infraestructura resiliente y baja en emisiones de gases de efecto invernadero, enfoque de territorio, con especial atención en las características propias del entorno (MEF, 2022).

El proyecto de Ley N° 11822/2024-CR no garantiza ninguna de estas condiciones, por el contrario, subordina la conservación de los ecosistemas en las Áreas Naturales Protegidas, basados en investigaciones y procesos participativos, al interés de sectores económicos como el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de la Producción (PRODUCE), y otros.

Asimismo, la habilitación legal amplia para ejecutar proyectos extractivos en todas las áreas naturales protegidas, “en todas sus modalidades” y “con cualquier tecnología”, sin condicionamiento ambiental explícito, al priorizar la declaración de interés nacional a la compatibilidad técnica de una actividad en relación al objetivo de conservación del Área Natural Protegida, vulnera el principio de legalidad administrativa y afecta el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado (art.2.22 de la constitución):

“... En todos los casos se permite el aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables” (artículo 2 del proyecto de ley)⁶.

⁵ Enlace del Decreto Supremo No. 242-2022-EF: <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/3615697-242-2022-ef>

Por otro lado, la propuesta normativa no incluye el análisis sobre la contribución directa del canon y sobre canon al cierre de brechas sociales y de infraestructura, considerando las competencias y funciones de los gobiernos subnacionales. La experiencia comparada en diversas regiones del Perú con presencia de actividades extractivas evidencia que el incremento de ingresos fiscales, tales como el canon y sobrecanon, derivados de la explotación de recursos naturales, no se traduce automáticamente en mejoras sostenibles en los indicadores sociales ni en las brechas producidas por la ausencia del ejercicio de derechos fundamentales, como salud, educación, infraestructura básica o protección ambiental.

El departamento de Loreto, con más de cincuenta años de explotación petrolera y acceso al canon y sobrecanon petrolero, continúa en los últimos lugares de competitividad y de indicadores sociales como la pobreza monetaria, calidad de educación, entre otros (MEF, 2024). Por ejemplo, el CEPLAN (2024) reportó que en Loreto ha incrementado la incidencia de pobreza monetaria entre el 2014 y el 2023, de 35.2 a 43.5.

La Ley N° 27506, establece que el canon es la participación efectiva de los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales. Los recursos serán utilizados exclusivamente para el financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, investigación científica y tecnológica. En ese sentido, el objetivo de incrementar el canon y sobrecanon para el cierre de brechas sociales, lo cual sustenta la propuesta legislativa, no se enmarca en lo establecido en la Ley N° 27506.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo señala, en su Informe N°

002-2020-DP/AMASPPI-PPI⁷, que los conflictos sociales vinculados a actividades extractivas persisten, aún en distritos que reciben altos ingresos por canon, debido a la falta de participación ciudadana en definición de prioridades, la percepción de corrupción y el incumplimiento de compromisos ambientales y sociales por parte de las empresas y el Estado.

Esto evidencia que, si bien los ingresos económicos son importantes, no garantizan por sí solos el desarrollo integral de la persona humana; más aún si dichos ingresos provienen de actividades que afectan territorios de alto valor ecológico y cultural, sin asegurar una gobernanza socio ambiental adecuada.

Incumplimiento de la obligación constitucional de proteger el patrimonio natural de la Nación y compromisos internacionales

El proyecto de Ley N° 11822/2024-CR, al proponer reformas normativas que habilitan la modificación de Áreas Naturales Protegidas mediante Decreto Supremo, la incorporación de actividades extractivas de recursos no renovables en ANPs de uso indirecto y la supeditación de instrumentos de gestión ambiental al interés de sectores económicos como energía y minas, se vulnera el mandato constitucional de proteger el patrimonio natural de la Nación, así como compromisos internacionales en materia de diversidad biológica, cambio climático y derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 68, establece de forma expresa: “El estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de

las áreas naturales protegidas”. Este mandato tiene carácter imperativo y no pragmático, y está estrechamente vinculado al derecho fundamental de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, reconocido en el artículo 2.22 de la Constitución Política del Perú. Adicionalmente, el artículo 66 declara que los recursos naturales son Patrimonio de la Nación y que su aprovechamiento debe realizarse conforme al interés nacional, bajo condiciones de sostenibilidad.

En esa línea, cualquier norma que autorice actividades incompatibles con los objetivos de conservación y el mantenimiento de la funcionalidad de los ecosistemas, o que habilite una desprotección de territorios reconocidos legalmente como Área Natural Protegida, debe ser sometida a un estricto control de constitucionalidad. No basta con invocar el interés económico o el desarrollo, se deben acreditar que las medidas respetan el contenido esencial del derecho ambiental y de su obligación de conservación.

Además del marco constitucional, el Perú ha ratificado múltiples tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad conforme al artículo 55 de la Constitución. Entre ellos se encuentra el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), ratificado mediante Resolución Legislativa N° 26181, que obliga a los Estados parte a establecer sistemas de áreas protegidas, conservar efectivamente ecosistemas representativos y evitar actividades que atenten contra su integridad. En relación a ello, el Proyecto de Ley, al permitir actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en áreas protegidas de carácter intangible, se vulnera de forma directa el artículo 8 del CDB, que exige proteger hábitats naturales, mantener la viabilidad de las especies y restaurar ecosistemas degradados.

La Convención del Patrimonio Mundial es un tratado internacional adoptado por la UNESCO en 1972, con el objetivo principal

⁷ Enlace del informe:

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Informe-de-adjunt%C3%ADa-N%C2%B0002-2020-DP-AMASPPI-PPI-Evaluaci%C3%B3n-de-las-medidas-para-la-atenci%C3%B3n-de-la-salud-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-en-el-Per%C3%B3-A-frente-al-COVID-19.pdf>

identificar, proteger y preservar el patrimonio cultural y natural de valor excepcional en todo el mundo. Los sitios naturales de Patrimonio Mundial poseen un “valor universal excepcional” y son parte del patrimonio común de la humanidad, ya que proporcionan hábitats cruciales para muchas especies emblemáticas y albergan una belleza natural única, paisajes impresionantes, procesos ecológicos poco comunes y una biodiversidad excepcional⁸.

En el Perú, el Parque Nacional del Manu, Parque Nacional de Río Abiseo, Santuario Histórico de Machu Picchu y el Parque Nacional Huascarán, forman parte de los Sitios Naturales del Patrimonio Mundial, los cuales serían puestos en riesgo con la propuesta de apertura de las áreas naturales protegidas de uso indirecto a actividades extractivas, incumpliendo las obligaciones contenidas en la Convención del Patrimonio Mundial.

Adicionalmente, el Tratado de Libre Comercio (TLC) suscrito entre el Perú y los Estados Unidos, recoge en su Capítulo Ambiental que: “Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales”.⁹ Asimismo, en el artículo 18.11, las partes reconocen la importancia de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y su rol en el logro del desarrollo sostenible y se comprometen a promover y fomentar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y todos sus componentes y niveles, incluyendo plantas,

animales y hábitats¹⁰. En ese sentido, la propuesta legislativa contradice el compromiso realizado en el TLC.

Es importante resaltar que la diversidad biológica y cultural de los territorios indígenas ha coevolucionado sobre la base de relaciones de reciprocidad, parentesco y espiritualidad (Evans, 2024¹¹). También resulta aplicable el Convenio 169 de la OIT, ratificado mediante Resolución Legislativa N° 26253, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada ante cualquier medida legislativa o administrativa que pueda afectar directamente sus derechos o territorios.

El proyecto de Ley N° 11822/2024-CR habilita además, intervenciones extractivas en regiones como Ucayali, Pasco, Huánuco, San Martín, Madre de Dios y Loreto, muchas de las cuales se superponen con territorios indígenas titulados o en proceso de reconocimiento. Sin embargo, no establece ninguna disposición relativa a consulta previa, ni mecanismos de participación diferenciada o salvaguardas sociales cuando esto ocurra, lo que constituye una incongruencia con la citada norma.

El Perú ha ratificado el Acuerdo de París sobre Cambio Climático¹², comprometiéndose a adoptar medidas para la conservación de ecosistemas estratégicos y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) del país, actualizadas en 2021, incluyen la meta específica de proteger ecosistemas frágiles como bosques,

8

<https://patrimoniomundial.cultura.pe/sites/default/files/pb/pdf/Convención%20sobre%20la%20protección%20del%20Patrimonio%20Mundial%20-%201972.pdf>

9

https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/EEUU/Documentos/docs/WASHINGTON_Informe_Final.pdf

10

https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/EEUU/Documentos/espanol/Medio_Ambiente_li_mpio.pdf

11

<https://forestsnews.cifor.org/89623/por-que-debemos-dejar-de-repetir-que-el-80-de-la-biodiversidad-esta-en-territorios-indigenas?fnl=>

¹² Mediante Decreto Supremo N° 058-2016-RE https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Tratados_Internacionales/C-02220161104.pdf

humedales y Áreas Naturales Protegidas¹³. La incorporación de actividades extractivas en ANPs contraviene este compromiso e incrementa los riesgos de deforestación, pérdida de funcionalidad, fragmentación ecológica y pérdida de servicios ecosistémicos clave.

A nivel global, el Estado peruano ha suscrito el Marco Mundial Kunming - Montreal de la diversidad biológica, aprobado en diciembre de 2022 bajo la vigencia del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el cual establece la Meta 3 como una de las más importantes: al 2030, conservar y gestionar eficazmente al menos el 30% del territorio terrestre, continental y marino, con enfoque ecosistémico, respeto a los derechos indígenas y comunidades locales y mecanismos de gobernanza equitativa (CBD, 2022¹⁴).

Esta meta exige que las ANPs sean ecológicamente representativas, estén legalmente protegidas, bien conectadas, científicamente justificadas y libres de amenazas de aprovechamiento intensivo. El Proyecto de Ley en cuestión representa un obstáculo normativo serio para el cumplimiento de dicha meta, y pone en entredicho el liderazgo regional del Perú en temas de biodiversidad.

Debilitar la institucionalidad del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y subordinar la planificación ambiental a intereses sectoriales, el proyecto contradice también el cumplimiento de otros tratados multilaterales ratificados por el Perú, tales como en la Convención Ramsar sobre Humedales, la Convención de Bonn sobre especies migratorias, la Convención de Lucha contra la Desertificación, y los

Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (particularmente los ODS 13 y 15, referidos a acción por el clima y protección de la biodiversidad terrestre).

Debilitamiento de la institucionalidad del Sistema de las Áreas Naturales Protegidas

Este Proyecto de Ley introduce cambios normativos que afectan de manera sustancial la estructura técnica y legal que sustenta el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y las Áreas de Conservación Regional. Las modificaciones propuestas en los artículos 3, 4, 20, 21, 23 y 27 de la Ley N° 26834, así como por la incorporación de disposiciones complementarias, debilitan la autoridad técnica del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas y de los Gobiernos Regionales.

Uno de los cambios más significativos de la propuesta legislativa se encuentra en la modificación del artículo 3, en relación al carácter definitivo de la creación de las ANPs y que su modificación legal o reducción solo puede realizarse mediante ley expresa, con excepción de las Áreas de Conservación Privadas. Con ello se sustituye el control político democrático por un procedimiento meramente administrativo, al permitir que las modificaciones físicas o legales de las ANPs, sus zonas de amortiguamiento y las zonas reservadas sean aprobadas por Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio del Ambiente y por los sectores involucrados. Este cambio implica una pérdida sustantiva del control parlamentario y técnico, y convierte la decisión sobre las Áreas Naturales Protegidas en un acto discrecional del Poder Ejecutivo, sujeto a presiones de carácter político o económico, sin filtros legislativos ni participación ciudadana obligatoria.

El artículo 4, en su nueva redacción, introduce un cambio conceptual profundo al declarar que el establecimiento del Área Natural Protegida es “compatible con las

¹³ Enlace de lista NDC:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/571780/462585-catalogo-de-adaptacion-2024.pdf?v=1741543765>

¹⁴

<https://www.cbd.int/doc/c/2c37/244c/133052cdb1ff4d5556ffac94/cop-15-l-25-es.pdf>

políticas nacionales”, entre las cuales se menciona de forma explícita la seguridad e independencia energética. Al subordinar la conservación del patrimonio natural a políticas sectoriales, muchas de ellas promovidas por entidades con intereses extractivos directos, se habilita una interpretación funcional que puede desvirtuar la razón de ser del régimen de áreas naturales protegidas, cuya finalidad es conservar la diversidad biológica y los servicios ambientales y garantizar la integridad ecológica de estos espacios.

La institucionalidad ambiental en el Perú, estructurada a partir de la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611), de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 27446), Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Ley N° 26821), Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) (Ley N° 29325), Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 26834), entre otras, sustentan una rectoría ambiental fuerte y diferenciada, que debe garantizar que toda actividad productiva se adecúe a criterios de sostenibilidad, no solo para prevenir y mitigar daños ambientales, sino también para garantizar la conservación del patrimonio natural.

El artículo 4 propuesto revierte esa lógica al condicionar la creación y gestión de las áreas naturales protegidas a objetivos energéticos, debilitando el rol rector y técnico del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP como autoridad nacional en la materia, así como la autonomía de los gobiernos regionales para la gestión de las áreas de conservación regionales.

Este debilitamiento se agrava con la propuesta de modificación del artículo 20 de la Ley de ANPs, que buscaría regular el Plan Maestro, instrumento de planificación del más alto nivel para cada Área Natural Protegida, aprobado por la autoridad ambiental y elaborado bajo procesos participativos, con revisión quinquenal. El

proyecto mantiene esta estructura formal, pero incorpora una cláusula que obliga a obtener opinión previa favorable del Ministerio de Energía y Minas para aprobar o modificar el Plan Maestro, cuando haya áreas con presencia o posible aprovechamiento de recursos hidrocarburíferos, incluyendo áreas promocionales o de similar naturaleza, con lo cual se perdería el fin en sí mismo de la creación de las ANPs tiene como objetivo contribuir al desarrollo sostenible del Perú, a través de la conservación de muestras representativas de la diversidad biológica del país, no de priorizar las actividades extractivas.

Esta disposición representa una modificación significativa al marco vigente, que exige opinión favorable si hay un derecho otorgado, como un contrato de concesión preexistente. Sin embargo, el Proyecto de Ley, extiende esa exigencia a áreas con potencial de extracción, como las áreas promocionales u otras similares, aunque no exista aún ningún derecho otorgado. Esto limita la autonomía en la zonificación de la ANP, basándose en expectativas no consolidadas jurídicamente.

Con respecto al ámbito de los planes maestros de las Áreas de Conservación Regional, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) reconoce expresamente la competencia de los gobiernos regionales para su aprobación, así como su autonomía en el ejercicio de dicha función. El Proyecto de Ley condiciona esta aprobación a la obtención de una opinión técnica favorable del MINEM, lo que debilita la autonomía de los gobiernos regionales y afecta una competencia que ha sido atribuida por mandato legal.

El artículo 21 del Proyecto también incorpora una grave flexibilización institucional al permitir en las ANPs de uso indirecto, el desarrollo de proyectos extractivos que hayan sido declarados de necesidad pública e interés nacional

mediante Decreto Supremo. Esta habilitación no sólo relativiza la intangibilidad que caracteriza a categorías como Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos, sino que debilita el régimen de planificación ambiental en su conjunto.

La sola declaración de necesidad pública, que es un acto político del Poder Ejecutivo, podría permitir el ingreso de proyectos altamente impactantes a ANPs donde se permite la investigación científica no manipulativa, la recreación y el turismo, y está prohibida la extracción de recursos naturales, así como las modificaciones y transformaciones del ambiente.

Los cambios propuestos por el Proyecto de Ley contradicen los lineamientos del Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas (2024), aprobado por el Decreto Supremo No. 016-2024-MINAM¹⁵, que establece que, el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en las Áreas Naturales Protegidas (ANPs) y su Zona de Amortiguamiento (ZA) está regulado “en función de los usos y fines del área, expresados en su norma de creación, categoría, planes maestros y zonificación”.

Asimismo, se propone modificar el artículo 23 para ampliar el alcance de la Zona de Aprovechamiento Directo, incorporando ahora la posibilidad de explotar recursos no renovables. Del mismo modo, se modifica la definición de Zona de Uso Especial, que actualmente se describe como aquellos espacios con asentamientos humanos preexistentes al establecimiento del Área Natural Protegida o en los que, por situaciones específicas, se desarrolla algún tipo de uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril u otras actividades que implican la transformación del ecosistema original. La nueva redacción incorpora expresamente la actividad hidrocarburiífera como una de las que pueden desarrollarse

en áreas con transformación del ecosistema.

Este cambio institucionaliza la presencia extractiva dentro la zonificación de las ANPs, socavando el marco técnico que sustenta su manejo diferenciado. Cabe señalar que el Decreto Supremo N° 038-2001-AG¹⁶, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26834, establece que la zonificación debe obedecer a criterios científicos y no puede modificarse para satisfacer intereses económicos.

Finalmente, el artículo 27, en lugar de mantener el principio de compatibilidad ambiental entre el aprovechamiento de recursos naturales y la finalidad de las Áreas Naturales Protegidas, establece que en todos los casos se permitirá el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, siempre que se “garantice” el cumplimiento de los fines del área.

Esta fórmula genérica elimina la condición previa de compatibilidad técnica y transforma la excepción en regla. Además, reduce la capacidad del SERNANP de evaluar el impacto específico de cada caso, limitando su función a una revisión formal o posterior. De manera similar que en el anterior artículo, el Proyecto de Ley equipara las áreas promocionales y otras de naturaleza similar con los derechos adquiridos.

Por tanto, el conjunto de disposiciones propuestas que modifican la estructura normativa de creación, zonificación, planificación y gestión de las Áreas Naturales Protegidas deben ser objeto de revisión integral o supresión. Su aprobación implicaría el dismantelamiento progresivo del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE y ANPs complementarias) y la pérdida de la institucional ambiental para el manejo de

¹⁵ Enlace del Decreto Supremo:
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4806850/21526-plan-director-anp.pdf>

¹⁶<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/502481/110506428988342893520200131-11250-1paqasw.pdf?v=1580485650>

uno de los activos estratégicos más importantes del país: su patrimonio natural.

El artículo 3 de la Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611) establece que es un rol del Estado, diseñar y aplicar las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades y que no puede disponerse reducciones injustificadas en los estándares alcanzados. Cualquier medida regresiva debe estar debidamente justificada en términos técnicos, sociales y ecológicos. En este caso, no existe ninguna justificación en el proyecto que sustente la incorporación general de actividades extractivas en zonas de uso indirecto o el debilitamiento de las herramientas de planificación

Desde una perspectiva normativa, esta disposición representa una alteración del principio de rectoría ambiental técnica consagrado en el ordenamiento jurídico peruano, pues impone una subordinación funcional del SERNANP, a un ministerio cuya misión es promover actividades extractivas.

Respecto al establecimiento de las Áreas Naturales Protegidas

El Proyecto de Ley plantea una transformación significativa del marco normativo vigente sobre la creación y modificación de las Áreas Naturales Protegidas. Como ya se ha señalado, esta reforma sustituye la exigencia de ley expresa para la modificación de las Áreas Naturales Protegidas por una fórmula en la que se realice por Decreto Supremo, refrendado por los sectores del ejecutivo interesados en la zona, lo que debilita la protección legal de estos territorios al eliminar el control parlamentario y reducir el estándar normativo requerido para modificar un bien que forma parte del patrimonio natural de la Nación.

Más allá de su dimensión técnica y constitucional, esta modificación tiene efectos prácticos especialmente graves en la protección de las Áreas Naturales Protegidas intangibles. A través de las nuevas disposiciones incluidas en el artículo 21 y concordantes, el Proyecto permite el desarrollo de actividades extractivas, incluyendo los recursos no renovables, en este tipo de áreas, siempre que se declare de necesidad pública mediante Decreto Supremo. Esto implica que espacios ecológicamente frágiles, con alta diversidad biológica y baja capacidad de recuperación, podrían ser objeto de proyectos hidrocarburíferos o de infraestructura pesada, bajo un supuesto de compatibilidad impuesto desde sectores económicos.

El proyecto también habilita al Poder Ejecutivo a modificar las ANPs del SINANPE y las Áreas de Conservación Regional, estas últimas bajo competencia de los Gobiernos Regionales, otorgando poder normativo al Ministerio del Ambiente y a otros sectores como Energía y Minas o Producción. Esta disposición, al eliminar la reserva de ley para la reducción o modificación de áreas protegidas, contradice el marco constitucional y rompe con el principio de legalidad. Como ha señalado en reiteradas ocasiones el propio SERNANP, incluyendo su pronunciamiento ante propuestas normativas similares, la modificación o reducción del ámbito de una ANP sólo puede realizarse por Ley, dado su carácter de bien de dominio público y su vinculación con derechos fundamentales.

Además, se produce una distorsión institucional, pues el diseño del Proyecto convierte en órganos decisores sobre el destino de las ANPs a sectores productivos como Energía y Minas, cuya función constitucional no es la protección del ambiente, sino el fomento de la inversión en recursos naturales.

En consecuencia, el enfoque adoptado por el Proyecto en relación con el establecimiento, modificación o reducción

de Áreas Naturales Protegidas configura no solo una regresión legal prohibida por el ordenamiento jurídico ambiental, sino también una renuncia implícita a los compromisos internacionales del Perú en materia de conservación, desarrollo sostenible y protección de bienes naturales de valor universal.

Por tanto, se recomienda que toda disposición legal sobre el establecimiento o modificación de Área Natural Protegida mantenga el principio de reserva de ley, garantice la rectoría ambiental del Ministerio del Ambiente y del SERNANP, y excluya cualquier posibilidad de intervención extractiva en áreas intangibles. Solo así se perpetúa el Estado de derecho ambiental y el cumplimiento de las obligaciones ambientales suscritas.

Amenaza a la integridad ecológica y gestión efectiva de las Áreas Naturales Protegidas

La integridad ecológica es un principio implícitamente reconocido en el derecho ambiental peruano y en la doctrina internacional de conservación. Significa la capacidad de un ecosistema para mantener sus funciones, procesos y composición biológica a lo largo del tiempo, incluso ante presiones externas. Este principio ha sido recogido en las orientaciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica y en las directrices técnicas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), organismo al que el Perú está vinculado desde hace 25 años. El deterioro de esta integridad no solo afecta la biodiversidad, sino que genera impactos sociales y culturales en las comunidades que dependen del equilibrio ecológico para su subsistencia.

La propuesta normativa en el Proyecto de Ley, representa una alteración profunda de los principios que rigen la zonificación y el manejo de las Áreas Naturales Protegidas, al permitir el ingreso y desarrollo de actividades extractivas, incluyendo la explotación de recursos renovables y no

renovables en zonas ecológicamente frágiles que, por su categoría, han sido históricamente intangibles.

En particular, la modificación propuesta en los artículos 21, 23 y 27 de la Ley N° 26834, respecto a la permisividad para la transformación del ambiente natural y el uso del territorio y sus recursos renovables y no renovables en Áreas Naturales Protegidas de uso indirecto, amenaza su integridad ecológica y su capacidad de mantener el stock genético funcional de las especies y poblaciones de seres vivos, así como la provisión de servicios ecosistémicos.

Además, el Proyecto de Ley normaliza la excepción de amplio alcance al incorporar la posibilidad de las actividades extractivas previa declaración de necesidad pública e interés nacional mediante Decreto Supremo, desvirtuando el concepto de intangibilidad sobre el que se estructura el régimen de uso indirecto, pues habilita intervenciones altamente disruptivas en espacios que fueron expresamente diseñados para quedar fuera de la lógica del aprovechamiento económico intensivo. El uso del mecanismo de “declaración de necesidad pública”, además, no exige evaluación técnica independiente ni consulta previa, lo que convierte la excepción en una facultad discrecional del Ejecutivo, ajena al sistema de protección ambiental.

En conjunto, estos cambios comprometen la integridad ecológica de las ANPs al habilitar actividades que pueden generar fragmentación del hábitat, introducción de especies invasoras, pérdida de biodiversidad, contaminación de suelos y aguas, y desplazamiento de especies vulnerables. Además, al afectar la capacidad del SERNANP y los Gobiernos Regionales para aplicar criterios científicos y técnicos en el manejo del territorio, se debilita la gestión efectiva del sistema de conservación, poniendo en riesgo no solo su sostenibilidad ecológica, sino también su legitimidad institucional.

Cabe recordar que muchos de los territorios afectados por estas disposiciones tienen valor estratégico no solo desde el punto de vista ecológico, sino también climático y cultural. Permitir actividades extractivas en estos espacios, incluso si se presentan como “compatibles” bajo una fórmula legal abierta, pone en riesgo valores que trascienden el ámbito productivo y compromete seriamente la imagen del país ante la comunidad internacional.

Por lo tanto, las modificaciones propuestas a la Ley N.º 26834 no solo amenazan la integridad ecológica de las Áreas Protegidas, sino que también socavan los fundamentos técnicos, jurídicos e institucionales que permiten su gestión efectiva.

Sobre la necesidad de avanzar en la transición energética

El Proyecto de Ley incluye entre sus disposiciones complementarias finales una serie de declaraciones de interés nacional y necesidad pública para actividades relacionadas con la exploración, explotación y masificación del gas natural en diversas regiones del país, incluyendo Puno, Madre de Dios, Loreto, Ucayali, Pasco, Huánuco y San Martín. Entre los proyectos priorizados se encuentra expresamente la exploración y explotación del Lote 76, así como la ejecución de proyectos de masificación de gas mediante gasoductos, plantas satélites de regasificación o cualquier otra tecnología que permita garantizar el acceso energético en beneficio de la población.

En lugar de articular un enfoque de diversificación de la matriz energética y reducción progresiva de los combustibles fósiles, la norma apuesta por reforzar el modelo extractivo de combustibles fósiles a través de mecanismos legales que debilitan los estándares de protección ambiental y limitan la autoridad de entidades técnicas como el SERNANP.

El principio de transición energética ha sido asumido progresivamente como un mandato transversal en las políticas públicas nacionales e internacionales. Este principio implica el paso ordenado, justo y progresivo desde una economía basada en combustibles fósiles hacia una matriz energética limpia, renovable y sostenible, en consonancia con los compromisos asumidos por el Perú en el marco del Acuerdo de París (ratificado mediante Decreto Supremo 058-2016-RE¹⁷). La Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2024-MINAM¹⁸, también establece metas concretas para alcanzar la neutralidad de carbono, reducir las emisiones del sector energético y evitar nuevas inversiones en actividades incompatibles con los objetivos de sostenibilidad climática.

En ese sentido, declarar de interés nacional proyectos que priorizan el gas natural como fuente energética, superpuestas a Áreas Naturales Protegidas o territorios con alta sensibilidad ecológica, sin una planificación a mediano y largo plazo para la diversificación e incremento en la participación de fuentes renovables y limpias, contradice los compromisos climáticos del Estado y a los criterios técnicos de sostenibilidad ambiental.

No se niega la importancia del gas natural como energía de transición en determinados contextos, pero su desarrollo debe regirse por principios de planeamiento territorial, evaluación de impactos, consulta previa y participación ciudadana, y no por una habilitación legislativa general sin delimitación ni salvaguardas, que sacrifique el patrimonio natural y cultural del país.

¹⁷ Enlace del Decreto Supremo: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/12/DS-058-2016-RE-Lp-Derecho.pdf>

¹⁸ Enlace del Decreto Supremo: <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/6228754-012-2024-minam>

Un elemento relevante de análisis surge con el uso de expresiones jurídicas indeterminadas, como “cualquier otra tecnología”, “todas sus modalidades” o “beneficio de la población”, que aparecen de forma reiterada en estas declaraciones. Estas fórmulas abiertas pueden ser utilizadas para justificar intervenciones de alto impacto ambiental en territorios ecológicamente sensibles, sin criterios técnicos vinculantes ni mecanismos de fiscalización efectiva. Este tipo de redacción vulnera el principio de legalidad y predictibilidad, consagrado en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, el cual exige que toda habilitación normativa esté definida con precisión, claridad y previsibilidad, especialmente cuando puede afectar derechos fundamentales o bienes públicos constitucionalmente protegidos, como las Áreas Naturales Protegidas.

Desde un enfoque de gobernanza energética y ambiental moderna, la priorización de inversiones públicas y privadas debe ir acompañada de una evaluación ambiental estratégica, de lineamientos claros de transición energética, y de políticas diferenciadas según el tipo de ecosistema, la viabilidad técnica y los compromisos internacionales asumidos. La transición energética no se logra expandiendo el horizonte extractivo sin límites, sino promoviendo progresivamente tecnologías limpias, eficiencia energética, desarrollo descentralizado y justicia ambiental para las comunidades locales.

En resumen, si bien el objetivo de reducir brechas energéticas es legítimo, las declaraciones contenidas en el Proyecto adolecen de una visión integral, sostenible y jurídicamente delimitada. En su redacción actual, no solo comprometen la protección ambiental, sino que también desincentiva el desarrollo de una verdadera transición energética en el país, al institucionalizar la expansión de proyectos fósiles sin salvaguardas, sin enfoque climático y sin

conexión con la planificación ambiental estratégica.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Proyecto de Ley N.º 11822/2024-CR propone una modificación sustancial al régimen legal de las Áreas Naturales Protegidas (ANPs) en el Perú, con el objetivo declarado de incrementar los ingresos por canon y sobrecanon mediante la habilitación de actividades extractivas de recursos renovables y no renovables en territorios actualmente protegidos.

Sin embargo, el análisis técnico-jurídico desarrollado permite concluir que dicha propuesta vulnera principios constitucionales, debilita la institucionalidad ambiental del país, amenaza la conservación del patrimonio natural y constituye una regresión normativa en materia de protección ambiental.

En primer lugar, el proyecto contraviene los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución Política del Perú, al permitir intervenciones en ecosistemas estratégicos que forman parte del patrimonio natural de la Nación sin las debidas garantías técnicas, jurídicas ni mecanismos de control político. Además, se subordina la planificación ambiental al interés de sectores económicos, lo que desnaturaliza el rol del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) y pone en riesgo la rectoría ambiental del Estado, así como la autonomía de los Gobiernos Regionales para la gestión de las áreas de conservación regional.

Es indispensable garantizar el control democrático, la deliberación pública y el respeto a los principios ambientales y constitucionales vigentes vinculados al mantenimiento de la exigencia de ley expresa para cualquier modificación física o legal de las Áreas Naturales Protegidas, en cumplimiento del principio de reserva de ley y en resguardo del carácter de bienes de dominio público que tienen estos espacios.

En segundo lugar, las disposiciones incluidas en el Proyecto desconocen compromisos internacionales asumidos por el Perú en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Acuerdo de París, Convención del Patrimonio Mundial, Convención Ramsar, el Convenio 169 de la OIT y otros tratados multilaterales. La habilitación de proyectos extractivos en Áreas Naturales Protegidas sin evaluación estratégica, consulta previa ni zonificación adecuada impide el cumplimiento de las metas globales de conservación, acción climática y protección de derechos colectivos.

En tercer lugar, la modificación de artículos clave tales como: 3, 4, 20, 21, 23 y 27 de la Ley N.º 26834 debilita el marco legal que sustenta la intangibilidad, planificación y gestión efectiva de las Áreas Naturales Protegidas. Se transforma el carácter preventivo de las normas ambientales en una lógica de permisividad condicionada, lo que representa una ruptura con los principios de precaución, legalidad, sostenibilidad y progresividad que rigen el derecho ambiental nacional.

Debe excluirse de manera clara y definitiva cualquier posibilidad de aprovechamiento de recursos no renovables en áreas de uso indirecto, como los Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos. Estas áreas deben conservar su carácter intangible, conforme a criterios científicos, marcos internacionales de conservación y estándares técnicos nacionales que reconocen su alta vulnerabilidad ecológica.

Además, resulta fundamental fortalecer el rol del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) como autoridad técnica independiente, y de los Gobiernos Regionales, asegurando que sus competencias no sean subordinadas a intereses sectoriales ni a decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo.

Los Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas deben conservar su fuerza normativa y continuar siendo los principales instrumentos de planificación ambiental con base en evidencia técnica y procesos participativos.

Se recomienda observar y archivar el proyecto de Ley N.º 11822/2024-CR en su forma actual, por resultar incompatible con el bloque de constitucionalidad ambiental, los principios del derecho público y los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, lo cual representa una regresión normativa en materia ambiental.

Finalmente, es necesario avanzar de manera concreta en la transición energética justa, que integre la diversificación de la matriz energética, con mayor participación de las fuentes de energías renovables, acceso justo a la energía para la población, con el respeto a los ecosistemas vulnerables, la ordenación territorial y los derechos de las comunidades locales y pueblos indígenas. La expansión energética del país debe priorizar tecnologías limpias, enfoques descentralizados y modelos de desarrollo que no comprometan el patrimonio natural de las futuras generaciones.

Informe técnico legal del Proyecto de Ley N° 11822/2024-CR que modifica la Ley de Áreas Naturales Protegidas

Análisis normativo



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES