

Análisis del Proyecto de Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana; fortalecimiento de micro y pequeñas empresas; promoción del empleo; desarrollo productivo; régimen tributario; simplificación administrativa y otras materias

Derecho Ambiente y Recursos Naturales

I. Antecedentes

El 28 de agosto de 2026, mediante Oficio N° 245-2026-PR¹, la Presidenta de la República y el Presidente del Consejo de Ministros remitieron al Congreso de la República el proyecto de “Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana; fortalecimiento de micro y pequeñas empresas; promoción del empleo; desarrollo productivo; régimen tributario; simplificación administrativa y otras materias”, con pedido de trámite muy urgente. La solicitud fue presentada al amparo del artículo 104 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el numeral 2 del artículo 101 y el literal d) del artículo 108 del Reglamento de la Cámara de Diputados, por un plazo de ciento veinte (120) días calendario (Proposición Legislativa N° 00098/2026-2031-CD).

Mediante Oficio N° 0013-2026-2027/CCRRE/CD-CR, de fecha 1 de septiembre de 2026, la Presidenta de la Comisión de Constitución, Reglamentos y Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, solicita a la Comisión de Energía y Minas que emita opinión en el marco de lo establecido por el artículo 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sobre la Proposición Legislativa 00098-2026-2031-CD, mencionada en el párrafo anterior, precisando la viabilidad o no del otorgamiento de las facultades solicitadas.

El 8 de septiembre de 2026, mediante Carta N° 0032-2026-2027/CCRRE/CD-CR la Presidenta de la Comisión de Constitución, Reglamentos y Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, solicita a Derecho, Ambiente y Recursos Naturales su opinión técnica especializada con relación a los alcances de la Proposición Legislativa N° 00098-2026-2031-CD¹, dentro del ámbito de su especialidad, precisando la viabilidad o no del otorgamiento de las facultades legislativas solicitadas.

Entre las materias delegadas, enumeradas en el artículo 2, literal e) del texto operativo, se incluye expresamente lo relativo a “desarrollo productivo, innovación, agraria y riego, recursos hídricos, infraestructura hidráulica, pesquera, acuícola, minería, turismo, **hidrocarburos**, electricidad, **ambiental**, **recursos naturales** e infraestructura productiva

¹Oficio N° 245-2026-PR, de 28 de agosto de 2026, suscrito por la Presidenta de la República, Keiko Sofía Fujimori Higuchi, y el Presidente del Consejo de Ministros, Luis Fernando Galarreta Velarde, remitido a la Cámara de Diputados con carácter de trámite MUY URGENTE conforme al artículo 105 de la Constitución. Registrado como Proposición Legislativa N° 00098-2026-2031-CD, RU 10832-CR.

industrial”². El presente documento desarrolla una opinión en materia de hidrocarburos, áreas naturales protegidas, territorios indígenas y minería ilegal.

Proyecto de Ley y su Exposición de motivos	Análisis técnico jurídico
Hidrocarburos: En el Proyecto de Ley, en el artículo 2, literal 3, 7 señala 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 la exposición de motivos, ítem III.e.7, sobre Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar de la exposición de motivos (página 292), señala: Se propone aprobar medidas legislativas orientadas a: (i) optimizar los mecanismos contractuales aplicables a la exploración, explotación y almacenamiento de hidrocarburos, evaluando plazos contractuales y modalidades de contratación más competitivas frente a los estándares regionales; (ii) simplificar y reducir los plazos de los procedimientos administrativos, autorizaciones y certificaciones vinculados a dichas actividades; (iii) fortalecer las condiciones normativas para la implementación y operación de plantas petroquímicas y	Es indispensable contrastar dicha disposición con la experiencia del único proyecto de hidrocarburos de magnitud comparable en la Amazonía peruana: el Proyecto Camisea, en operación desde 2004 sobre los Lotes 88 y 56, superpuestos en parte a la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti (hoy Reserva Indígena). La relevancia de esta experiencia no es únicamente histórica, la Exposición de Motivos invoca a Camisea como referente de éxito energético al fundamentar la urgencia de Candamo, sin incorporar las lecciones aprendidas sobre sus costos ambientales, sociales y de gobernanza, que resultan directamente pertinentes para evaluar si el diseño regulatorio hoy propuesto repite o corrige esos errores.³ 1. Sobre la priorización del mercado internacional e interno. La propuesta de delegación de facultades parte de un supuesto no comprobado y necesita evidencias y bases científicas y de planificación que lo sustenten. Es más, se confunde la situación crítica que se vivió en marzo pasado cuando se produjo un “desabastecimiento” de gas por una falla del ducto de transporte del gas de Camisea (TGP). En su exposición de motivos, se señala que en los próximos años el Perú viviría un desabastecimiento por falta de reservas, sin sostener técnicamente la demanda nacional de energía y de gas en los próximos 40 años y cuántas son las reservas certificadas con las que contamos. La falta de planificación energética y de estudios técnicos serios, no permite tomar medidas urgentes como negociar o renegociar la venta del gas del lote 58 CNPC con el objetivo de que beneficie el mercado doméstico y así asegurar la soberanía energética. Actualmente, este Lote cuenta con 3.9 TPC, es decir, casi la mitad de las reservas de Camisea.

²Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, artículo 2, encabezado del literal e).

³DAR, Programa de Sostenibilidad, sistematización “Lecciones aprendidas de Camisea” y “Lima sin gas, el Perú sin energía” (dar.org.pe/lima-sin-gas-el-peru-sin-energia/).

demás eslabones de la cadena de valor de los hidrocarburos, en línea con los objetivos del Decreto Legislativo N° 1686. En el marco de dicha delegación, el Poder Ejecutivo requiere quedar habilitado, de manera específica, para: (i) modificar la Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, en los extremos referidos a plazos y modalidades contractuales, así como las disposiciones relacionadas a regalías y canon aplicables a las actividades de exploración y explotación; (ii) establecer disposiciones que simplifiquen los procedimientos administrativos, de autorización y de certificación ambiental aplicables a la cadena de valor de los hidrocarburos, sin reducir los estándares de protección ambiental ni los derechos de participación ciudadana y consulta previa reconocidos por el ordenamiento vigente; y (iii) aprobar disposiciones complementarias para la implementación de la industria petroquímica, incluyendo aquellas orientadas a otorgar seguridad jurídica a los contratos de suministro de gas natural destinados a dicha actividad. Asimismo, promover el desarrollo de infraestructura de gas natural, mejorar su regulación, disponibilidad de recursos y atender la volatilidad de los precios de los combustibles.	Es necesario limitar la exportación del Gas Natural y del GLP de los lotes 56 y 88 de Camisea, para priorizar el mercado nacional; para ello, se debe revisar el marco legal sobre la obligación de satisfacer primero la demanda nacional antes que la exportación del gas para asegurar el consumo de gas en un “horizonte permanente” de cuarenta años, disposición que se derogó en el gobierno de Alejandro Toledo. Es preciso recordar que el Decreto Supremo N° 031-2003-EM que establecía la prioridad del consumo nacional sobre el gas de Camisea fue derogado para permitir que los campos de Mipaya y Pagoreni (Lote 56) se destinarán a un contrato de exportación con Hunt Oil, desde el inicio de esas operaciones en 2010. Los beneficios económicos agregados para el país resultaron menores a los que se habrían obtenido priorizando el consumo interno⁴. La delegación propuesta reproduce, en sentido inverso pero estructuralmente análogo, la misma disyuntiva: al no fijar como condición expresa la priorización del abastecimiento nacional antes de habilitar cualquier destino de exportación del eventual gas de Candamo, ni descartar la renegociación de los compromisos de exportación ya vigentes, deja abierta la posibilidad de repetir el patrón de Camisea, donde la infraestructura y los contratos terminaron orientados hacia la exportación en desmedro de la demanda interna y de una planificación energética nacional de largo plazo. Ahora, en el supuesto de que se decida extraer gas de Candamo, nada nos asegura que ese gas no sea exportado en perjuicio del mercado nacional porque el marco legal actual lo permite, no garantizando la seguridad energética nacional. 2. Sobre la ampliación de plazos de los contratos y modificación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos En relación a la propuesta de modificar la Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, se plantea que se delegue la facultad de “optimizar los mecanismos contractuales” del subsector hidrocarburos, lo que la Exposición de Motivos desarrolla como la necesidad de agregar “mecanismos de ampliación de los plazos contractuales”, hoy inexistentes en la Ley N° 26221, que fija topes de treinta años para contratos de petróleo y cuarenta para gas natural. El sustento inmediato de
--	--

⁴<https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2019/11/El-gas-de-camisea.-Su-historia-su-realidad-y-las-perspectivas-para-el-Sur-Andino.pdf>

	esta propuesta es el contrato del Consorcio Camisea, cuyo vencimiento en el año 2040 no cuenta, según el propio documento, con una hoja de ruta clara para el periodo posterior. Ampliar por decreto legislativo, dentro de un plazo de ciento veinte días y sin que el texto operativo especifique cuántos años de extensión se autorizará, bajo qué condiciones, ni si la ampliación estará sujeta a renegociación de regalías, canon o compromisos socioambientales, el plazo máximo de contratos que hoy alcanzan cuarenta años equivale a comprometer, por la vía más rápida y sin debate regular, la explotación de un recurso natural no renovable durante un periodo que puede extenderse varias décadas más allá de 2040. La experiencia reciente sugiere, además, que este tipo de extensiones no se limita a una reforma general y prospectiva: los contratos de exportación del Lote 56, que originalmente vencía en 2027, ya fueron extendidos hasta 2031 invocando eventos de fuerza mayor derivados de la crisis de abastecimiento de gas natural de marzo de 2026, lo que indica que el mecanismo de ampliación de plazos ya viene aplicándose de manera ad hoc frente a circunstancias excepcionales, y que la delegación buscaría ahora generalizar e institucionalizar esa práctica como regla contractual ordinaria, sin el debate legislativo específico sobre cada extensión que un contrato de esta complejidad y duración debería merecer. Cada renegociación o vencimiento contractual constituye, en el diseño ordinario del sector, un momento en el que el Estado recupera capacidad de negociación frente al concesionario: es la oportunidad para revisar el régimen de regalías, exigir mayores compromisos de reinversión local, actualizar las condiciones socioambientales a estándares vigentes y, eventualmente, decidir si el recurso continúa explotándose en los mismos términos o si se reorienta la política energética. Una norma habilitante que permita “ampliar” el plazo contractual por decreto legislativo, sin la especificidad que el propio Tribunal Constitucional exige a toda delegación (Exp. N° 00017-2019-PI/TC, numeral 3.2 supra), traslada esa decisión estratégica al Poder Ejecutivo dentro de un procedimiento de ciento veinte días, diluyendo precisamente
--	---

	el momento de mayor influjo negociador que el vencimiento contractual representa para el Estado. Esta ampliación de plazos contractuales no puede analizarse de manera aislada de la apuesta simultánea por Candamo. Extender la vida útil de la infraestructura y los contratos vinculados a Camisea mientras se habilita, en el mismo paquete normativo, el ingreso a nuevas reservas dentro de Bahuaja Sonene equivale a una doble profundización de la dependencia hidrocarburífera del país en el mismo momento en que la NDC 3.0 del Perú reafirma el compromiso sectorial de energía con la diversificación de la matriz energética y la reducción de la dependencia estructural de los combustibles fósiles. La delegación, leída en conjunto, ampliación contractual más apertura de Candamo más simplificación del régimen de evaluación ambiental que condiciona ambas, no es una medida de optimización administrativa puntual: es una decisión de política energética y de conservación de fondo, que por su entidad y sus efectos irreversibles sobre un Parque Nacional y sobre el horizonte de la matriz energética nacional debería tramitarse por la vía legislativa ordinaria, con el debate público, la participación de las entidades técnicas competentes y la consulta previa que su magnitud exige, y no por una delegación de facultades de ciento veinte días formulada en términos genéricos. 3. Sobre las regalías La solicitud de facultades implica la modificación del porcentaje de las regalías en los contratos de licencia, entre otras medidas. Esta propuesta implicaría la pérdida del control total del recurso hidrocarburífero por parte del Estado peruano, así como un perjuicio económico al reducir el monto que pagan las empresas actualmente. A su vez, en la actualidad el mayor porcentaje de participación en la renta generada está destinado al sector privado, en la mayoría de los casos. Por lo que es necesario ampliar el debate sobre la proporción total que percibe el Estado frente a lo que retiene el contratista de los recursos que se extraen del territorio peruano. Sin embargo, ese debate está ausente. Actualmente el canon gasífero de Camisea no se ha traducido consistentemente en desarrollo humano en las zonas productoras: la desnutrición infantil crónica en el Bajo Urubamba aumentó del 54% al 75% en los años posteriores al inicio del proyecto, y los recursos
--	--

	del canon han tendido a dispersarse en obras de infraestructura sin articulación territorial⁵. Frente a este antecedente, la propuesta —planteada públicamente por la propia viceministra de Hidrocarburos (numeral 3.4 de este informe)— de destinar “un porcentaje” de la producción de Candamo al financiamiento del SERNANP no sustituye la necesidad, ya identificada en la experiencia de Camisea, de mecanismos de planificación territorial, ordenamiento y fortalecimiento de capacidades locales previos al inicio de cualquier actividad extractiva, y no meramente posteriores a la generación de renta.
Áreas Naturales Protegidas (Bahuaja Sonene - Candamo) En la Exposición de motivos, en el ítem III.e.7 en la sección Medidas o contenidos normativos concretos que se pretenden aprobar, modificar o derogar de la exposición de motivos (página 292), señala: Se debe evidenciar la elevada prospectividad hidrocarburífera de la Cuenca Madre de Dios, la cual comprende 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. Los recursos prospectivos identificados en la Cuenca de Madre de Dios representan una oportunidad estratégica para el país, considerando que su eventual desarrollo permitiría incorporar	1. Sobre Áreas Naturales Protegidas Conforme al artículo 21 de la Ley N° 26834, los parques nacionales son áreas de uso indirecto y carácter intangible, en las que está prohibido el aprovechamiento de recursos naturales y la implementación de infraestructura permanente⁶. En la Ley N° 26834 no existe una categoría intermedia como “aprovechamiento condicionado” dentro de un Parque Nacional. La intangibilidad es binaria, por eso la Exposición de Motivos no propone flexibilizar el régimen de uso de Bahuaja Sonene, sino reducir físicamente sus límites o modificar legalmente su estatus. Por ello, es la única vía jurídicamente disponible para habilitar la explotación de hidrocarburos sin declarar abiertamente la incompatibilidad constitucional de la propia intervención. El Tribunal Constitucional, en el caso Cordillera Escalera (Exp. N° 03343-2007-PA/TC), estableció que el estatus de protección de una zona intangible no puede modificarse para favorecer intereses económicos particulares, por lo tanto, constituye una regresión inconstitucional del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado⁷. 2. Sobre el Parque Nacional Bahuaja Sonene- Candamo El Parque Nacional Bahuaja, establecido en 1996 (D.S N° 012-96-AG) y ampliado en el 2000 a 1091116 hectáreas al incorporar el antiguo Santuario Nacional Pampas del Heath, se ubica en los departamentos de Madre de Dios y Puno. El

⁵DAR, sistematización “Lecciones aprendidas de Camisea”, sobre el incremento de la desnutrición infantil crónica en el Bajo Urubamba y el uso disperso del canon gasífero.

⁶Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, artículo 21; Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

⁷Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2.007-PA/TC (Caso Cordillera Escalera).

nuevas reservas de gas natural, extender su autonomía energética nacional, reducir la dependencia estructural del sistema de Camisea y fortalecer la resiliencia del sistema energético frente a eventuales interrupciones de suministro o escenarios de volatilidad internacional de combustibles. 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.	parque alberga siete zonas de vida y cuatro ecosistemas diferenciados y únicos: Pampas del Heath, bosques nublados, llanura amazónica y ecosistemas acuáticos. El Plan Maestro del parque identifica a la zona del Candamo como “zona de protección estricta”, con el fin de salvaguardar el objetivo de conservación de la misma. Asimismo, protege las cabeceras de la cuenca del río Távara (incluye las cabeceras de los ríos Candamo y Guacamayo), las cabeceras del río Malinowsky (lo que incluye sus afluentes: Pamahuaca, Azul, Chocolatillo, Shaehuaca y Malinowsquillo). Además, son claves para el mantenimiento de corredores biológicos que permiten el tránsito, la migración y el intercambio genético de la flora y la fauna. Por ejemplo, el oso andino u oso de anteojos (<i>Tremarctos ornatus</i>), la única especie de oso que habita en Sudamérica, categorizada como especie vulnerable por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y fuertemente dependiente de la conectividad entre bosques nublados y bosques de tierras bajas para sostener a sus poblaciones viables a largo plazo. El ciclo de vida del oso de anteojos requiere bosques continuos, sin fragmentación por vías de acceso o infraestructura permanente; esto, a su vez, protege simultáneamente al conjunto de especies que comparten ese mismo hábitat. La apertura de plataformas, accesos y ductos dentro o en proximidad de la Zona de Protección Estricta, aun bajo esquemas de bajo impacto declarado, introduce precisamente el tipo de vulneración que compromete la viabilidad de esa función ecológica. 3. Precedente judicial sobre el Parque: El 17 de septiembre de 2024, IDLADS Perú demandó al MINEM y a PERUPETRO para impedir la exploración sobre el Área XCII; el fallo de marzo de 2025 y su confirmación en segunda instancia, favorecieron la conservación del parque al señalar la incompatibilidad entre actividades económicas y áreas naturales protegidas intangibles⁸, y en octubre de 2025 PERUPETRO canceló el proceso para suscribir el Convenio de Evaluación Técnica sobre esa área⁹. Que la delegación busque,
--	--

⁸ IDLADS Perú, “La historia de la acción judicial que salvó al Parque Nacional Bahuaja...”, idladsperu.org.pe; Ojo Público, reportaje de Paul Tuesta, 6 de septiembre de 2026 (ojo-publico.com); Expediente N° 08060-2024-0-1801-JR-DC-05.

⁹ IDLADS Perú, “Perúpetro cancela promoción de hidrocarburos en el Parque Nacional Bahuaja Sonene en cumplimiento de sentencia judicial”, idladsperu.org.pe.

por vía administrativa acelerada, revertir en los hechos un fallo judicial firme sobre el mismo espacio es un dato que excede la conveniencia regulatoria y una clara afectación al artículo 68 de la Constitución.

4. Incompatibilidad con el valor cultural

El régimen de Parque Nacional también se debe al valor cultural del área donde se asienta el pueblo Ese'Eja, cuya cosmovisión tradicional se sitúa en los Cerros del Távara un sitio de índole mítico, y para quien los ríos Tambopata, Chuncho y Palma Real constituyen escenarios centrales de su identidad territorial. La categoría de Parque Nacional está diseñada para preservar los elementos hidrológicos, ecológicos y culturales, los cuales no son sustituibles por una compensación económica.

5. Incertidumbre sobre el volumen comercial del gas natural

El pozo exploratorio Candamo-1X, perforado hasta aproximadamente 3.887 metros en las formaciones Cachiyacu-Huchpayacu confirma la existencia de un sistema petrolero activo, sin embargo, no permite, por sí solo, extrapolar un volumen comercial continuo para toda la estructura. Esta incertidumbre técnica es relevante para el debate legislativo porque relativiza el carácter de certeza con el que la Exposición de Motivos presenta el potencial gasífero del área. El diagnóstico oficial reconoce recursos "prospectivos", y no reservas probadas, del orden de 43 TCF para el conjunto de la Cuenca Madre de Dios. La evidencia de un único pozo no permite proyectar con solidez el volumen específicamente recuperable del Área XCII, resulta prematuro calificar la reducción de un Parque Nacional como una medida de "necesidad pública e interés nacional" en los mismos términos de certeza con que se describe, en el mismo documento, el vencimiento contractual de Camisea.

La magnitud del recurso en disputa merece una precisión de escala que la propia Exposición de Motivos no ofrece con claridad. El Área XCII, Candamo propiamente dicho, representa, según la propia PERUPETRO, del orden de 3,6 billones de pies cúbicos (TCF) de gas potencialmente aprovechable, cifra sensiblemente menor a los aproximadamente 43,2 TCF de recursos prospectivos que la

	Exposición de Motivos atribuye al conjunto de la Cuenca Madre de Dios y sus treinta y dos estructuras identificadas. El intentar menoscabar nuestras áreas protegidas no es algo novedoso. Hace más de quince años se intentó reducir la extensión del Parque Nacional Bahuaja Sonene para permitir realizar actividades extractivas en el Candamo, y el congresista americano Earl Blumenauer, en una carta del 11 de octubre de 2007 dirigida al embajador de Perú en Washington¹⁰ señaló que esto era contrario al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y el Perú, pues una de sus cláusulas señala que ninguna de las partes puede debilitar el marco regulatorio ambiental para justificar la promoción de las inversiones.
Materia ambiental y de recursos naturales para la promoción inversiones Artículo 2, literal e), numeral 11 del proyecto: “Legislar en materia ambiental y de recursos naturales con la finalidad de promover inversiones sostenibles”, para “fortalecer la gestión ambiental... la simplificación administrativa... 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”. En la Exposición de Motivos (ítem III.e.11, página 315), sobre las medidas concretas, señala: “aplicar la aprobación automática y el silencio administrativo positivo a los instrumentos de gestión ambiental [...] siempre que el proyecto no se ubique ni se superponga” con Áreas Naturales Protegidas (ANP), Zonas de	1. Sobre el silencio administrativo positivo El problema que documenta la Exposición de Motivos no es que la autoridad tarde, sino que los expedientes llegan con deficiencias: el 82% de las observaciones a los EIA se concentra en la descripción del proyecto (36%), línea base (25%) e identificación de impactos (21%), lo que exige entre 4 y 19 rondas de subsanación y explica el 76% de los incumplimientos de plazos. Al respecto, el Tribunal Constitucional deriva del artículo 2.22 el principio precautorio, con responsabilidad de “primer orden” para quien realiza actividades de riesgo ambiental y califica al EIA como herramienta determinante de esa función preventiva.¹¹ En ese sentido, aplicar silencio positivo cuando la causa es la calidad del expediente, no corrige el problema, sino que convierte un expediente deficiente no evaluado en un proyecto aprobado, afectando directamente la función preventiva, además de pretender delegar el régimen del silencio administrativo sin definir previamente criterios específicos. Experiencia comparada En Chile, la Ley N° 19.880 (artículo 64) hace del silencio positivo la regla aplicable a la evaluación de Declaraciones y Estudios de impacto Ambiental; sin embargo, los plazos reales no se han reducido, sino que aumentaron: Los EIA pasaron de

¹⁰ Earl Blumenauer, Miembro del Congreso de los Estados Unidos, carta dirigida al Embajador Felipe Ortiz de Zevallos, Embajada del Perú en Washington D.C., 11 de octubre de 2007.

¹¹ TC, Exp. N° 00604-2018-PA/TC: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/01/Exp.-00604-2018-PA-TC-Lp.pdf>

Amortiguamiento (ZA), Áreas de Conservación Regional (ACR), territorios de pueblos indígenas u originarios o zonas con restos arqueológicos.	547 a 995 días entre 2014 y 2024 (+82%) y las DIA de 248 a 380 días (+53%)¹², por las mismas causas, variables climáticas, litigios, limitaciones institucionales, que la propia Exposición de motivos peruana identifica para el retraso del SEIA nacional. En el contexto peruano, bajo el mismo argumento de “destrabar la tramitología” de la Ley N° 30230 de 2014, las infracciones ambientales mineras subieron de 10% a 37% y los conflictos socioambientales de 139 a 146 casos (2014-2016), con al menos 13 derrames petroleros documentados. El plazo legal peruano para exportación minera es de 12 meses aproximado, comparable a la región y, la brecha real está en la ejecución administrativa (veinte meses o más).¹³ La respuesta técnica adecuada sería, fortalecer la capacidad operativa de las entidades evaluadoras, no sustituir la evaluación por un silencio positivo. En general, para ANP, la propuesta de celeridad por menor verificación en cuestiones ambientales irreversibles no es técnica ni constitucionalmente adecuada.
Sobre PIACI, en el ítem III.e.7 (página 292), señala: “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 [...] otorgados por el Estado con anterioridad [...]. 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.”	Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI) 1. El antecedente de conflicto entre Camisea y pueblo Nahua El principal antecedente en materia de protección de pueblos en aislamiento corresponde a la experiencia de Camisea respecto al episodio de contacto forzado del pueblo Nahua en 1985. Las condiciones creadas por la exploración petrolera en el río Mishagua derivó en la muerte de aproximadamente el 60% de la población Nahua en los primeros años posteriores al contacto. El enfrentamiento armado de septiembre de 1984 entre personal de la entonces operadora Shell y el pueblo Yine dentro del propio Parque Nacional del Manu, con un saldo de cuarenta fallecidos.¹⁴ El principio de no contacto, eje central de la Ley N° 28736, no se sostuvo en la práctica durante buena parte de la historia operativa de Camisea. Que la

¹² Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de Chile, “Silencio Administrativo”, sea.gob.cl, con base en el artículo 64 de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

¹³ Mongabay Latam, “Perú: ¿El ‘paquetazo ambiental’ cumplió con sus objetivos?”, con base en datos del OEFA y del sistema de conflictos sociales del periodo 2014-2016; CIFOR Forests News, “Un debate continuo: la ley que cambió la gestión ambiental del Perú”.

¹⁴ AR, sistematización “Lecciones aprendidas de Camisea”, con base en fuentes históricas sobre el contacto forzado del pueblo Nahua (1985) y el enfrentamiento armado de 1984 en el Parque Nacional del Manu, documentado también en Ministerio de Salud / DAR (dar.org.pe/archivos/publicacion/105_rtknn_vf.pdf).

	Exposición de Motivos proponga ahora “compatibilizar” la intangibilidad PIACI con derechos contractuales preexistentes, sin referirse a este historial, omite precisamente el antecedente que debería informar cualquier flexibilización del régimen de protección en la misma macro región amazónica. 2. Inconsistencia sobre información de PIACI en Áreas Naturales Protegidas Existe una inconsistencia relevante en la información institucional disponible sobre la propia presencia de Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial (PIACI) en el ámbito de Bahuaja Sonene. El Plan Maestro 2023-2028 del parque no consigna la presencia de PIACI dentro de sus límites. Sin embargo, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) ha señalado expresamente, en pronunciamiento público, la presencia de PIACI en territorio de Bahuaja Sonene,¹⁵ y otras fuentes técnicas y académicas, incluyendo estudios especializados sobre pueblos indígenas en aislamiento en la macrorregión sur y metodologías de identificación de PIACI de organismos indígenas regionales, documentan igualmente dicha presencia en el área. Corresponde, en consecuencia, que cualquier decisión sobre el Área XCII sea coordinada con el Viceministerio de Interculturalidad que, en articulación con la Dirección PIACI, realice un estudio de factibilidad sobre la existencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, y no se apoye únicamente en la ausencia de referencias en el instrumento de gestión vigente. 3. Intangibilidad de las reservas indígenas La Ley N° 28736 establece que las reservas indígenas son intangibles mientras mantengan dicha condición y que no se otorgarán derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales sobre ellas, salvo las excepciones expresamente previstas en la propia Ley. La Exposición de Motivos reconoce esta intangibilidad como el punto de partida, pero identifica como “problema” la incertidumbre que
--	---

¹⁵<https://aidesep.org.pe/noticias/pronunciamiento-rechazamos-el-intento-de-aprobar-los-proyectos-de-ley-14288-2025-cr-y-11822-2024-cr-que-promoverian-el-genocidio-de-los-pueblos-indigenas-en-aislamiento-y-contacto-inicial-piaci>

	generaría para “los derechos, contratos, títulos habilitantes u otros actos jurídicos válidamente otorgados por el Estado con anterioridad” a la categorización de una reserva indígena, en particular cuando las actividades de hidrocarburos requieren “el ingreso de personal, equipos o contratistas a áreas comprendidas posteriormente dentro de una reserva indígena”. La solución que propone es modificar la Ley N° 28736 “orientada a compatibilizar la protección PIACI con la seguridad jurídica de los derechos preexistentes”, es decir, a subordinar, en los casos de superposición, la intangibilidad de la reserva a la continuidad de derechos contractuales de hidrocarburos otorgados antes de su creación. El planteamiento invierte la lógica de protección reforzada que informa a la Ley N° 28736 y que encuentra sustento en el Convenio N° 169 de la OIT, cuyo artículo 15 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras, y en la condición de particular vulnerabilidad inmunológica y cultural de los pueblos en aislamiento, documentada por el propio Ministerio de Salud a propósito de episodios de contacto forzado, como el ocurrido con el pueblo Nahua a raíz de actividades de hidrocarburos en los años ochenta, que derivaron en la muerte de una proporción significativa de la población afectada. La irreversibilidad de ese riesgo, a diferencia de otros impactos ambientales que admiten remediación, es, precisamente, la razón por la cual el régimen PIACI se construye sobre la intangibilidad y no sobre un balance caso por caso entre derechos contractuales preexistentes y protección territorial. Una reforma que subordine la intangibilidad a la “seguridad jurídica” de derechos otorgados con anterioridad introduce, en los hechos, exactamente ese balance que la Ley N° 28736 buscó excluir. 4. Consulta Previa Libre e Informada En cuanto a la consulta previa, la Exposición de Motivos reitera en más de una ocasión que ninguna de las medidas propuestas en materia de hidrocarburos “pretende modificar” la consulta previa, y que el régimen de participación ciudadana “que resulte aplicable” se mantendrá conforme al marco vigente. Ahora bien, el propio diagnóstico que sustenta la
--	---

delegación compara los plazos peruanos de consulta previa (24 meses) desfavorablemente frente a Colombia (12 a 19 meses) y Ecuador (11 a 18 meses), en el mismo pasaje en que se comparan los plazos de permisos ambientales (24 a 28 meses en el Perú, frente a 8 a 14 meses en Colombia y 14 a 24 meses en Ecuador). Si bien la Exposición de Motivos no anuncia expresamente una reducción del plazo de consulta previa como contenido normativo del numeral 7, la inclusión de dicho indicador dentro del diagnóstico de “tramitología” que la delegación busca corregir sugiere que el estándar de comparación que informará el desarrollo reglamentario del decreto legislativo correspondiente estará orientado a acortar los tiempos hoy vigentes, lo que —de concretarse sin las salvaguardas de calidad del proceso que el propio Convenio 169 exige— podría tensionar el carácter de buena fe y el objetivo de acuerdo o consentimiento que definen a la consulta previa, antes que su mera duración formal.

Cabe además recordar que, en diciembre de 2025, la Primera Sala Constitucional de Lima —en un proceso con participación de IDLADS Perú— declaró fundada una acción de cumplimiento y ordenó al Congreso de la República observar el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT respecto de leyes susceptibles de afectar derechos colectivos indígenas, estableciendo la obligación de realizar consulta previa legislativa. La propia delegación de facultades —en tanto ley que habilitará decretos legislativos susceptibles de afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas amazónicos, incluidos los PIACI— se encontraría comprendida, cuando menos en sus efectos, dentro del estándar fijado por dicho precedente, lo que plantea una interrogante adicional sobre la regularidad del procedimiento legislativo seguido para su aprobación.

Finalmente, es oportuno recordar que el Estado peruano tiene compromisos internacionales que la delegación pone en riesgo, en especial sobre lo contenido en la Declaración Conjunta de Intención entre el Perú, Noruega, Alemania y el Reino Unido, que incluye el compromiso estatal de fortalecer la protección de los PIACI y de los territorios que habitan. La DCI es un mecanismo de pago por resultados verificados de reducción de emisiones por deforestación, y en sus fases

	anteriores la categorización de las Reservas Indígenas Kakataibo Norte y Yavarí Tapiche fue reportada como avance en la protección de los PIACI y en la reducción del riesgo de deforestación, del mismo modo que la asignación de derechos en tierras no categorizadas incluyó la categorización de reservas indígenas para PIACI. En ese sentido, las reservas indígenas son, en la contabilidad de la DCI, superficie categorizada y bosque en pie; promover lotes sobre ellas impacta el compromiso del Estado peruano. A ello se suma la NDC 3.0, donde el Estado aspira a no rebasar los 179 millones de toneladas de CO₂ equivalente al 2035, meta imposible sin la Amazonía intacta.
Sobre economías ilícitas (minería ilegal) y asuntos de seguridad interna: Artículo 2, literal e), numeral 6 del proyecto: “Actualizar la normativa de minería, con la finalidad de brindar la seguridad jurídica requerida para activar inversiones privadas [...], formalización y trazabilidad, simplificando procedimientos administrativos que permitan mayores inversiones [...].” La Exposición de Motivos anuncia que por esta vía se aprobará una nueva Ley de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE), y reconoce que la minería ilegal es una economía criminal vinculada al lavado de activos, la trata de personas, el tráfico de armas, la extorsión y el sicariato; que las exportaciones de oro de origen ilegal superaron los USD 11 500 millones en 2025; y que más de 140 000 hectáreas de bosque han sido depredadas y al menos 225 cuerpos de agua contaminados con mercurio. Artículo 2, literal a), numeral 11 del proyecto: pide facultades para “establecer el marco legal que declare a las organizaciones criminales como organizaciones terroristas” y regular su	El literal e.6 del proyecto solicita facultades para “actualizar la normativa de minería” con el fin de brindar seguridad jurídica, promover inversiones, formalización y trazabilidad, y simplificar procedimientos, anunciando una nueva Ley de Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE). Sin embargo, la propia exposición de motivos reconoce que la minería ilegal constituye una economía criminal vinculada al lavado de activos, trata de personas, tráfico de armas, extorsión y sicariato; que las exportaciones de oro de origen ilegal superaron los USD 11 500 millones en 2025, y que más de 140 000 hectáreas de bosque han sido depredadas y al menos 225 cuerpos de agua contaminados con mercurio. Frente a ello, una respuesta basada principalmente en “simplificación” e incentivos a la inversión resulta insuficiente. Los datos oficiales evidencian, además, el fracaso del actual modelo de formalización: al 20 de abril de 2026, el REINFO registraba 31 610 inscripciones –23 861 vigentes y 7 749 suspendidas–, pero solo 2 295 personas culminaron el proceso entre 2014 y 2025 (aproximadamente 7 %). La simplificación debe eliminar duplicidades, resolver cuellos de botella y fortalecer la asistencia técnica e interoperabilidad, no sustituir la evaluación ambiental, la verificación territorial y la fiscalización mediante aprobaciones automáticas, silencio administrativo positivo o exoneración de requisitos. Una nueva Ley MAPE debe incorporar trazabilidad obligatoria del oro, control de las plantas de beneficio y articulación con la Fiscalía, UIF y autoridades ambientales.

“clasificación y registro”. La Exposición de Motivos sustenta la propuesta en el avance de la criminalidad organizada transnacional (Tren de Aragua, Los Gallegos, Los Hijos de Dios).

Asimismo, la minería ilegal amazónica afecta territorios de comunidades nativas, áreas naturales protegidas y reservas PIACI, y avanza mediante extorsión, cooptación y violencia contra defensores ambientales. Por ello, una Ley MAPE no debería ser concebida únicamente como una norma de promoción de inversiones, sino como un instrumento para fortalecer el control estatal y cerrar espacios a las estructuras criminales. El Congreso debería promover un debate público previo, con participación de organizaciones indígenas, gobiernos regionales, gremios empresariales y sociedad civil, y establecer reglas verificables de trazabilidad, control y presencia estatal.

En materia de seguridad, el numeral a.11 propone declarar a las organizaciones criminales como organizaciones terroristas. Sin embargo, mientras el terrorismo se caracteriza por una finalidad política o ideológica, el crimen organizado — conforme a la Convención de Palermo— se estructura para obtener un beneficio económico o material. Son fenómenos jurídicamente diferenciados y sometidos a instrumentos internacionales distintos. Extender la figura del terrorismo a organizaciones criminales mediante una delegación de facultades también plantea problemas frente al principio de legalidad penal y, particularmente en la Amazonía, podría convertir territorios indígenas en escenarios de operaciones militares, afectando a la población civil.

Frente al avance de estas economías ilícitas, la respuesta debe priorizar el fortalecimiento de la investigación y la inteligencia. Es necesario revisar las normas que han debilitado herramientas como la colaboración eficaz, la extinción de dominio y los plazos de prescripción, acompañando estos cambios con presupuesto para las fiscalías especializadas en criminalidad organizada y delitos ambientales y para la UIF. En el caso de la extorsión, ya existen herramientas legales para acceder a la geolocalización de teléfonos y para mejorar la trazabilidad de líneas, así como mecanismos de monitoreo financiero y extinción de dominio de fondos vinculados al cobro de “cupos”; el principal desafío es su implementación efectiva, dotando a la Policía de peritos y tecnología y evaluando la extensión de estos mecanismos a otros sectores afectados. Asimismo, resulta necesario cortar las rentas que financian estas actividades, considerando que la facilidad para

	insertar recursos ilícitos en la economía formal puede traducirse también en capacidad de influencia política. Finalmente, la magnitud del problema exige medidas directas sobre la cadena económica de la minería ilegal. En 2025 el Perú exportó 209 toneladas de oro, mientras solo unas 109 toneladas figuran como producción declarada, dejando cerca de 100 toneladas sin origen conocido, equivalentes a más de USD 11 mil millones. Una medida de mediano plazo sería reforzar el control aduanero mediante muestreo aleatorio y análisis de laboratorio que permitan diferenciar oro filoniano de oro aluvial o fluvial, este último asociado a actividades prohibidas por el Decreto Legislativo 1100/2012; aunque el resultado no acredita por sí solo un delito, puede constituir un indicio para retener un cargamento mientras se verifica su procedencia. De manera inmediata, debería impulsarse el intercambio en tiempo real de información entre Sunat, Sucamec y Minem sobre mercurio, explosivos e insumos químicos, y destrabarse el registro obligatorio de maquinaria pesada. Controlar retroexcavadoras y dragas permitiría identificar no solo a quienes las operan, sino también a quienes las proveen, alquilan y financian.
--	--