



Lucila Pautrat <lpautrat@gmail.com>

[MPD Congreso de la República] Notificación de Registro de Documento

Notificaciones Congreso de la República <app0002@congreso.gob.pe>
Para: LPAUTRAT@gmail.com

14 de septiembre de 2026 a las 3:36

Estimado(a) **ANGELA LUCILA PAUTRAT OYARZUN:**

Mediante la presente, queremos hacerle saber que su nuevo trámite en Mesa de Partes Digital del Congreso de la República, con asunto **SE REMITE EL INFORME N.º 003-2026-KENÉ, QUE CONTIENE EL ANÁLISIS DEL LITERAL E) DEL ARTÍCULO 2 DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA 00098-2026-2031-CD**, ha sido **REGISTRADO** de manera satisfactoria con el **RU N° 21455-CD** y con los siguientes destinatarios:

	Destinatario
1	COMISION DE CONSTITUCION REGLAMENTO Y RELACIONES EXTERIORES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
2	COMISION DE MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Para ver el estado del documento, inicie sesión en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/mpv/#/login>

Saludos cordiales,
Congreso de la República
Un Congreso Para Todos



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

Lima, 14 de septiembre de 2026

CARTA N.º 011-2026-KENÉ

Señora Diputada

GIANNINA IRIS AVENDAÑO VILCA

Presidenta de la Comisión de Constitución, Reglamento y Relaciones Exteriores

Cámara de Diputados del Congreso de la República

Presente. -

ASUNTO: *Se remite el Informe N.º 003-2026-KENÉ, que contiene el análisis del literal e) del artículo 2 de la Proposición Legislativa 00098-2026-2031-CD, y se recomienda no otorgar la delegación de facultades legislativas en las materias que se indican.*

REF.: *Oficio N.º 245-2026-PR, de 28 de agosto de 2026, por el que el Poder Ejecutivo somete a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley que delega facultades legislativas.*

De mi mayor consideración:

Kené Instituto de Estudios Forestales y Ambientales¹, organización de la sociedad civil dedicada al estudio y la defensa de los ecosistemas forestales y de los derechos de los pueblos

¹ KENE - Instituto de Estudios Forestales y Ambientales es una organización privada sin fines de lucro dedicada a promover la conservación de los bosques amazónicos, así como a la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos peruanos y de los Pueblos Indígenas en el Perú. Kené se encuentra inscrita en la Partida Electrónica N.º 13554515 del Registro de Personas Jurídicas de Lima, mediante el Título N.º 2015-01188873 de fecha 21 de

que los habitan, se dirige a su Despacho, y por su intermedio a los señores miembros de la Comisión que preside, a fin de remitir el **Informe N.º 003-2026-KENÉ**, que examina el literal e) del artículo 2 de la Proposición Legislativa 00098-2026-2031-CD en materia agraria, forestal, hídrica, pesquera, acuícola, minera, de hidrocarburos, ambiental y de recursos naturales.

El informe aplica diez dimensiones de análisis sobre la Exposición de Motivos remitida por el Poder Ejecutivo: control de constitucionalidad competencial y material, control de convencionalidad, test de proporcionalidad, análisis de calidad regulatoria, evaluación científica y climática, análisis ético y de afectación a poblaciones vulnerables, cumplimiento normativo y riesgo jurídico-comercial, valorización económica del patrimonio natural, restricciones comerciales internacionales y jurisprudencia constitucional sobrevenida. Se sustenta en fuentes oficiales peruanas, jurisprudencia nacional e internacional y literatura científica revisada por pares, cuya referencia consta en sesenta y ocho notas al pie y en la sección de referencias bibliográficas.

De dicho examen resultan seis constataciones que se someten a la consideración de su Despacho. **Primera:** el pedido comprende materias sujetas a reserva de ley orgánica en virtud del segundo párrafo del artículo 66 de la Constitución, conforme al cual las condiciones de utilización y de otorgamiento a particulares de los recursos naturales se fijan por ley orgánica. Tales materias son indelegables con arreglo al artículo 104 de la Constitución y al literal d) del artículo 108 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Segunda: la Exposición de Motivos solicita expresamente, en su folio 292, modificar la Ley de Áreas Naturales Protegidas para habilitar la reducción física o modificación legal de un área natural protegida cuando se declare de necesidad pública la ejecución de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. El artículo 3 de la Ley N.º 26834 establece que las áreas protegidas se constituyen con carácter definitivo y que su reducción solo puede aprobarse

diciembre de 2015, con RUC 20600972902, y registrada en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI.

por ley; el artículo 21, literal a, prohíbe de manera absoluta la extracción de recursos naturales en las áreas de uso indirecto.

Tercera: *el expediente solicita precisar que la categorización de una reserva indígena no afecte los derechos otorgados con anterioridad, incluido el ingreso de personal, equipos y contratistas a territorios de pueblos en situación de aislamiento. El informe acredita, sobre la base de la Sentencia 81/2026 del Tribunal Constitucional, que tratándose de poblaciones sin defensas inmunológicas frente a patógenos comunes, el riesgo no es patrimonial ni reversible.*

Cuarta: *el numeral 11.i del literal e) comprende el régimen del silencio administrativo y el numeral 13 solicita expresamente aprobación automática y silencio positivo para la obtención de autorizaciones, permisos, informes y títulos habilitantes. Aplicado a la certificación ambiental, ello resulta incompatible con el carácter previo, obligatorio y no exceptuable que establece el artículo 3 de la Ley N.º 27446.*

Quinta: *el expediente no consigna valorización alguna del patrimonio natural sobre el que proyecta sus medidas, pese a que el artículo 6 del Decreto Legislativo N.º 1013 y el artículo 85 de la Ley N.º 28611 imponen al Estado el deber de realizarla. La carga de acreditar la necesidad, la idoneidad y la inocuidad de la medida recae sobre quien la promueve, y no fue satisfecha.*

Sexta: *el Comunicado Oficial ENFEN N.º 15-2026, de 28 de agosto de 2026 –el mismo día en que el proyecto fue remitido al Congreso –, eleva a 62 % o más la probabilidad de un evento El Niño costero de magnitud extraordinaria. El plazo de ciento veinte días de la delegación solicitada coincide íntegramente con la ventana de mayor exposición climática prevista.*

*Por lo expuesto, se solicita a su Despacho tener presente el informe adjunto al momento de emitir el dictamen correspondiente y, en particular, **no otorgar la delegación de facultades legislativas respecto de las siguientes materias, mediante su exclusión expresa del texto de la ley autoritativa:***

- a) Modificación de la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, en cualquiera de sus extremos.*

-
- b) *Modificación de la Ley N.º 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, en cualquiera de sus extremos.*
 - c) *Medidas (i), (v), (vi) y (xi) de la facultad e.2.iii, relativas a la Ley N.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.*
 - d) *Creación de instrumentos de gestión ambiental simplificados aplicables a actividades de exploración sísmica y perforación exploratoria.*
 - e) *Modificación de la Ley N.º 26221 en los extremos referidos a plazos y modalidades contractuales, regalías y canon, por incidir en materia sujeta a reserva de ley orgánica.*

Se solicita asimismo la adopción de las siguientes medidas procedimentales con carácter previo a la emisión del dictamen:

Primero. *Requerir al Poder Ejecutivo el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante completo de las facultades e.2.iii, e.4, e.5, e.6 y e.7, conforme al Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM, con línea de base ambiental, análisis de alternativas y cuantificación de impactos.*

Segundo. *Requerir las opiniones técnicas del Ministerio del Ambiente, del SERNANP, del SERFOR y del SENACE, así como un informe del Ministerio de Cultura sobre la ubicación y situación de las reservas territoriales e indígenas superpuestas con las áreas comprendidas en el pedido.*

Tercero. *Requerir al Poder Ejecutivo los estudios de valorización económica del patrimonio natural comprometido, la estimación de las emisiones asociadas a cada medida y su contraste con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional.*

Cuarto. *Disponer, respecto de las medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, la realización del proceso de consulta previa conforme al artículo 9 de la Ley N.º 29785.*

Agradeciendo anticipadamente la gentil atención dispensada a la presente, hacemos propicia la ocasión para expresar nuestros sinceros respetos.

Muy Atentamente,

db68eb25-90c2-4113-86a8-be8ea5911ad7
Firmado digitalmente
por
db68eb25-90c2-4113-86a8-be8ea5911ad7
Fecha: 2026.09.14
03:57:49 -05'00'

Lucila Pautrat Oyarzún

Presidenta

***KENÉ – INSTITUTO DE ESTUDIOS
FORESTALES Y AMBIENTALES***

E-mail: lpautrat@keneamazon.net

Cel.: 965100252

Se acompaña: Informe N.º 003-2026-KENÉ, Análisis del literal e) del artículo 2 de la Proposición Legislativa 00098-2026-2031-CD. 179 folios.

C.c.: Presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

INFORME N.º 003-2026-KENÉ

**ANÁLISIS DEL LITERAL E) DEL ARTÍCULO 2 DE LA
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA 00098-2026-2031-CD QUE DELEGA EN EL
PODER EJECUTIVO LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA AGRARIA,
FORESTAL, HÍDRICA, PESQUERA, ACUÍCOLA, MINERA, DE
HIDROCARBUROS, AMBIENTAL Y DE RECURSOS NATURALES**

*Presentado a la Comisión de Constitución, Reglamento y Relaciones Exteriores
de la Cámara de Diputados del Congreso de la República*

Lima, 14 de septiembre de 2026

**ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS NORMATIVAS EN MATERIA AGRARIA,
FORESTAL, DE RECURSOS HÍDRICOS, PESQUERA, ACUÍCOLA, MINERA,
DE HIDROCARBUROS, AMBIENTAL Y DE RECURSOS NATURALES
CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY N.º 00098-2026-2031-CD DE
DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS AL PODER EJECUTIVO**

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe examina el conjunto de propuestas normativas contenidas en el literal e) de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N.º 00098-2026-2031-CD, mediante el cual el Poder Ejecutivo solicita al Congreso de la República la delegación de facultades legislativas por el plazo de ciento veinte (120) días calendario, al amparo del artículo 104 de la Constitución Política del Perú.

El pedido de delegación adolece de un **vicio competencial de origen de carácter insubsanable**: comprende materias sujetas a reserva de ley orgánica en virtud del artículo 66, segundo párrafo, de la Constitución referido al régimen de aprovechamiento y otorgamiento a particulares de los recursos naturales, las cuales resultan constitucionalmente indelegables por mandato concordado de los artículos 104 y 101, inciso 4, de la Norma Fundamental. Paradójicamente, es la propia Exposición de Motivos la que invoca la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 00022-2004-AI/TC, cuyo fundamento jurídico 20 incluye expresamente el artículo 66 entre las materias reservadas a ley orgánica (Tribunal Constitucional del Perú, 2005a, f. j. 20)¹.

Con independencia de dicho vicio de origen, se identifican **cuatro medidas de gravedad excepcional** que, por su contenido, resultan manifiestamente inconstitucionales e inconvenientes: (i) la habilitación para la reducción física o modificación legal de Áreas Naturales Protegidas con la finalidad de permitir

¹ Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el Expediente N.º 00022-2004-AI/TC, fundamento jurídico 20. Lima: Pleno Jurisdiccional.

actividades de exploración y explotación de hidrocarburos; (ii) la modificación de la Ley N.º 28736 para subordinar el régimen de intangibilidad de las reservas indígenas a derechos y contratos preexistentes, incluyendo el ingreso material de personal, equipos y contratistas; (iii) la exclusión de los bosques plantados con inversión privada en tierras de dominio público del régimen de patrimonio forestal de la Nación; y (iv) la creación de un régimen de aprobación automática de trámites administrativos en materia forestal y de fauna silvestre.

La primera de dichas medidas, es decir la reducción de Áreas Naturales Protegidas, aparece precedida, en el propio texto del expediente, por la identificación de treinta y dos (32) estructuras con potencial gasífero en la Cuenca Madre de Dios, ámbito sobre el cual se superponen el Parque Nacional Bahuaja Sonene, el Parque Nacional del Manu (Sitio del Patrimonio Mundial de la UNESCO y Reserva de Biosfera), la Reserva Comunal Amarakaeri y reservas territoriales e indígenas habitadas por pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial.

El expediente incurre en una **contradicción interna insalvable**: afirma de manera reiterada y enfática que “ninguna de las propuestas pretende modificar temas relacionados a consulta previa, estándares ambientales, regalías o estabilidad contractual”, al tiempo que solicita expresamente modificar la Ley de Áreas Naturales Protegidas para reducirlas físicamente y la Ley PIACI para relativizar su intangibilidad. Tal contradicción no constituye un defecto de redacción, sino un déficit sustantivo de motivación que vicia la habilitación legislativa solicitada e impide al Congreso ejercer el control que le impone el artículo 104 de la Constitución.

Desde el control de convencionalidad, las medidas propuestas resultan incompatibles con los estándares vinculantes derivados de la Opinión Consultiva OC-23/17 y de la Opinión Consultiva OC-32/25 sobre emergencia climática y derechos humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; con la sentencia del caso *Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador* (2024), primer

pronunciamiento internacional sobre pueblos en aislamiento voluntario que consagra el principio de no contacto como estándar de aplicación reforzada; con la sentencia del caso *Comunidad de La Oroya vs. Perú* (2023); con el Convenio 169 de la OIT; y con la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 23 de julio de 2025, que calificó las obligaciones de protección del sistema climático como obligaciones *erga omnes*.

El momento escogido para la propuesta agrava de modo determinante su antijuridicidad. El Comunicado Oficial N.º 15-2026 de la Comisión Multisectorial ENFEN, de 28 de agosto de 2026 (esto es, el mismo día en que se remitió el proyecto al Congreso), asigna una probabilidad igual o superior al 62 % de que El Niño costero alcance magnitud **extraordinaria** entre septiembre de 2026 y enero de 2027. Legislar la flexibilización de controles forestales, de áreas protegidas y de certificación ambiental en la antesala de un evento climático extraordinario constituye, técnicamente, la inversión exacta del deber de prevención (Comisión Multisectorial ENFEN, 2026)².

Desde la ecología de bosques tropicales, las medidas se proyectan sobre un sistema que ya presenta señales inequívocas de pérdida de resiliencia. En 2025 el Perú registró 147 480 hectáreas de pérdida de bosque primario no asociada a incendios (la cifra más alta del último quinquenio) y encabezó el ranking amazónico de deforestación asociada a minería aurífera. La literatura científica de referencia sitúa el umbral crítico de transición del bioma amazónico entre el 20 % y el 25 % de pérdida de cobertura, y proyecta que entre el 10 % y el 47 % de los bosques amazónicos estarán expuestos a perturbaciones concurrentes hacia 2050 (MAAP, 2026; Flores et al., 2024; Lovejoy y Nobre, 2018)³.

² Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño. (2026). Comunicado Oficial ENFEN N.º 15-2026, de 28 de agosto de 2026, e Informe Técnico ENFEN N.º 15-2026. Callao: IMARPE. <https://enfen.imarpe.gob.pe/>

³ Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina. (2026). MAAP N.º 244: Deforestación en la Amazonía en 2025, sobre la base de datos anuales de la Universidad de Maryland difundidos por

Desde la perspectiva de cumplimiento normativo y debida diligencia empresarial, la aprobación de las medidas propuestas generaría un riesgo material inmediato y cuantificable para las exportaciones peruanas de madera y productos agropecuarios hacia la Unión Europea, en atención a la entrada en aplicación del Reglamento (UE) 2023/1115, modificado por el Reglamento (UE) 2025/2650, cuyas obligaciones resultan exigibles a operadores medianos y grandes desde el **30 de diciembre de 2026**, es decir, dentro del propio plazo de vigencia de la delegación solicitada. El expediente propone crear un “distintivo” nacional de debida diligencia mientras, simultáneamente, desmantela las condiciones sustantivas que dicho distintivo debería acreditar (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2023, 2025)⁴.

En consecuencia, se recomienda al Congreso de la República **NO OTORGAR la delegación solicitada** respecto de las materias forestal, de áreas naturales protegidas, de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, y de certificación ambiental; y, subsidiariamente, incorporar en la ley autoritativa las cláusulas de exclusión expresa, los límites materiales infranqueables y los mecanismos de control ex ante y ex post que se proponen en el presente informe.

Global Forest Watch. Amazon Conservation Association. | Flores, B. M., Montoya, E., Sakschewski, B., Nascimento, N., Staal, A., Betts, R. A., Levis, C., Lapola, D. M., Esquivel-Muelbert, A., Jakovac, C., Nobre, C. A., Oliveira, R. S., Borma, L. S., Nian, D., Boers, N., Hecht, S. B., ter Steege, H., Arieira, J., Lucas, I. L., ... Hirota, M. (2024). Critical transitions in the Amazon forest system. *Nature*, 626(7999), 555-564. <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06970-0> | Lovejoy, T. E., & Nobre, C. (2018). Amazon tipping point. *Science Advances*, 4(2), eaat2340. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aat2340>

⁴ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2023). Reglamento (UE) 2023/1115, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) N.º 995/2010. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 150. | Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2025). Reglamento (UE) 2025/2650, de 19 de diciembre de 2025, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2023/1115 en lo que respecta a determinadas obligaciones de los operadores y comerciantes. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Aplicación diferida al 30 de diciembre de 2026 para medianas y grandes empresas y al 30 de junio de 2027 para micro y pequeñas empresas.

II. OBJETO Y ALCANCE DEL ANÁLISIS

1. Mediante Oficio N.º 245-2026-PR, remitido con carácter de muy urgente el 28 de agosto de 2026, el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley N.º 00098-2026-2031-CD, por el que se solicita la delegación de la facultad de legislar mediante decretos legislativos durante ciento veinte (120) días calendario, en ocho materias que agrupan sesenta y seis (66) pedidos específicos. El proyecto fue aprobado por unanimidad en la sesión del Consejo de Ministros de 27 de agosto de 2026, cuya acta certificada fue remitida al Congreso mediante Oficio N.º 246-2026-PR, en subsanación de la observación formal advertida por el Senado. La Comisión de Constitución, Reglamento y Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados acordó por mayoría declararse en sesión permanente para su evaluación.

2. La circunstancia de que el expediente haya sido tramitado bajo la calificación de “muy urgente” y sometido a un régimen de sesión permanente intensifica el deber de escrutinio reforzado que corresponde al Congreso respecto de aquellas materias que inciden sobre derechos fundamentales de titularidad difusa y sobre bienes jurídicos de degradación irreversible. **La celeridad procedimental no puede operar como mecanismo de elusión del debate público en materias sujetas a reserva de ley orgánica y a consulta previa.**

2.1 LAS FACULTADES COMPRENDIDAS EN EL LITERAL E)

3. El literal e) del artículo 2 del proyecto agrupa nueve numerales de facultades. Del análisis del expediente se desprende la siguiente estructura, que constituye el objeto material del presente informe:

N.º	Materia de la facultad solicitada	Normas con rango de ley que se propone modificar, complementar o derogar	Nivel de riesgo ambiental identificado
e.1	Desarrollo industrial, infraestructura productiva industrial, desarrollo y modernización tecnológica, innovación y articulación productiva; habilitación urbana, zonificación y acceso a servicios básicos; venta y otorgamiento de derechos reales sobre predios estatales.	Ley N.º 30309 y marco general de desarrollo industrial. Evaluación ambiental integrada de parques industriales.	ALTO
e.2.i	Sanidad agraria, inocuidad agroalimentaria, semillas y formación agrosanitaria.	D. Ley N.º 25902; D. Leg. N.º 1059; D. Leg. N.º 1387; Ley N.º 29196; Ley N.º 27262; D. Leg. N.º 1062.	MEDIO
e.2.ii	Recuperación, conservación y manejo sostenible de tierras de uso agrícola y de pastoreo, suelos, pastos naturales y forrajes; ganadería sostenible.	Ley N.º 31075; D. Leg. N.º 1060; Ley N.º 31335; Ley N.º 28890 y modificatorias.	ALTO

N.º	Materia de la facultad solicitada	Normas con rango de ley que se propone modificar, complementar o derogar	Nivel de riesgo ambiental identificado
e.2.iii	Régimen de recursos forestales y de fauna silvestre: aprovechamiento integral, seguridad jurídica de los bosques, condiciones habilitantes, simplificación de títulos habilitantes, lucha contra la deforestación, plantaciones forestales, prevención de incendios y fortalecimiento del SERFOR.	Ley N.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (doce medidas de modificación o complementación).	CRÍTICO
e.2.iv a e.2.ix	Asociatividad y cooperativas agrarias; crédito, garantías y seguros; acceso a mercados y compras estatales; catastro y saneamiento; innovación agraria; adaptación y resiliencia climática.	Ley N.º 31335; Ley N.º 32167; D. Leg. N.º 997; D. Leg. N.º 1060; Ley N.º 29338.	MEDIO

N.º	Materia de la facultad solicitada	Normas con rango de ley que se propone modificar, complementar o derogar	Nivel de riesgo ambiental identificado
e.3	Investigación, transferencia tecnológica e innovación agraria; régimen de bienes y servicios derivados de la actividad de innovación.	D. Leg. N.º 1060; Ley N.º 31075.	MEDIO
e.4	Recursos hídricos e infraestructura hidráulica: gestión integrada, títulos habilitantes, prórroga y renovación automática de autorizaciones; saneamiento físico-legal, expropiación, servidumbres y liberación de interferencias.	Ley N.º 29338; Ley N.º 30230 (arts. 37, 38, 40, 43 e incorporación de 41-A y 41-B); D. Leg. N.º 1192; D. Leg. N.º 1559; Ley N.º 31145 (art. 3).	ALTO

N.º	Materia de la facultad solicitada	Normas con rango de ley que se propone modificar, complementar o derogar	Nivel de riesgo ambiental identificado
e.5	Pesca y acuicultura: marco normativo de la cadena de valor, clasificación de flota, pesca ilegal no declarada y no reglamentada, formalización de embarcaciones, mecanismos frente a fenómenos climáticos, fondo de pesca artesanal, gestión de permisos de pesca y registro nacional; reforma estructural de prevención, control y sanción.	Ley General de Pesca y normas conexas; Ley N.º 30063 (SANIPES); normativa de FONDEPES e IMARPE.	ALTO

N.º	Materia de la facultad solicitada	Normas con rango de ley que se propone modificar, complementar o derogar	Nivel de riesgo ambiental identificado
e.6	Minería: otorgamiento, vigencia y caducidad de concesiones y títulos habilitantes; formalización minera integral y trazabilidad; nueva Ley de Minería Artesanal y de Pequeña Escala; plazos para el Informe de Cumplimiento del Plan de Cierre de Minas.	D. Leg. N.º 1336; Ley N.º 27651; Ley N.º 28090 (art. 10) modificada por Ley N.º 31347; TUO de la Ley General de Minería.	ALTO

N.º	Materia de la facultad solicitada	Normas con rango de ley que se propone modificar, complementar o derogar	Nivel de riesgo ambiental identificado
e.7	Hidrocarburos: inversión en exploración, explotación y almacenamiento; mecanismos contractuales; simplificación de procedimientos administrativos y de certificación ambiental (IGASPE); petroquímica; reducción física o modificación legal de Áreas Naturales Protegidas; efectos de la categorización de Reservas Indígenas sobre derechos preexistentes.	Ley N.º 26221 y su TUO; D. Leg. N.º 1686; Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas; Ley N.º 28736, Ley PIACI; normativa del SEIA.	CRÍTICO

N.º	Materia de la facultad solicitada	Normas con rango de ley que se propone modificar, complementar o derogar	Nivel de riesgo ambiental identificado
e.8	Electricidad: calidad del suministro ante fenómenos climáticos extremos; generación distribuida; zonas de responsabilidad técnica; simplificación de derechos eléctricos; continuidad del sistema principal de transmisión; operación en emergencias; agente comercializador.	D. Ley N.º 25844, Ley de Concesiones Eléctricas; Ley N.º 28832; D. Leg. N.º 1221.	MEDIO

III. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD APLICABLE

La evaluación de una habilitación legislativa que incide sobre el patrimonio natural de la Nación no puede realizarse por contraste con normas aisladas, sino frente a un parámetro compuesto e integrado.

3.1. PARÁMETRO CONSTITUCIONAL: LA “CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA”

4. El Tribunal Constitucional ha consolidado, desde la sentencia recaída en el Expediente N.º 03610-2008-PA/TC, la noción de **“Constitución Ecológica”**, entendida como el conjunto de disposiciones constitucionales que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente. En sus fundamentos jurídicos 33 y 34, el Tribunal precisó que dicha Constitución Ecológica presenta una **triple dimensión**: (i) como principio que irradia todo el orden jurídico, imponiendo al Estado el deber de proteger los recursos naturales; (ii) como derecho subjetivo de todas las personas a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y (iii) como conjunto de obligaciones exigibles tanto a las autoridades como a los particulares (Tribunal Constitucional del Perú, 2008, ff. jj. 33-34)⁵.
5. Integran dicho parámetro las siguientes disposiciones constitucionales, que operan de manera sistemática y no aislada:
 - **Artículo 2, inciso 22: derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.** El Tribunal Constitucional ha establecido que su contenido comprende dos elementos: el derecho a gozar del ambiente y el derecho a que ese ambiente se preserve, siendo este último el que **impone al Estado**

⁵ Tribunal Constitucional del Perú. (2008). Sentencia recaída en el Expediente N.º 03610-2008-PA/TC, fundamentos jurídicos 33 y 34. Lima: Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03610-2008-AA.pdf>

- obligaciones de conservación, prevención y restauración** (Exp. N.º 0048-2004-PI/TC, f. j. 17) (Tribunal Constitucional del Perú, 2005b)⁶.
- **Artículo 66:** los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Su segundo párrafo dispone que “por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares”. Esta reserva es de carácter material y no meramente nominal, según ha precisado el propio Tribunal Constitucional en la sentencia que la Exposición de Motivos invoca (Exp. N.º 00022-2004-AI/TC, f. j. 20).
 - **Artículo 67:** el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. El Tribunal ha caracterizado esta disposición como fuente de un **deber estatal de actuación positiva y no de mera abstención** (Exp. N.º 0048-2004-PI/TC, f. j. 31).
 - **Artículo 68:** el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Se trata de un mandato constitucional de optimización que opera como límite material a la actuación de todos los poderes públicos, incluido el legislador delegado.
 - **Artículo 69:** el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada. La referencia constitucional expresa a la Amazonía como objeto de protección diferenciada resulta directamente aplicable a las medidas que inciden sobre toda la región de Madre de Dios.
 - **Artículos 2.19 y 89:** derecho a la identidad étnica y cultural y régimen de las comunidades campesinas y nativas, cuya existencia legal y autonomía en el uso y disposición de sus tierras reconoce la Constitución.

⁶ Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el Expediente N.º 0048-2004-PI/TC, fundamentos jurídicos 17 y 31. Lima: Pleno Jurisdiccional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>

- **Artículos 101, inciso 4, y 104:** límites materiales de la delegación de facultades legislativas, cuya infracción determina un vicio competencial de origen.
- **Artículo 44:** deber primordial del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

3.2. PARÁMETRO LEGAL DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL

6. El bloque de constitucionalidad se integra, además, con las normas de desarrollo que concretan los mandatos anteriores y cuya modificación constituye precisamente el objeto de la delegación solicitada:
 - **Ley N.º 26821**, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, que constituye la ley orgánica prevista en el artículo 66 de la Constitución. Su carácter orgánico es reconocido de manera expresa por la propia Exposición de Motivos del proyecto (folio 295).
 - **Ley N.º 26834**, Ley de Áreas Naturales Protegidas, cuyo artículo 3 establece que **las áreas naturales protegidas se constituyen “con carácter definitivo”** y que la reducción física o modificación legal de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, SINANPE, sólo podrá ser aprobada por Ley; y cuyo **artículo 21, literal a, prohíbe la extracción de recursos naturales y las modificaciones y transformaciones del ambiente natural en las áreas de uso indirecto (Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos)** (Ley N.º 26834, 1997, arts. 3 y 21)⁷.
 - **Ley N.º 28611**, Ley General del Ambiente, en particular sus artículos I, VI (principio de prevención), VII (principio precautorio), VIII (principio de

⁷ Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. (1997, 4 de julio). Diario Oficial El Peruano. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-26834.pdf>

internalización de costos), IX (principio de responsabilidad ambiental) y XI del Título Preliminar.

- **Ley N.º 29763**, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, cuyo artículo 3 define el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación y cuyo Título III regula la zonificación y el ordenamiento forestal como condición habilitante del otorgamiento de títulos.
- **Ley N.º 28736**, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, **que consagra el carácter intangible de las reservas indígenas.**
- **Ley N.º 30754**, Ley Marco sobre Cambio Climático, y su reglamento, que **incorporan al ordenamiento interno los principios de integración, transversalidad, prevención y no regresión en materia climática.**
- **Ley N.º 27446**, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y el Decreto Legislativo N.º 1078, que establecen el **carácter previo, obligatorio y no exceptuable de la certificación ambiental.**
- **Ley N.º 29325**, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y Ley N.º 29968, de creación del SENACE.

3.3. PARÁMETRO CONVENCIONAL

7. De conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y con el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, las normas relativas a derechos y libertades se interpretan de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Perú y con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte. Integran el parámetro convencional aplicable:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 4, 8, 21, 25 y 26) y Protocolo de San Salvador (artículo 11, derecho a un medio ambiente sano).
- Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por el

Perú mediante Resolución Legislativa N.º 26253, en particular sus artículos 6, 7, 13, 14 y 15.

- Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre medio ambiente y derechos humanos (Corte IDH, 2017)⁸.
- Opinión Consultiva OC-32/25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre emergencia climática y derechos humanos, notificada el 3 de julio de 2025 (Corte IDH, 2025)⁹.
- Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados respecto del cambio climático, de 23 de julio de 2025 (Corte Internacional de Justicia, 2025)¹⁰.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica y Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal (2022) (CDB, 2022)¹¹.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Acuerdo de París, en particular sus artículos 4 y 5.
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), con especial referencia al Apéndice II en lo relativo a las especies maderables neotropicales.
- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar) y Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (UNESCO).
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Emergencia climática y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025, notificada el 3 de julio de 2025. Serie A No. 32. <https://corteidh.or.cr/tablas/OC-32-2025/>

¹⁰ Corte Internacional de Justicia. (2025). Obligations of States in respect of Climate Change. Opinión Consultiva de 23 de julio de 2025. La Haya: CIJ.

¹¹ Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2022). Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal. Decisión 15/4 de la Decimoquinta Conferencia de las Partes. Montreal: Secretaría del CDB.

Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay (ACNUDH, 2012; CIDH, 2013)¹².

IV. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

4.1. VICIO COMPETENCIAL DE ORIGEN: LA INDELEGABILIDAD DE LAS MATERIAS SUJETAS A RESERVA DE LEY ORGÁNICA

4.1.1. El régimen constitucional de la delegación de facultades legislativas

8. El artículo 104 de la Constitución establece que “el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa”, y añade, en su segundo párrafo, que **“no pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente”**. La remisión conduce al artículo 101, inciso 4, de la Constitución, conforme al cual no pueden delegarse a la Comisión Permanente las materias relativas a **reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República**.
9. La articulación de ambas disposiciones produce una consecuencia normativa unívoca y de aplicación automática: **las materias sujetas a reserva de ley orgánica son constitucionalmente indelegables al Poder Ejecutivo**. No se trata de una regla de conveniencia ni de una directriz de técnica legislativa, sino de un **límite competencial infranqueable cuya inobservancia determina**

¹² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay. Ginebra: ACNUDH. | Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (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.

la invalidez tanto de la ley autoritativa como de los decretos legislativos que en ella se amparen. El Tribunal Constitucional ha sido consistente en sostener que los vicios competenciales en la producción normativa no son subsanables por convalidación posterior ni por el consentimiento de los órganos intervinientes, en tanto las competencias constitucionales son indisponibles para sus titulares.

4.1.2. El artículo 66 de la Constitución como norma de reserva material de ley orgánica

10. El artículo 66, segundo párrafo, de la Constitución dispone que **“por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares”, refiriéndose a los recursos naturales, renovables y no renovables, declarados patrimonio de la Nación en el primer párrafo.** Esta reserva ha sido calificada por el Tribunal Constitucional como reserva **material**, esto es, determinada por el contenido de la regulación y no por la denominación formal que el legislador atribuya a la norma.
11. Resulta particularmente significativo que la **propia Exposición de Motivos** del proyecto introduzca este criterio en el debate. En el folio 295 del expediente, al justificar la modificación de la Ley N.º 26221, el Poder Ejecutivo transcribe y asume el fundamento jurídico 20 de la sentencia recaída en el Expediente N.º 00022-2004-AI/TC, en los siguientes términos:

“[...] debe considerarse que el artículo 106 de la Constitución prevé dos rubros que deben regularse por ley orgánica: a) la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas por la Constitución [...]; y b) las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución (dentro de estas últimas se tiene a las contempladas en los artículos 31, 66 y 200 de la Constitución)”.

Exposición de Motivos, Proyecto de Ley N.º 00098-2026-2031-CD, folio 295, citando la STC recaída en el Exp. N.º 00022-2004-AI/TC, f. j. 20.

El expediente reconoce, de manera expresa e inequívoca, que el artículo 66 de la Constitución configura una materia de reserva de ley orgánica. Y añade, en el mismo folio, que “el mandato constitucional de regular por ley orgánica los recursos naturales (artículo 66 de la Constitución) ha sido cumplido mediante la Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”. Lo que resulta jurídicamente inadmisibile es la conclusión que de ellas extrae el expediente (Poder Ejecutivo del Perú, 2026, folio 295; Ley N.º 26821, 1997)¹³.

4.1.3. La falacia argumentativa: la distinción entre ley orgánica “nominal” y “material”

12. La Exposición de Motivos construye, en los folios 295 a 297, un razonamiento cuya estructura puede reconstruirse del siguiente modo:
 - i. el artículo 66 exige ley orgánica;
 - ii. dicho mandato se cumplió con la Ley N.º 26821;
 - iii. la Ley N.º 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, es anterior a la Constitución de 1993 y por ello es orgánica **“en sentido nominal, mas no en sentido material”**;
 - iv. en consecuencia, la Ley N.º 26221 es una **ley especial modificable por ley ordinaria** y, por tanto, delegable.

13. El razonamiento incurre en un **desplazamiento del objeto**. La cuestión constitucionalmente relevante no es determinar la naturaleza formal de la Ley N.º 26221, sino establecer **si el contenido de la regulación que se pretende dictar por decreto legislativo incide o no sobre las condiciones de utilización y de otorgamiento a particulares de los recursos naturales. La reserva del artículo 66 recae sobre una materia, no sobre un rótulo**. Si el decreto

¹³ Poder Ejecutivo del Perú. (2026). Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N.º 00098-2026-2031-CD, que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el plazo de ciento veinte días calendario. Remitido al Congreso de la República mediante Oficio N.º 245-2026-PR, 28 de agosto de 2026. Folios 197 a 302. | Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. (1997, 26 de junio). Diario Oficial El Peruano.

legislativo delegado fija o modifica dichas condiciones, la reserva se activa con independencia de cuál sea la norma vigente que se modifique y de cómo se la denomine. Y no cabe duda razonable de que las medidas solicitadas inciden directamente sobre esa materia. Basta enumerar:

- Modificar la Ley N.º 26834 para habilitar la reducción física o modificación legal de Áreas Naturales Protegidas: **incide sobre las condiciones de utilización de recursos naturales bajo el régimen de máxima protección e intangibilidad.**
- Modificar la Ley N.º 29763 para excluir bosques y tierras forestales del patrimonio forestal de la Nación: **incide directamente sobre la definición misma del objeto sobre el que recae la declaratoria constitucional de patrimonio de la Nación.**
- Modificar la Ley N.º 26221 en materia de plazos y modalidades contractuales, regalías y canon para el aprovechamiento de los hidrocarburos: el propio expediente admite, en el folio 294, que “por mandato del artículo 66 de la Constitución Política del Perú, según el cual los recursos naturales son patrimonio de la Nación y las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares se fijan por ley”, no por Decreto Legislativo en el contexto de una delegación de facultades.
- Modificar la Ley N.º 29338 para simplificar el otorgamiento, modificación y renovación de títulos habilitantes de uso de agua e incorporar la prórroga o renovación automática: incide sobre las condiciones de otorgamiento a particulares de un recurso natural.
- Modificar la gestión y administración de los permisos de pesca: los recursos hidrobiológicos son recursos naturales en los términos del artículo 3 de la Ley N.º 26821.
- Formular una nueva Ley de Minería Artesanal y de Pequeña Escala y modificar el régimen de concesiones mineras: incide sobre las condiciones de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales no renovables.

14. Se produce así una **contradicción performativa** en el propio expediente: en el folio 294 se invoca el artículo 66 de la Constitución como fundamento de la *necesidad* de una norma con rango de ley, y en los folios 295 a 297 se despliega un esfuerzo argumentativo para sostener que esa misma materia no está sujeta a reserva de ley orgánica y, por tanto, resulta delegable. **Ambas afirmaciones no pueden ser simultáneamente verdaderas. Si el artículo 66 es el fundamento de la exigencia de rango legal, entonces es también el fundamento de la reserva orgánica que el propio Tribunal Constitucional reconoce en la sentencia que el expediente cita.**

El pedido de delegación comprende materias que, por incidir sobre las condiciones de utilización y de otorgamiento a particulares de los recursos naturales, se encuentran sujetas a la reserva de ley orgánica del artículo 66, segundo párrafo, de la Constitución, y son en consecuencia **constitucionalmente indelegables** conforme a los artículos 104 y 101, inciso 4, de la Norma Fundamental.

Este vicio es de carácter competencial y de origen. No se subsana mediante la incorporación de cláusulas de salvaguarda en la ley autoritativa, ni mediante la limitación del plazo, ni mediante el compromiso del Poder Ejecutivo de respetar los estándares vigentes. Afecta la aptitud misma de la materia para ser objeto de delegación.

La ley autoritativa que otorgase la delegación en estos términos, así como los decretos legislativos que en ella se amparen, resultarían susceptibles de ser impugnados mediante proceso de inconstitucionalidad al amparo del artículo 200, inciso 4, de la Constitución, generando un escenario de **inseguridad jurídica sobrevenida** precisamente en el ámbito donde el expediente invoca la seguridad jurídica como finalidad.

4.2. INFRACCIÓN DEL REQUISITO DE “MATERIA ESPECÍFICA” DEL ARTÍCULO 104 DE LA CONSTITUCIÓN

15. El artículo 104 exige que la ley autoritativa determine la “materia específica” objeto de delegación. Esta exigencia no es un requisito de forma: **constituye la garantía institucional que permite al Congreso conservar el control sobre el contenido de la legislación delegada y a la ciudadanía anticipar el alcance de la producción normativa del Ejecutivo. La especificidad opera, por tanto, como condición de validez y como parámetro de contraste ulterior para el examen de exceso en el ejercicio de la delegación.** El pedido examinado no satisface este estándar. Se identifican al menos cuatro modalidades de indeterminación:

4.2.1. Indeterminación por acumulación

16. El literal e) agrupa, bajo un enunciado único, materias tan heterogéneas como el desarrollo industrial, la sanidad agraria, el régimen forestal, los recursos hídricos, la pesca, la acuicultura, la minería, el turismo, los hidrocarburos, la electricidad, el ambiente, los recursos naturales y la infraestructura productiva industrial. Esta acumulación produce el efecto de **sustraer al debate parlamentario diferenciado materias que poseen lógicas regulatorias, bienes jurídicos protegidos y niveles de riesgo radicalmente distintos, y que en circunstancias ordinarias serían objeto de dictámenes de comisiones diferentes.**

4.2.2. Indeterminación por uso de fórmulas abiertas

17. El expediente emplea de manera sistemática enunciados de textura abierta que no permiten anticipar el contenido normativo, tales como: “fortalecer, optimizar, modernizar, complementar, brindar seguridad jurídica, entre otros temas”. Especialmente ilustrativa resulta la fórmula empleada respecto de la nueva Ley de Minería Artesanal y de Pequeña Escala, la cual señala: “se deberá contemplar, *entre otros temas*, los siguientes”. **Una habilitación que se**

define por lo que contiene “entre otros temas” carece, por definición, de la especificidad que el artículo 104 exige.

4.2.3. Indeterminación por remisión a normas no identificadas

En diversos extremos el expediente solicita facultades para **modificar “normas conexas” sin identificarlas**. Así, respecto de la simplificación de procedimientos en hidrocarburos, se alude a “**disposiciones de la propia Ley Orgánica de Hidrocarburos y normas conexas**”. La técnica de la remisión indeterminada convierte la delegación en una habilitación en blanco.

4.2.4. Indeterminación cualificada en las medidas de mayor impacto

18. Esta indeterminación resulta **particularmente grave, y por ello constitucionalmente intolerable, precisamente en las medidas de mayor incidencia ambiental**. La habilitación para modificar la Ley de Áreas Naturales Protegidas se formula **sin identificar**:

- qué áreas podrían ser objeto de reducción;
- qué autoridad adoptaría la decisión y bajo qué procedimiento;
- qué criterios técnicos determinarían la procedencia;
- qué límites cuantitativos o cualitativos operarían;
- qué régimen de compensación ecológica se aplicaría; ni
- qué participación correspondería al SERNANP y al Ministerio del Ambiente.

19. Se solicita, en suma, **una habilitación abierta para reducir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas**.

La habilitación solicitada no satisface el requisito de “materia específica” del artículo 104 de la Constitución. **La indeterminación es cualificada en las medidas de mayor incidencia sobre bienes jurídicos de degradación irreversible, lo que invierte la lógica constitucional: allí donde el escrutinio debería ser más estricto, la**

habilitación es más abierta. Este tipo de habilitación resultaría inválida por infracción autónoma del artículo 104.

4.3. INFRACCIÓN DEL CONTENIDO CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDO DEL DERECHO AL AMBIENTE EQUILIBRADO Y ADECUADO

4.3.1. El deber estatal de preservación como obligación de resultado

20. El Tribunal Constitucional ha precisado que el derecho reconocido en el artículo 2, inciso 22, de la Constitución comprende dos elementos inescindibles: el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, y **el derecho a que ese ambiente se preserve**. Respecto de este segundo elemento, el Tribunal ha señalado que **entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute, obligación que alcanza tanto al Estado como a los particulares** y que se proyecta sobre la actuación del legislador (Exp. N.º 0048-2004-PI/TC, f. j. 17) (Tribunal Constitucional del Perú, 2005b, f. j. 17)¹⁴.
21. En la sentencia recaída en el Expediente N.º 03343-2007-PA/TC (caso Cordillera Escalera), el Tribunal Constitucional estableció que el desarrollo sostenible constituye un punto de equilibrio entre protección ambiental y crecimiento económico, **y que la finalidad de obtener beneficios económicos debe ceder cuando compromete la funcionalidad de los ecosistemas que sostienen la reproducción de la vida**. Aquel pronunciamiento resulta directamente aplicable a la habilitación que ahora se solicita, con la diferencia agravante de que en el presente caso (Tribunal Constitucional del Perú, 2009, f.

¹⁴ Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el Expediente N.º 0048-2004-PI/TC, fundamentos jurídicos 17 y 31. Lima: Pleno Jurisdiccional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>

j. 14)¹⁵ no se discute la ejecución de un proyecto en un área ya establecida, sino **la habilitación normativa general para reducir las áreas mismas.**

4.3.2. El artículo 68 como mandato de optimización y límite al legislador

22. El artículo 68 de la Constitución no formula una simple directriz programática. **Impone al Estado la obligación de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Una medida legislativa que habilita la reducción física de dichas áreas no promueve su conservación: la contradice en su núcleo.** La incompatibilidad radica en que el mandato constitucional garantiza la conservación, mientras la solicitud de delegación de facultades vulnera la integridad estructural, funcional, jurídica y ecosistémica de todo el SINANPE.
23. **Debe subrayarse que el artículo 3 de la Ley N.º 26834 establece que las áreas naturales protegidas se constituyen “con carácter definitivo”. Este enunciado expresa el mandato constitucional de conservación y la garantía institucional de permanencia del sistema. Habilitar por decreto legislativo la reducción de áreas establecidas con carácter definitivo supone vaciar de contenido dicha garantía.**
24. **Adicionalmente, la circunstancia de que el artículo 3 de la Ley N.º 26834 exija “Ley” para la reducción no habilita la vía del decreto legislativo, sino que refuerza el argumento del numeral 4.1: la exigencia de ley formal, en materia de recursos naturales, se articula con la reserva orgánica del artículo 66, precisamente para que la decisión se adopte con deliberación parlamentaria plena, publicidad y control democrático, y no mediante habilitación en blanco al órgano promotor de la actividad extractiva.**

¹⁵ Tribunal Constitucional del Perú. (2009). Sentencia recaída en el Expediente N.º 03343-2007-PA/TC (caso Cordillera Escalera), fundamento jurídico 14. Lima: Pleno Jurisdiccional.

4.3.3. Extracción en áreas de uso indirecto: prohibición legal absoluta

25. El artículo 21, literal a, de la Ley N.º 26834 establece que en las áreas de uso indirecto: Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos, **“no se permite la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural”**. La prohibición es absoluta y no admite excepción por vía de declaratoria de necesidad pública o interés nacional (Ley N.º 26834, 1997, art. 21.a)¹⁶. El expediente, al proponer la reducción física del área como mecanismo para “resolver” esta incompatibilidad, no plantea propiamente una excepción a la prohibición, sino algo jurídicamente más grave: **la supresión del objeto protegido para eliminar la protección. Se trata de un fraude a la norma de protección, en el sentido técnico de la expresión.**

4.4. INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL

26. El principio de no regresión o de prohibición de retroceso normativo, impone que el nivel de protección ambiental alcanzado por un ordenamiento no pueda ser disminuido, salvo que concurra una justificación de peso, imperiosa y sustentada en evidencia técnica sólida, y siempre que la medida regresiva no comprometa el contenido esencial del derecho ni afecte de modo irreversible bienes ambientales críticos. El principio se deriva del artículo 2, inciso 22, en concordancia con los artículos 67 y 68 de la Constitución, del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su dimensión de desarrollo progresivo, y del artículo 11 del Protocolo de San Salvador.
27. Su incorporación en el ordenamiento peruano no es meramente doctrinal. El propio Ministerio del Ambiente lo ha invocado como fundamento de su opinión desfavorable al Proyecto de Ley N.º 14288/2025-CR, que perseguía una finalidad sustancialmente idéntica a la que ahora se solicita por vía de

¹⁶ Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. (1997, 4 de julio). Diario Oficial El Peruano.

delegación: habilitar actividades de exploración y explotación de gas en el **Parque Nacional del Manu, el Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Comunal Amarakaeri**. El MINAM advirtió que dicha propuesta **vulnera el principio de no regresión ambiental, debilita el régimen de protección de las áreas y compromete obligaciones climáticas asumidas por el país**, señalando además su **falta de coherencia con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional y con la Política Nacional ante el Cambio Climático**.

28. Adicionalmente, conviene precisar la dimensión del patrimonio sobre el que la facultad e.7 proyecta sus efectos. El Perú cuenta con **77 áreas naturales protegidas de administración nacional** integrantes del SINANPE¹⁷, a las que se suman **38 áreas de conservación regional y 145 áreas de conservación privada** (SERNANP, 2026)¹⁸. De este conjunto, **siete ostentan la condición de Reserva de Biosfera otorgada por la UNESCO en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera**: Huascarán, **Manu** y Noroeste Amotapes, Manglares (1977), Oxapampa-Asháninka-Yánesha (2010), Gran Pajatén (2016), Bosques de Neblina-Selva Central (2020) y Avireri-Vraem (2021), con más de 13 millones de hectáreas, a las que se añade la Reserva de Biosfera Transfronteriza Bosque de Paz, reconocida en 2017 junto con el Ecuador y primera de su tipo en América del Sur (SERNANP, 2023)¹⁹. Adicionalmente, **cuatro áreas integran la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO** por sus valores naturales: el Parque Nacional Huascarán (1985) y **el Parque Nacional del Manu** (1987), **inscritos como bienes naturales**, y el **Santuario**

¹⁷ 15 Parques nacionales, 9 santuarios nacionales, 4 santuarios históricos, 18 reservas nacionales, 11 reservas comunales, 6 bosques de protección, 3 refugios de vida silvestre, 2 reservas paisajísticas, 2 cotos de caza y 8 zonas reservadas.

¹⁸ Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2026). Conociendo nuestras Áreas Naturales Protegidas. Portal institucional de biodiversidad, actualizado al 19 de junio de 2026. Lima: SERNANP. <https://biodiversidadanp.sernanp.gob.pe/areas-naturales-protegidas/>

¹⁹ Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2023). Reservas de Biosfera. Lima: SERNANP. <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/campa%C3%B1as/9328-reservas-de-biosfera>

Histórico de Machu Picchu (1983) y el Parque Nacional del Río Abiseo (1990), inscritos como bienes mixtos (UNESCO, 2026)²⁰. Así, tres de las áreas comprendidas en el ámbito de la facultad e.7: el Parque Nacional del Manu, el Parque Nacional Bahuaja-Sonene y la Reserva Comunal Amarakaeri pertenecen al núcleo del sistema, y el primero de ellos concentra simultáneamente las condiciones de Reserva de Biosfera y de Sitio de Patrimonio Mundial Natural. Una reducción física practicada sobre él no constituiría una decisión de política interna, sino un acto sujeto a reporte obligatorio ante el Comité del Patrimonio Mundial y susceptible de activar el procedimiento de inscripción en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro.

29. Adicionalmente, se advierte que la autoridad ambiental nacional ya emitió opinión técnica desfavorable respecto de una propuesta de contenido sustancialmente equivalente por **vulneración del principio de no regresión**. El expediente ahora examinado no da cuenta de dicha opinión, no la controvierte y no explica qué elementos técnicos nuevos permitirían apartarse de ella.
30. La ausencia de esta información en la Exposición de Motivos constituye un déficit de motivación relevante. El Congreso no puede adoptar una decisión informada sobre la delegación desconociendo que la entidad rectora en materia ambiental ya se pronunció en sentido contrario sobre el fondo de la medida.

²⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2026). Lista del Patrimonio Mundial: Perú. París: Centro del Patrimonio Mundial. <https://whc.unesco.org/es/estadospartes/pe>

4.5. DESCONOCIMIENTO DE LOS EFECTOS DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL: EL PRECEDENTE DE LA LEY N.º 31973

31. En marzo de 2025, el Tribunal Constitucional resolvió los procesos de inconstitucionalidad acumulados promovidos por el Gobierno Regional de San Martín, el Colegio de Abogados de Lambayeque y el Colegio de Sociólogos del Perú contra la **Ley N.º 31973** conocida públicamente como **Ley Antiforestal**, que modificó la Ley N.º 29763 y aprobó disposiciones orientadas a promover la zonificación forestal (Tribunal Constitucional del Perú, 2025)²¹.
32. El Tribunal declaró fundada en parte la demanda y, en consecuencia, inconstitucionales la Primera y la Segunda Disposiciones Complementarias Transitorias de dicha ley. Los fundamentos del fallo resultan directamente aplicables al expediente que se examina:
- **Respecto de la Primera Disposición Complementaria Transitoria** que suspendía la exigencia de zonificación forestal para el otorgamiento de títulos habilitantes, el Tribunal concluyó que constituía una **amenaza cierta para los recursos forestales y de fauna silvestre, por cuanto admitía el aprovechamiento de recursos naturales incumpliendo las obligaciones estatales sobre preservación del ambiente y promoción del uso sostenible.**
 - **Respecto de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria**, el Tribunal advirtió el **incumplimiento del deber de consulta previa, reconociendo que el Congreso debió realizarla antes de aprobar la norma.**

²¹ Tribunal Constitucional del Perú. (2025). Sentencia recaída en los Expedientes acumulados sobre la Ley N.º 31973, promovidos por el Gobierno Regional de San Martín, el Colegio de Abogados de Lambayeque y el Colegio de Sociólogos del Perú. Lima: Pleno Jurisdiccional. Fallo publicado el 26 de marzo de 2025.

33. La *ratio decidendi* de dicho pronunciamiento fija un estándar de control aplicable con carácter general: **la desvinculación del otorgamiento de títulos habilitantes forestales respecto de los instrumentos de ordenamiento territorial constituye una amenaza cierta a los recursos forestales y resulta inconstitucional**. Pues bien, la medida (i) del numeral e.2.iii del expediente propone exactamente eso, aunque por una vía técnica distinta: **desvincular el aprovechamiento integral del patrimonio forestal de la exigencia de una actividad principal, sujetándolo únicamente a los usos que permite la zonificación forestal**. Por su parte, la medida (v) propone la **aprobación automática de trámites administrativos, lo que produce el efecto de sustraer el otorgamiento al control técnico previo**.
34. Corresponde advertir que el Tribunal Constitucional, en la misma sentencia, exhortó a la autoridad competente a emitir las normas de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de reserva mínima previstas en el cuarto párrafo del artículo 38 de la Ley N.º 29763 y las de imposición de sanciones por su incumplimiento. El expediente examinado no informa sobre el estado de cumplimiento de dicha exhortación. **Solicitar nuevas facultades de flexibilización mientras permanece pendiente el cumplimiento de un mandato exhortativo del Tribunal Constitucional en la misma materia constituye una circunstancia que las comisiones dictaminadoras deben ponderar de manera expresa**.

4.6. OMISIÓN DEL DEBER DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

4.6.1. El estándar aplicable a las medidas legislativas

35. El artículo 6 del Convenio N.º 169 de la OIT obliga a los Estados a consultar a los pueblos indígenas, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, **cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente**. El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0022-2009-PI/TC

(caso Tuanama Tuanama), estableció que **el derecho a la consulta previa forma parte del bloque de constitucionalidad y que su ámbito comprende las medidas legislativas**. En el Expediente N.º 0025-2009-PI/TC precisó los **principios rectores del proceso: buena fe, flexibilidad, objetivo de alcanzar un acuerdo, transparencia e implementación previa**.

36. La Ley N.º 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconoce expresamente en su artículo 9 que **corresponde consultar las medidas legislativas que afecten directamente los derechos colectivos de dichos pueblos**.

4.6.2. Afectación directa manifiesta en el caso examinado

37. Las siguientes medidas comprendidas en el pedido de delegación son susceptibles de afectar directamente a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y, en consecuencia, se encuentran sujetas a consulta previa:
- La modificación de la Ley N.º 28736, en cuanto incide sobre el régimen de intangibilidad de las reservas indígenas y sobre las condiciones de ingreso de terceros a territorios habitados por pueblos en aislamiento y contacto inicial.
 - La habilitación para reducir físicamente áreas naturales protegidas donde habitan los pueblos indígenas, como el Parque Nacional del Manu, el Parque Nacional Bahuaja Sonene, entre otros. Asimismo, se cuenta con ANP que se superponen con territorios ancestrales y con reservas territoriales e indígenas, y que incluyen reservas comunales cuyo régimen de administración corresponde a los propios pueblos indígenas, como la Reserva Comunal Amarakaeri.
 - Las doce medidas sobre la Ley N.º 29763, en cuanto inciden sobre el régimen del patrimonio forestal, la zonificación forestal, los contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales y expresamente, según la medida (xi) del folio 214, la promoción de inversiones en plantaciones

- forestales principalmente, en tierras de comunidades nativas y campesinas.
- Las modificaciones a la Ley N.º 30230 y al Decreto Legislativo N.º 1192 en materia de saneamiento físico-legal acelerado, adquisición predial, constitución de servidumbres y posesión anticipada, en tanto se proyectan sobre el ámbito de influencia de proyectos de infraestructura hidráulica en territorios rurales y amazónicos.
38. Resulta especialmente ilustrativa la medida (xi), que propone “promover mecanismos que permitan garantizar las inversiones en plantaciones forestales con fines comerciales, *principalmente, en tierras de comunidades nativas y campesinas*”. Una medida cuyo ámbito de aplicación principal son, por declaración expresa del propio expediente, las tierras de comunidades nativas y campesinas, constituye el supuesto paradigmático de afectación directa. **Su adopción sin consulta previa configuraría una infracción manifiesta del Convenio 169 (OIT, 1989, art. 6; Ley N.º 29785, 2011; Tribunal Constitucional del Perú, 2010, ff. jj. 20-23)²².**
39. El expediente afirma, en el folio 260, que las modificaciones propuestas “no alteran el régimen constitucional del derecho de propiedad, la expropiación ni la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios”. Esta afirmación incurre en un error conceptual: **la consulta previa no se activa cuando la medida modifica el régimen de la consulta, sino cuando la medida afecta directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre ellos el derecho al territorio y a decidir su administración. Sostener que una medida**

²² Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 26253. | Ley N.º 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. (2011, 7 de septiembre). Diario Oficial El Peruano. | Tribunal Constitucional del Perú. (2010). Sentencia recaída en el Expediente N.º 00022-2009-PI/TC (caso Tuanama Tuanama), fundamentos jurídicos 20 a 23. Lima: Pleno Jurisdiccional.

no requiere consulta porque no modifica las normas sobre consulta equivale a vaciar de contenido la garantía.

En tal sentido, las medidas identificadas en los numerales 1 a 4 precedentes son susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas u originarios y se encuentran, por tanto, **sujetas al deber de consulta previa conforme al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, al artículo 9 de la Ley N.º 29785 y a la jurisprudencia constitucional consolidada.**

El otorgamiento de la delegación no traslada al Poder Ejecutivo la posibilidad de eludir dicho deber: **la consulta debe realizarse respecto de la medida legislativa, sea esta ley del Congreso o decreto legislativo. El precedente de la Ley N.º 31973 confirma que la omisión de consulta en la fase parlamentaria constituye vicio de inconstitucionalidad.**

4.7. INFRACCIÓN DEL DEBER ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

40. El expediente solicita, en el folio 292, “precisar en la Ley N.º 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”, con la finalidad declarada de “compatibilizar la protección PIACI con la seguridad jurídica de los derechos preexistentes y el desarrollo sostenible de las actividades de hidrocarburos”.
41. En el folio 291 se explicita el contenido material de la medida: la incertidumbre que se pretende eliminar “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”.

42. La medida solicitada no es, por tanto, una precisión técnica sobre derechos adquiridos. Es una habilitación normativa para el **ingreso material de personal, equipos y contratistas a territorios habitados por pueblos en situación de aislamiento altamente vulnerables**. Y ese ingreso material es, precisamente, el hecho que el régimen de intangibilidad existe para impedir.

4.7.1. La vulnerabilidad epidemiológica como fundamento de la protección absoluta

43. Desde el punto de vista biomédico, la protección de los pueblos en aislamiento no obedece a una preferencia cultural sino a una **condición objetiva verificable: la ausencia de exposición histórica a patógenos comunes determina que estas poblaciones carezcan de inmunidad adquirida frente a agentes infecciosos de transmisión respiratoria y gastrointestinal**. La literatura epidemiológica sobre contactos en la Amazonía documenta tasas de mortalidad que, en episodios de contacto inicial, han alcanzado y superado el cincuenta por ciento de la población afectada en el curso de pocos años.
44. En consecuencia, la medida propuesta no genera un riesgo de afectación en sentido genérico. Genera un **riesgo cierto y previsible de mortalidad masiva, de carácter irreversible y no compensable**. Ningún beneficio económico derivado de la reposición de reservas de gas natural puede ponderarse frente a un riesgo de esta naturaleza, por la sencilla razón de que los bienes en conflicto no son conmensurables.

4.7.2. El régimen constitucional y legal aplicable

45. El artículo 5 de la Ley N.º 28736 establece que **las reservas indígenas son intangibles mientras mantengan tal condición y que en ellas no se otorgarán**

derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo las excepciones previstas en la propia ley. El expediente reconoce esta regla en el folio 291. Lo que solicita, en rigor, es que dicha regla no despliegue efectos frente a situaciones jurídicas anteriores, incluyendo la ejecución material de las actividades.

46. Tal planteamiento **invierte la jerarquía de bienes jurídicos que la Constitución establece**. El derecho a la vida y a la integridad personal de los pueblos en aislamiento, reconocido en los artículos 1 y 2, incisos 1 y 19, de la Constitución, **no admite ponderación frente a expectativas contractuales de aprovechamiento de recursos**. La seguridad jurídica de la inversión no es un bien de rango superior a la subsistencia física y moral de un pueblo.

Por lo anteriormente expuesto, la medida solicitada respecto de la Ley N.º 28736 constituye una disposición de alta gravedad. Su aprobación habilitaría normativamente el ingreso de personal, equipos y contratistas a territorios habitados por pueblos en situación de aislamiento, **con riesgo cierto, previsible e irreversible para su vida e integridad**. Configura una infracción directa de los artículos 1, 2.1, 2.19 y 44 de la Constitución, del Convenio 169 de la OIT y de los estándares internacionales en materia de derechos humanos. **Se recomienda su exclusión expresa e incondicionada del ámbito de la delegación de facultades al Poder Legislativo.**

V. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

5.1. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD COMO DEBER DE TODOS LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, INCLUIDO EL LEGISLADOR

47. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido de manera consolidada que todos los órganos del Estado, incluidos sus jueces y **todas las instancias vinculadas a la administración de justicia y a la producción normativa**, se encuentran obligados a ejercer, *ex officio*, un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tomando en consideración no solamente el tratado sino también la interpretación que del mismo ha efectuado la Corte, intérprete última de la Convención.
48. Esta obligación alcanza al Congreso de la República en el ejercicio de su función legislativa y, de manera especial en el acto de otorgar una delegación de facultades. Al aprobar una ley autoritativa, el Congreso no se limita a habilitar, sino que define el marco material dentro del cual el Ejecutivo podrá producir normas y, por tanto, responde por los estándares convencionales que dicho marco permita o impida vulnerar. La delegación no opera como mecanismo de traslación de responsabilidad internacional, el Estado responde como unidad.

5.2. OPINIÓN CONSULTIVA OC-23/17: OBLIGACIONES ESTATALES FRENTE AL DAÑO AMBIENTAL

49. En la Opinión Consultiva OC-23/17 sobre medio ambiente y derechos humanos, la Corte Interamericana reconoció el derecho a un medio ambiente sano como derecho autónomo protegido por el artículo 26 de la Convención

Americana, y precisó un conjunto de obligaciones estatales de aplicación directa al caso examinado: (Corte IDH, 2017, párrs. 59-64 y 127-174)²³

- **Obligación de prevención.** Los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para **prevenir daños significativos al medio ambiente, dentro o fuera de su territorio.** Esta obligación se activa ante la mera existencia de un riesgo de daño significativo, sin que sea necesaria la certeza del daño.
- **Obligación de aplicar el principio de precaución.** Ante la falta de certeza científica sobre el impacto de una actividad, los Estados deben actuar con la debida cautela para **proteger los derechos a la vida y a la integridad personal.**
- **Obligación de realizar estudios de impacto ambiental.** Los Estados **deben exigir estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo,** los cuales deben realizarse antes de la ejecución de la actividad, por entidades independientes bajo supervisión estatal, con participación de las personas interesadas y con abordaje del impacto acumulado.
- **Obligación de cooperación, información pública y participación.** Deberes de procedimiento cuyo cumplimiento condiciona la validez convencional de las decisiones que inciden sobre el ambiente.

50. Las medidas del expediente relativas al IGASPE (instrumento de gestión ambiental simplificado para actividades de exploración sísmica y perforación exploratoria) y a la reclasificación anticipada de proyectos petroquímicos hacia estudios de impacto ambiental semidetallados deben ser confrontadas con el

²³ Ley N.º 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. (2006, 18 de mayo). Diario Oficial El Peruano. | Poder Ejecutivo del Perú. (2026). Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N.º 00098-2026-2031-CD, que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el plazo de ciento veinte días calendario. Remitido al Congreso de la República mediante Oficio N.º 245-2026-PR, 28 de agosto de 2026. Folios 197 a 302.

estándar de la obligación de realizar estudios de impacto ambiental. El expediente sostiene que dichas medidas no suponen exoneración sino adecuación de la categoría a la significancia de los impactos. Sin embargo, **el expediente no aporta la evidencia técnica que sustente la premisa fáctica de la que parte**, esto es, que los impactos de la exploración sísmica y de la perforación exploratoria en ecosistemas amazónicos sean, según la propia expresión del folio 292, “en términos localizados”. **Esta afirmación se enuncia sin cita de estudio alguno, sin línea de base y sin consideración del impacto acumulado, que la OC-23/17 exige expresamente evaluar (Corte IDH, 2017, párr. 161; Poder Ejecutivo del Perú, 2026, folio 292)²⁴.**

51. Desde la ecología de bosques tropicales, la premisa es científicamente insostenible. **La exploración sísmica en selva baja implica la apertura de líneas sísmicas que fragmentan el suelo y el dosel, generan efectos de borde, habilitan vías de acceso para actividades ilegales secundarias y alteran los patrones de desplazamiento de fauna en escalas espaciales muy superiores a la huella física directa. El impacto no es localizado: es extenso, profundo, difuso, acumulativo y persistente.**

5.3. OPINIÓN CONSULTIVA OC-32/25 SOBRE EMERGENCIA CLIMÁTICA Y DERECHOS HUMANOS

52. El 3 de julio de 2025, la Corte Interamericana notificó la Opinión Consultiva OC-32/25 sobre emergencia climática y derechos humanos, solicitada por Chile y Colombia y adoptada tras el proceso consultivo más participativo de su historia. Se trata del primer pronunciamiento de un tribunal regional de derechos humanos sobre la materia, y su relevancia para el análisis del expediente es directa y determinante. Los estándares fijados por la Corte que resultan aplicables son:

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23.

-
- El reconocimiento de la situación actual como una **emergencia climática** originada en actividades humanas desigualmente distribuidas entre los Estados.
 - La afirmación del **derecho humano a un clima sano** como componente del derecho a un ambiente sano.
 - El **deber estatal reforzado de debida diligencia frente a riesgos climáticos previsibles**, que se intensifica en proporción a la magnitud del riesgo y a la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas.
 - El **deber de reducir emisiones, de regular a los actores privados y de evaluar los impactos climáticos de las decisiones estatales**, incluidas las decisiones normativas.
 - El deber de adaptación climática y de **protección reforzada de los grupos en situación de especial vulnerabilidad**.
 - La centralidad de los derechos de procedimiento: acceso a la información, participación y acceso a la justicia, así como el reconocimiento de los saberes tradicionales y del derecho a la ciencia.
 - El deber de protección de las personas defensoras del ambiente.
53. La aplicación de estos estándares a la solicitud materia de análisis emite un resultado inequívoco. Un Estado que, hallándose **bajo alerta oficial de un evento ENSO de magnitud potencialmente extraordinaria**, pretende adoptar **medidas legislativas orientadas a:**
- **reducir y vulnerar áreas naturales protegidas de carácter intangible para el desarrollo de actividades de hidrocarburos que incrementan las emisiones de gases de efecto invernadero,**
 - **simplificar la certificación ambiental de la exploración sísmica y la perforación,**
 - **flexibilizar el régimen de títulos habilitantes forestales afectando los bosques tropicales que proveen servicios ecosistémicos de termorregulación, regulación hídrica y captura de carbono, y**
 - **excluir masas boscosas del patrimonio forestal de la Nación,**

con lo cual el Estado no ejerce debida diligencia reforzada, sino una conducta exactamente inversa. El deber de evaluar el impacto climático de las decisiones normativas resulta manifiestamente transgredido: el expediente no contiene estimaciones de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a las medidas propuestas.

5.4. OPINIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA DE 23 DE JULIO DE 2025

54. El 23 de julio de 2025, la **Corte Internacional de Justicia** emitió, por unanimidad de sus quince magistrados y a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 77/276), su **Opinión Consultiva sobre las obligaciones de los Estados respecto del cambio climático**. La Corte caracterizó el cambio climático como un problema existencial de proporciones planetarias y concluyó que **los Estados tienen obligaciones jurídicas vinculantes derivadas tanto de los tratados como del derecho internacional consuetudinario, cuyo incumplimiento constituye un hecho internacionalmente ilícito**.
55. El pronunciamiento de mayor trascendencia para el caso examinado es el reconocimiento de que la obligación consuetudinaria de prevenir daños transfronterizos significativos al sistema climático constituye una obligación **erga omnes**, esto es, una obligación frente a la comunidad internacional en su conjunto, cuya vulneración puede ser invocada por cualquier Estado con independencia de haber sufrido daño directo.
56. La consecuencia práctica para el Perú es de la mayor relevancia y merece ser expresamente ponderada por las comisiones dictaminadoras: la adopción de medidas legislativas que incrementen previsiblemente la deforestación amazónica, principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero del país, y que habiliten la expansión de la frontera de hidrocarburos sobre áreas

de alta densidad de carbono, **expone al Estado peruano a la invocación de responsabilidad internacional por incumplimiento de obligaciones de carácter erga omnes, en un contexto de litigio climático internacional en expansión acelerada.**

5.5. CASO PUEBLOS INDÍGENAS TAGAERI Y TAROMENANE VS. ECUADOR (2024): ESTÁNDAR APLICABLE A LOS PIACI

57. La sentencia de la Corte Interamericana de 4 de septiembre de 2024, notificada el 13 de marzo de 2025 (Serie C N.º 537), constituye el primer pronunciamiento de un tribunal internacional de derechos humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Su aplicación al expediente examinado es directa. La Corte declaró la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por la violación de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la propiedad colectiva, a la salud, a la identidad cultural y a un ambiente sano de los pueblos Tagaeri y Taromenane. Los fundamentos determinantes fueron: (Corte IDH, 2024)²⁵

- **El principio de no contacto como punto de partida obligatorio.** La Corte estableció que el respeto a la decisión de estos pueblos de permanecer en aislamiento debe constituir el punto de partida de toda medida estatal, y que la convencionalidad de cualquier medida adoptada respecto de ellos debe evaluarse a la luz de dicho principio.
- **La falta de debida diligencia en la delimitación efectiva de la zona intangible.** El Estado incurrió en responsabilidad por no delimitar efectivamente la Zona Intangible Tagaeri Taromenane y su zona de

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23. | Poder Ejecutivo del Perú. (2026). Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N.º 00098-2026-2031-CD, que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el plazo de ciento veinte días calendario. Remitido al Congreso de la República mediante Oficio N.º 245-2026-PR, 28 de agosto de 2026. Folios 197 a 302.

amortiguamiento durante un período prolongado, permitiendo durante esa omisión el desarrollo de actividades extractivas.

- **La omisión en la aplicación del principio de precaución.** La Corte determinó que el Estado facilitó actividades extractivas en el Parque Nacional Yasuní sin aplicar el principio de precaución, pese a contar con evidencia sobre la presencia de pueblos en aislamiento en esas zonas.
- **El rechazo del desarrollo económico como justificación.** La Corte reafirmó que **el desarrollo económico no justifica la vulneración de los derechos a la vida, a la integridad y a la autodeterminación de estos pueblos.** El Estado ecuatoriano había invocado precisamente el avance de la industria petrolera como contexto explicativo de los hechos.

58. La medida solicitada en el expediente peruano (habilitar el ingreso de personal, equipos y contratistas a áreas comprendidas dentro de una reserva indígena en virtud de derechos preexistentes) corresponde, en su estructura material, a la conducta que la Corte Interamericana declaró internacionalmente ilícita en el caso Tagaeri y Taromenane: permitir el desarrollo de actividades extractivas en territorios de pueblos en aislamiento sobre la base de títulos otorgados por el propio Estado, sin aplicación del principio de precaución y sin garantía efectiva del principio de no contacto.

Debe subrayarse una diferencia que agrava la posición peruana. En el caso ecuatoriano, la responsabilidad internacional derivó de **omisiones** y de la **falta de debida diligencia en la implementación de un régimen de protección ya existente**. En el caso que ahora se examina, se solicita una **habilitación legislativa expresa para relativizar el régimen de protección**. La conducta estatal no sería omisiva sino activa y deliberada, lo que en el derecho internacional de la responsabilidad agrava la calificación del hecho ilícito y proyecta consecuencias sobre el régimen de reparaciones.

5.6. CASO COMUNIDAD DE LA OROYA VS. PERÚ (2023): EL PRECEDENTE QUE VINCULA DIRECTAMENTE AL ESTADO PERUANO

59. En la sentencia de 27 de noviembre de 2023, notificada en marzo de 2024, la Corte Interamericana declaró la responsabilidad internacional del Estado peruano por la violación de los derechos a un medio ambiente sano, a la salud, a la integridad personal, a la vida, a la niñez, al acceso a la información y a la participación política de los habitantes de La Oroya. Se trata del primer caso contencioso en el que la Corte condena al Perú por **afectaciones derivadas de contaminación ambiental** (Corte IDH, 2023)²⁶. Los estándares fijados en dicha sentencia y que resultan aplicables al análisis del expediente son:

- El deber estatal de **regular, supervisar y fiscalizar las actividades de empresas que puedan producir daños significativos al ambiente y a la salud**, deber que no se satisface con la mera existencia formal de un marco normativo, sino que **exige eficacia material**.
- El deber de asegurar que las decisiones sobre actividades riesgosas se adopten con información ambiental adecuada, accesible y oportuna, y con participación efectiva de las poblaciones afectadas.
- **La prohibición de que consideraciones de índole económica justifiquen el mantenimiento de niveles de protección insuficientes.**

60. La ratio de La Oroya proyecta una consecuencia inmediata. **El Estado peruano se encuentra bajo supervisión de cumplimiento de una sentencia que le ordena fortalecer su régimen de regulación, supervisión y fiscalización ambiental**. La adopción de medidas legislativas que operan en dirección contraria (simplificación de la certificación ambiental, aprobación automática de trámites, reducción de áreas protegidas) no es compatible con las

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Emergencia climática y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025, notificada el 3 de julio de 2025. Serie A No. 32. <https://corteidh.or.cr/tablas/OC-32-2025/>

obligaciones derivadas de dicha supervisión y podría ser valorada por la Corte en la etapa de cumplimiento.

5.7. CONVENIO 169 DE LA OIT Y JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA SOBRE CONSULTA Y CONSENTIMIENTO

61. La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha desarrollado un estándar diferenciado que distingue entre el deber de consulta y la exigencia de consentimiento previo, libre e informado:

- **Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007).** La Corte estableció que, tratándose de planes de desarrollo o inversión a gran escala que tengan un impacto mayor dentro del territorio de un pueblo indígena o tribal, el Estado tiene la obligación no solo de consultar, sino de obtener el consentimiento libre, informado y previo del pueblo, según sus costumbres y tradiciones. Fijó, asimismo, tres salvaguardas: participación efectiva, beneficio compartido y estudio previo de impacto social y ambiental realizado por entidades independientes y técnicamente capaces.
- **Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012).** La Corte precisó que la consulta debe ser previa, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, adecuada y accesible, informada, y realizada mediante procedimientos culturalmente apropiados. Declaró la responsabilidad del Estado por permitir el ingreso de una empresa petrolera al territorio sin consulta.
- **Comunidades Indígenas Kaliña y Lokono vs. Surinam (2015).** Pronunciamiento de particular relevancia para el expediente materia de este análisis. La Corte abordó la superposición entre áreas naturales protegidas y territorios indígenas, y estableció que la protección de las áreas naturales y el goce de los derechos territoriales indígenas no son incompatibles, debiendo el Estado armonizar ambos regímenes mediante la participación efectiva de los pueblos en la gestión y conservación.

- **Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat vs. Argentina (2020).** Primera sentencia contenciosa en que la Corte declaró autónomamente la violación de los derechos a un ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a la identidad cultural, reconociendo la interdependencia entre integridad ecosistémica y subsistencia de los pueblos indígenas.

5.8. OBLIGACIONES DERIVADAS DE LOS TRATADOS AMBIENTALES MULTILATERALES

5.8.1. Convenio sobre la Diversidad Biológica y Marco de Kunming-Montreal

62. El Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, adoptado en 2022 en el marco de la Decimoquinta Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, establece metas de cumplimiento al año 2030 que resultan directamente afectadas por las medidas propuestas: (CDB, 2022, metas 1, 3 y 8)²⁷

- **Meta 1:** asegurar que todas las áreas estén sujetas a planificación espacial participativa e integrada, **reduciendo a valores próximos a cero la pérdida de áreas de alta importancia para la biodiversidad, incluidos los ecosistemas de alta integridad ecológica.**
- **Meta 2:** lograr que al menos el 30 % de las áreas degradadas se encuentren bajo restauración efectiva.
- **Meta 3 (“30x30”):** conservar y gestionar eficazmente al menos el 30 % de las zonas terrestres, de aguas continentales, costeras y marinas, mediante sistemas de áreas protegidas ecológicamente representativos, bien conectados y equitativamente gobernados.

63. La habilitación para reducir físicamente áreas naturales protegidas resulta materialmente incompatible con los compromisos internacionales asumidos

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2024). Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2024. Serie C No. 537.

por el Estado peruano en el Marco de Kunming-Montreal. Su adopción supondría no solo un incumplimiento prospectivo, sino un **retroceso activo** respecto de la línea de base nacional, en un contexto en el que el Perú debe reportar sus avances en el marco de la Estrategia y Plan de Acción Nacional de Diversidad Biológica.

5.8.2. Convención Marco sobre el Cambio Climático y Acuerdo de París

64. El artículo 5 del Acuerdo de París obliga a las Partes a adoptar medidas **para conservar y aumentar los sumideros de carbono y depósitos de gases de efecto invernadero, mencionando expresamente los bosques**, y a promover la aplicación del marco REDD+. El Perú ha suscrito, adicionalmente, la **Declaración de los Líderes de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra (COP26, 2021)**, por la que se comprometió a **detener e invertir la pérdida forestal al año 2030**.
65. Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú asignan al sector **Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura una participación mayoritaria en el inventario nacional de emisiones y, correlativamente, en las medidas de mitigación comprometidas**. Toda medida legislativa que incremente previsiblemente la tasa de deforestación erosiona directamente la viabilidad de dichas contribuciones. El expediente no contiene análisis alguno de consistencia con las NDC, omisión que el propio Ministerio del Ambiente identificó como defecto en su opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 14288/2025-CR.

5.8.3. Convención del Patrimonio Mundial y Reservas de Biosfera

66. El Parque Nacional del Manu se encuentra inscrito en la **Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO desde 1987 y constituye Reserva de Biosfera desde 1977**. El artículo 4 de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural obliga a cada Estado Parte a identificar, proteger, conservar y transmitir a las generaciones futuras el

patrimonio situado en su territorio. El artículo 6, numeral 3, establece que los Estados se comprometen a no tomar deliberadamente ninguna medida que pueda causar daño, directa o indirectamente, al patrimonio cultural y natural situado en el territorio de otros Estados Parte, principio que la práctica del Comité del Patrimonio Mundial ha extendido al patrimonio propio a través del mecanismo de la **Lista del Patrimonio Mundial en Peligro**.

67. La habilitación de actividades de hidrocarburos en el ámbito de la Reserva de Biosfera del Manu o en su zona de amortiguamiento activaría previsiblemente los mecanismos de reporte reactivo del Centro del Patrimonio Mundial y expondría al bien a su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, con las consecuencias reputacionales, turísticas y diplomáticas correspondientes.

5.8.4. Otros instrumentos

68. El Perú es parte de tres convenciones adicionales cuyo contenido resulta directamente concernido por las medidas examinadas:
- La **Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)**²⁸ sitúa al Perú entre sus Estados signatarios originarios. Su relevancia es máxima respecto de las especies maderables neotropicales incluidas en el Apéndice II, señaladamente *Swietenia macrophylla* y *Cedrela odorata*, cuyo comercio exige la emisión de dictámenes de extracción no perjudicial que presuponen un sistema robusto de trazabilidad y control forestal.

²⁸ Adoptada en Washington D. C. el 3 de marzo de 1973, fue suscrita por el Perú en Berna el 30 de diciembre de 1974, aprobada mediante **Decreto Ley N.º 21080 de 21 de enero de 1975**, ratificada el 27 de junio de 1975 y vigente para el país desde el **25 de septiembre de 1975**.

- La **Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar)**²⁹, vigente para el país desde 1992, resulta aplicable en cuanto diversas áreas del ámbito amazónico y costero peruano, entre ellas los complejos de turberas constituyen humedales de importancia internacional.
- La **Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación**³⁰, único acuerdo vinculante que articula ambiente y manejo sostenible de la tierra, aplicable a las medidas sobre tierras de pastoreo y degradación de suelos comprendidas en la facultad e.2.ii.

5.9. LA AUSENCIA DE RATIFICACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ NO EXIME AL ESTADO DE SUS OBLIGACIONES

69. El Perú suscribió el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe en septiembre de 2018, pero su ratificación fue archivada por la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso en octubre de 2020 y nuevamente en julio de 2022.
70. Esta circunstancia no genera un espacio de exención. En primer lugar, porque los derechos de acceso a la información ambiental, participación y acceso a la justicia se encuentran reconocidos autónomamente en la Constitución (artículos 2.5, 2.17, 31 y 139.3), en la Ley N.º 28611 (artículos II, III y IV del Título Preliminar) y en la Ley N.º 27806. En segundo lugar, y de manera decisiva, porque la Corte Interamericana ha incorporado dichos derechos al contenido del artículo 26 de la Convención Americana en la OC-23/17 y los ha

²⁹ Adoptada en Ramsar el 2 de febrero de 1971 y modificada por el Protocolo de París de 3 de diciembre de 1982, fue suscrita por el Perú el 28 de agosto de 1986, aprobada junto con su Protocolo Modificatorio mediante **Resolución Legislativa N.º 25353 de 23 de noviembre de 1991**.

³⁰ Adoptada en París el 17 de junio de 1994, aprobada por el Perú mediante **Resolución Legislativa N.º 26536 de octubre de 1995** y en vigor internacional desde el 26 de diciembre de 1996

reafirmado en la OC-32/25, instrumentos cuya fuerza interpretativa vincula al Perú con independencia del estado de ratificación de Escazú. En tercer lugar, porque el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados obliga al Estado signatario a abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin del tratado.

71. La falta de ratificación de Escazú agrava la exigencia de escrutinio parlamentario sobre el expediente, ya que al carecer el país de los mecanismos reforzados de participación y de protección de defensores ambientales que el Acuerdo establece, el control democrático debe ejercerse de manera más intensa en la sede en que resulta posible, esto es, en el procedimiento parlamentario.

VI. TEST DE PROPORCIONALIDAD

72. El Tribunal Constitucional peruano ha adoptado el principio de proporcionalidad como método de control de las intervenciones estatales sobre derechos fundamentales, estructurado en tres subprincipios sucesivos y de aplicación escalonada:
- **idoneidad** (adecuación causal entre la medida y el fin constitucionalmente legítimo),
 - **necesidad** (inexistencia de medios alternativos igualmente eficaces y menos gravosos) y
 - **proporcionalidad en sentido estricto** o ponderación (que el grado de satisfacción del fin sea al menos equivalente al grado de afectación del derecho intervenido).
73. El estándar aplicable en el presente caso es el de escrutinio estricto, por concurrir tres circunstancias que lo justifican: (i) la intervención recae sobre **bienes jurídicos de degradación irreversible, respecto de los cuales el error decisorio no admite corrección posterior**; (ii) los titulares del derecho afectado

incluyen **colectivos en situación de especial vulnerabilidad** (pueblos en aislamiento, comunidades indígenas y generaciones futuras carentes de representación en el proceso deliberativo); y (iii) la medida se adoptaría mediante **la delegación legislativa que reduce estructuralmente la deliberación pública y el debate parlamentario.**

74. En consecuencia, no es la sociedad civil quien debe acreditar la lesividad de la medida, sino **el proponente quien debe acreditar, con evidencia técnica verificable, que la medida es idónea, necesaria y proporcionada.** Este es, precisamente, el estándar que la normativa peruana de calidad regulatoria impone y que el expediente incumple.

6.1. APLICACIÓN AL PEDIDO DE HABILITACIÓN PARA REDUCIR ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (FACULTAD E.7)

75. La medida consiste en modificar la Ley N.º 26834 “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” (folio 292). El fin invocado es la seguridad energética nacional, mediante la reposición de reservas de gas natural y la reducción de la dependencia estructural del sistema Camisea.

6.1.1. Examen de idoneidad

76. La idoneidad exige una relación causal empíricamente sustentada entre el medio y el fin. El expediente no la acredita. Se limita a afirmar la existencia de 32 estructuras con potencial gasífero en la Cuenca Madre de Dios y a referir “importantes volúmenes de recursos contingentes y prospectivos” según el Libro Anual de Recursos de Hidrocarburos al 31 de diciembre de 2024.

-
77. **Corresponde precisar, desde el rigor técnico, que los recursos prospectivos y contingentes no son reservas.** En la clasificación internacionalmente aceptada, los recursos prospectivos corresponden a cantidades potencialmente recuperables de acumulaciones aún no descubiertas y llevan asociada una probabilidad de descubrimiento que puede ser baja. Los recursos contingentes corresponden a cantidades descubiertas pero cuya recuperación comercial no ha sido demostrada. **El expediente construye una justificación de reducción de áreas protegidas sobre volúmenes cuya existencia comercial no está establecida.**
78. Adicionalmente, el expediente omite considerar los plazos. El propio documento reconoce, en el folio 290, que en el Perú “el proceso de sísmica y perforación de un pozo exploratorio toma entre 10 y 20 años” y que “llevar un campo a producción toma en el Perú 15 años a más”. Aun bajo el supuesto contrafáctico de que la simplificación administrativa propuesta redujera dichos plazos, la contribución a la seguridad energética se materializaría en un horizonte de largo plazo. La medida es, por tanto, **estructuralmente no idónea para atender la finalidad de seguridad energética en el horizonte temporal en que el propio expediente la sitúa: el vencimiento del contrato de Camisea en 2040. El examen de idoneidad no se supera.**

6.1.2. Examen de necesidad

79. El subprincipio de necesidad exige acreditar la inexistencia de medios alternativos igualmente idóneos y menos lesivos. **El expediente no realiza ningún análisis de alternativas, lo que constituye un incumplimiento directo del artículo 5 del Reglamento del Análisis de Impacto Regulatorio.** La existencia de alternativas menos lesivas no analizadas determina que **el subprincipio de necesidad tampoco se satisfaga.**

6.1.3. Examen de proporcionalidad

Bien jurídico satisfecho por la medida	Grado de satisfacción
Seguridad energética nacional mediante incorporación de reservas de gas natural.	BAJO. Recursos prospectivos no probados; Horizonte superior a 20 años; Contribución marginal al balance energético nacional.
Reducción de la dependencia del sistema Camisea.	BAJO. No se acredita que las estructuras identificadas posean volúmenes ni condiciones de uso.

BIEN JURÍDICO INTERVENIDO	GRADO DE AFECTACIÓN
Integridad del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y garantía institucional de permanencia (Art. 68 Const.; art. 3 Ley 26834).	GRAVE. Supresión de la garantía de carácter definitivo; Efecto precedente sobre la totalidad del sistema.
Diversidad biológica de ecosistemas de megadiversidad reconocida internacionalmente (Manu, Bahuaja Sonene, Amarakaeri).	GRAVE E IRREVERSIBLE. Pérdida no compensable; endemismos; funcionalidad ecosistémica.

Bien jurídico satisfecho por la medida	Grado de satisfacción
Atracción de inversión privada en el subsector.	BAJO. Sujeto a condiciones de mercado internacionales ajenas al control del legislador.
Generación de canon y regalías para las regiones.	BAJO. Diferido en el tiempo; contingente porque no hay reservas probadas.

BIEN JURÍDICO INTERVENIDO	GRADO DE AFECTACIÓN
Vida e integridad de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.	MÁXIMA. Peligro de mortalidad masiva; irreversible; no compensable.
Compromisos climáticos del Estado (NDC, Acuerdo de París, Glasgow) y servicios de regulación climática.	GRAVE. Emisiones por deforestación y por combustión; pérdida de sumidero.

- La medida NO SUPERA el examen de idoneidad, por ausencia de relación causal acreditada entre el medio y el fin en el horizonte temporal invocado.
- La medida NO SUPERA el examen de necesidad, por existencia de alternativas sustancialmente menos lesivas, ninguna de las cuales fue analizada en el expediente.
- La medida NO SUPERA el examen de proporcionalidad en tanto satisface de modo mínimo y diferido bienes jurídicos de contenido económico, a costa de la afectación grave, irreversible y no compensable de bienes jurídicos de rango constitucional superior, incluida la vida de poblaciones en situación de vulnerabilidad extrema.

En conclusión, la medida es desproporcionada y no cumple con los estándares mínimos requeridos.

6.2. APLICACIÓN A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY N.º 28736

80. **En este caso, la medida no admite el ingreso al examen de ponderación, toda vez que el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal, en su contenido esencial, no son susceptibles de ponderación frente a bienes de contenido económico, constituyendo una posición jurídica resistente a la ponderación por tratarse de derechos cuyo núcleo es inderogable incluso en situaciones de emergencia (artículo 27.2 de la Convención Americana).**

Cuando el bien intervenido es la subsistencia física y la integridad moral de un colectivo humano, mientras el bien satisfecho es la ejecutabilidad de contratos de exploración de hidrocarburos, no existe una relación de conmensurabilidad que permita la ponderación, con la agravante de que la afectación se produce sobre personas que, por definición, no pueden ejercer defensa alguna de sus vidas ni participar en el procedimiento deliberativo.

81. La respuesta constitucional no puede ni debe “depender de la intensidad de las actividades extractivas”.

6.3. APLICACIÓN A LAS MEDIDAS FORESTALES DE LA FACULTAD E.2.III

6.3.1. Medida (vi): exclusión de los bosques plantados del patrimonio forestal

82. La medida propone “establecer que los bosques plantados con inversión privada en tierras de dominio público, a través de concesiones, no se consideren patrimonio forestal, como si ocurre con los bosques naturales”, con la finalidad de “brindar mayor seguridad jurídica al que invierte en plantaciones forestales, eliminando el riesgo que se desconozca su derecho de propiedad sobre el producto que obtiene con su inversión” (folio 214).
83. Sin embargo, el ordenamiento vigente ya reconoce al titular de una plantación forestal la propiedad sobre los productos que obtiene, sin necesidad de excluir la masa boscosa del patrimonio forestal de la Nación. La medida confunde dos planos jurídicos distintos: la titularidad sobre el aprovechamiento del producto y la calificación del bien como integrante del patrimonio nacional sujeto a régimen de protección.
84. El efecto material de la medida excede ampliamente su justificación declarada. La exclusión del patrimonio forestal produce, como consecuencia sistémica, la **sustracción de la masa boscosa del régimen de tutela, control y fiscalización** que la Ley N.º 29763 articula precisamente sobre la base de dicha calificación. Genera, además, un riesgo de arbitraje regulatorio grave. La distinción entre un bosque plantado y un bosque natural regenerado o enriquecido exige verificación técnica de campo especializada. **En ausencia de un sistema robusto de trazabilidad, la categoría “bosque plantado no sujeto a patrimonio forestal” opera como vía potencial de blanqueo de madera de origen natural**, como ya viene sucediendo actualmente con el registro de plantaciones forestales sin verificación *in situ*. Adicionalmente, podría

constituirse en un mecanismo de posesión y acaparamiento de tierras públicas de manera indefinida, y por una vía apócrifa. La medida no supera el examen.

6.3.2. Medida (v): aprobación automática de trámites administrativos

85. La medida propone que los titulares de títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre “que han acreditado por varios años el cumplimiento de sus obligaciones, tengan aprobación automática de sus trámites administrativos”, con la finalidad de “eliminar burocracia, pero focalizado en quienes han demostrado buen comportamiento” (folio 214).
86. La medida podría interpretarse como aparentemente idónea para reducir plazos administrativos. No obstante, **la técnica de la aprobación automática, regulada en el artículo 33 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, resulta estructuralmente inadecuada cuando el objeto del procedimiento es la autorización de aprovechamiento de recursos naturales, por cuanto el control técnico previo constituye el mecanismo mismo mediante el cual el Estado ejerce la función de tutela que el artículo 66 de la Constitución le encomienda. Aprobar automáticamente un plan operativo forestal equivale a renunciar a verificar la sostenibilidad del aprovechamiento en el ciclo en que se ejecuta, poniendo en grave riesgo la integridad estructural y funcional de recursos naturales (bosques, suelos, biodiversidad, agua, flora y fauna) y servicios ecosistémicos que son Patrimonio de todos los peruanos.**
87. Existen alternativas sustancialmente menos lesivas, ampliamente documentadas en la literatura de gestión regulatoria, tales como la fiscalización basada en riesgo, digitalización e interoperabilidad de expedientes sin renuncia al control sustantivo, entre otros, que no fueron presentadas ni analizadas.

88. Pese a lo señalado, una eventual aprobación de esta medida generaría graves afectaciones al Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación. Ello debido a que **el criterio habilitante propuesto de “haber acreditado por varios años el cumplimiento” implica una indeterminación tal que no permite anticipar cuales son las variables, parámetros, criterios, indicadores ni instrumentos de gestión con los cuales se mide objetivamente ese buen cumplimiento, ni el universo o categorías de beneficiarios, quedando su determinación a discrecionalidad de los funcionarios o del propio reglamento delegado.**
89. Adicionalmente, la evidencia disponible sobre el sector forestal peruano documenta la existencia de mecanismos de aprovechamiento ilegal que operan precisamente mediante titulares formalmente cumplidores que sobredimensionan volúmenes autorizados para amparar madera de origen controversial. Por su parte, los mecanismos de certificación voluntaria tampoco han garantizado la legalidad ni la sostenibilidad de las operaciones y del origen de los productos forestales maderables, no maderables, de fauna silvestre, e incluso de certificados de carbono. La aprobación automática eliminaría los mecanismos de control estatal irrenunciables, en que dichas prácticas son detectables. Esta medida tampoco supera el examen.

6.3.3. Medida (ii): prelación de bosques de producción permanente y concesiones sobre derechos posteriores

La medida propone establecer que los bosques de producción permanente y las concesiones forestales “prevalecen sobre otros derechos que **resulten posteriores e incompatibles**” con el fin declarado de brindar seguridad jurídica a las inversiones forestales.

90. Al respecto, cabe precisar que los Bosques de Producción Permanente (BPP) constituyen una unidad del ordenamiento forestal (art. 28, literal a, de la Ley 29763) destinada a la gestión sostenible y permanente de bienes y servicios del

Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación bajo dominio público (arts. 4 y 5), cuya finalidad comprende, por mandato expreso del art. 29, la producción sostenida de productos forestales maderables y diferentes a la madera, de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas. Todo ello sobre bosques de las categorías I y II definidas por el art. 27, literal a) de la Ley Forestal. De allí que el título habilitante no autorice la sustitución de la cobertura, sino su manejo bajo plan aprobado y regencia (arts. 44, 45 y 23), quedando el concesionario constituido en custodio forestal responsable de la integridad del área (art. 53). Se sigue de ello que el BPP cumple también funciones ecológicas indisociables de la conservación del suelo y control de la erosión, protección de fuentes de agua, nacientes y cabeceras de cuenca y de la vegetación ribereña (arts. 8, 9 y 38, último párrafo), mantenimiento de la diversidad biológica (art. 39) y provisión de servicios ecosistémicos con valor de mitigación y adaptación frente al cambio climático (arts. 7, 52 y 72), función que se explica por el principio de enfoque ecosistémico consagrado en el art. II, numeral 6, del Título Preliminar.

91. Por ello, en tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, con o sin cobertura vegetal, rige la prohibición absoluta de cambio de uso actual a fines agropecuarios, así como la prohibición de otorgar títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión y de reconocer o instalar infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados (art. 37), sin que el desbosque excepcional del art. 36 pueda ser empleado como vía indirecta de conversión agropecuaria; prohibición que resulta particularmente exigible frente a la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973, cuya exoneración de la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor a predios con título o constancia de posesión opera, en los hechos, como un mecanismo de formalización retroactiva de ocupaciones y deforestación consumados con anterioridad a su vigencia, incluso en ámbitos superpuestos a BPP, y cuya aplicación debe interpretarse restrictivamente a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 00003-2024-

PI/TC y acumulados (26 de marzo de 2025), que declaró inconstitucionales las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera y Segunda de dicha ley y restableció la exigencia de zonificación forestal como condición del otorgamiento de títulos habilitantes. **En consecuencia, y por aplicación del principio de no regresión ambiental y del deber estatal de conservación de la diversidad biológica (arts. 67 y 68 de la Constitución; art. 1 de la Ley 29763), el redimensionamiento de un BPP, regulado por la Novena Disposición Complementaria Final del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. 018-2015-MINAGRI, y los Lineamientos aprobados por R.M. 0368-2018-MINAGRI, modificada por R.M. 0442-2019-MINAGRI, no puede constituir un instrumento de desafectación destinado a habilitar usos agropecuarios o a convalidar deforestación ilegal, sino únicamente un mecanismo de corrección técnica que solo resulta admisible cuando la exclusión se orienta a asignar al área un régimen de mayor nivel de protección (áreas naturales protegidas (Ley 26834), bosques protectores (art. 31), reservas para pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (art. 27, literal d, numeral 1, y Ley 28736) o el reconocimiento de derechos territoriales de comunidades nativas y campesinas), debiendo toda modificación inscribirse obligatoriamente en el Catastro Forestal, de observancia obligatoria para todos los sectores y niveles de gobierno (art. 34).** Precisamente el tipo de derechos cuya postergación el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional al examinar la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 31973.

6.4. APLICACIÓN AL IGASPE Y A LA RECLASIFICACIÓN ANTICIPADA DE PROYECTOS PETROQUÍMICOS

92. El expediente propone la creación de un “mecanismo ambiental diferenciado, simplificado” para las actividades de exploración sísmica y perforación exploratoria (IGASPE) y la optimización de la clasificación anticipada de proyectos petroquímicos hacia la categoría de estudio de impacto ambiental semidetallado.

93. El expediente sustenta la medida en la premisa de que los impactos de la exploración sísmica y de la perforación exploratoria son “en términos localizados” (folio 292). Esta premisa fáctica no se acredita mediante estudio, evaluación o referencia técnica alguna. Desde la ecología de bosques tropicales, la premisa es incorrecta, debido a que la exploración sísmica en selva baja implica la apertura de líneas sísmicas que fragmentan el suelo y el dosel, generan efectos de borde, habilitan vías de acceso para actividades ilegales secundarias y alteran los patrones de desplazamiento de fauna en escalas espaciales muy superiores a la huella física directa. El impacto no es localizado: es extenso, profundo, difuso, acumulativo y persistente. En consecuencia, la medida no supera el examen de idoneidad.
94. Sobre la reclasificación anticipada. El expediente enuncia criterios técnicos de diferenciación (materia prima y fuente de energía, producto petroquímico, fuente de agua, localización, aplicación de tecnologías de captura de carbono y capacidad máxima de producción), y admite expresamente que la clasificación “podrá sustentarse mediante análisis teóricos, modelaciones, estimaciones, información técnica y otras herramientas de evaluación” (folio 293). Sin embargo, sustituir la evaluación preliminar por análisis teóricos y estimaciones invierte la lógica preventiva del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, que exige que la determinación de la categoría se fundamente en la caracterización del proyecto y de su entorno, no en modelaciones genéricas. Se observa, adicionalmente, que el propio expediente reconoce que la finalidad es “evitar la necesidad de atravesar un EVAP” (folio 293), es decir, **suprimir la etapa de evaluación preliminar: ello constituye, en rigor técnico, una exoneración procedimental, no una adecuación de categoría.**

Ninguna de las medidas de riesgo crítico y alto sometidas a la prueba de proporcionalidad lo supera. En la mayoría de los casos el examen se frustra en el

principio de idoneidad, por ausencia de acreditación empírica de la relación causal entre medio y fin. En todos los casos se frustra en el principio de necesidad, por existencia de alternativas menos lesivas no analizadas. Este resultado es consecuencia directa del déficit técnico y científico del expediente.

VII. ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA

7.1. ESTÁNDAR APLICABLE

95. Mediante el Decreto Legislativo N.º 1310 y normas conexas, el ordenamiento peruano ha incorporado exigencias vinculantes en materia de Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos, y mediante el Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los lineamientos generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante. Dichas normas exigen, como contenido mínimo del análisis:
- identificación y delimitación del problema público, con evidencia;
 - definición de objetivos;
 - identificación y evaluación comparada de alternativas, incluida la alternativa de no intervención;
 - análisis de impactos, incluidos los ambientales y sociales;
 - evaluación de la viabilidad de implementación; y
 - previsión de mecanismos de monitoreo y evaluación ex post.
96. Estos estándares son consistentes con las Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria, marco al que el Perú se ha adherido en el contexto de su proceso de vinculación con dicha organización.

7.2. DEFICIENCIAS IDENTIFICADAS

7.2.1. Ausencia de línea de base ambiental

97. **El expediente no contiene línea de base ambiental alguna respecto de las medidas de mayor impacto.** No se consigna: la superficie de bosques que resultaría afectada; el número, extensión y categoría de las áreas naturales protegidas potencialmente comprendidas; el valor de la biodiversidad perdida, el número de comunidades nativas y campesinas potencialmente afectadas en el ámbito de aplicación; la ubicación y extensión de las reservas territoriales e indígenas; ni las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a los escenarios de intervención.
98. La ausencia es tanto más notable cuanto que el propio expediente demuestra capacidad de manejo de información cuantitativa detallada cuando sesgadamente el dato favorece a la propuesta. La asimetría en el tratamiento de la evidencia es, en sí misma, un indicador de calidad regulatoria deficiente, falta de objetividad, limitada valoración de los daños e impactos con la intención de inclinar las decisiones a favor de actividades extractivas de alto impacto, sesgo en la toma de decisiones públicas, invisibilización de las afectaciones por vulneración de derechos.

7.2.2. Ausencia de análisis de alternativas

99. El Reglamento del Análisis de Impacto Regulatorio exige la identificación y evaluación comparada de al menos dos alternativas además de la de no intervención. **El expediente no fórmula alternativa alguna respecto de ninguna de las medidas de riesgo crítico o alto.** La estructura expositiva es invariablemente lineal: diagnóstico del problema, objetivo de la regulación, medidas concretas, justificación de la necesidad de norma con rango de ley. La sección de “justificación de la necesidad de una norma con rango de ley” se limita, en la mayoría de los casos, a la fórmula redundante y vacía, según la cual se repite: “ante la necesidad de modificar las normas con rango de ley

previamente enunciadas, se determina la justificación de la emisión de una norma del mismo rango en atención a la jerarquía normativa”.

100. Este razonamiento es circular (*petitio principii*). Justifica el cambio de rango de la norma en la necesidad de modificar el rango de la norma, no en la necesidad de la intervención ni la superioridad de la alternativa elegida, por lo cual no satisface el estándar reglamentario.

7.2.3. Ausencia de análisis costo-beneficio y de cuantificación de impactos

101. El expediente no cuantifica los beneficios esperados de ninguna de las medidas de riesgo crítico ni, correlativamente, los costos ambientales y sociales asociados. No se estima el valor de los servicios ecosistémicos que **resultarían afectados** (regulación hídrica, almacenamiento de carbono, control de erosión, polinización, provisión de recursos no maderables), pese a que la metodología para dicha valoración se encuentra disponible y ha sido aplicada en el país.
102. Esta omisión adquiere especial relevancia a la luz de la evidencia económica internacional. El Banco Mundial, en su estudio sobre el valor económico de la naturaleza, ha estimado que un colapso parcial de los servicios ecosistémicos seleccionados podría reducir el producto bruto interno mundial en aproximadamente 2,7 billones de dólares anuales hacia 2030, con impactos proporcionalmente mayores en países de ingreso bajo y medio-bajo dependientes de recursos naturales. El Foro Económico Mundial ha estimado que más de la mitad del producto bruto interno mundial (del orden de 126,3 billones de dólares según el World Economic Outlook del FMI 2026) depende de la naturaleza y de sus servicios, y sus informes recientes sobre riesgos globales sitúan de manera consistente los riesgos ambientales: eventos climáticos extremos, pérdida de biodiversidad, colapso de ecosistemas y cambios críticos en los sistemas terrestres entre los de mayor severidad en el horizonte de diez años.

103. Un análisis de impacto regulatorio que omite internalizar estos costos incumple, además del estándar reglamentario, el principio de internalización de costos consagrado en el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley N.º 28611.

7.2.4. Contradicciones internas del expediente

104. Se han identificado contradicciones internas que comprometen la coherencia y, por tanto, la aptitud del documento para fundar una decisión parlamentaria informada. Se consignan las cuatro de mayor alcance:

N.º	Afirmación del expediente	Disposición del propio expediente que la contradice
1	Folio 294: “de las propuestas normativas en materia de hidrocarburos, ninguna de ellas pretende modificar temas relacionados a consulta previa, estándares ambientales, regalías o estabilidad contractual”.	Folio 292: se solicita modificar la Ley de Áreas Naturales Protegidas para su reducción física, y modificar la Ley N.º 28736 (PIACI). Folio 292: se solicita modificar la Ley N.º 26221 “en los extremos referidos a plazos y modalidades contractuales, así como las disposiciones relacionadas a regalías y canon”.
2	Folio 292 y 293: la simplificación “no implica una reducción o flexibilización de los estándares de protección ambiental”.	Folio 293: se reconoce que la finalidad de la reclasificación anticipada es “evitar la necesidad de atravesar un EVAP”, es decir, suprimir la etapa de evaluación preliminar del SEIA.

N.º	Afirmación del expediente	Disposición del propio expediente que la contradice
3	Folio 212: “Esta simplificación no debe entenderse como una exoneración general de obligaciones ambientales. Su finalidad es diferenciar los procedimientos [...] manteniendo la protección ambiental y la fiscalización correspondiente”.	Folio 214, medida (v): se propone la “aprobación automática” de trámites administrativos forestales, técnica que por definición excluye la evaluación previa y, con ella, la fiscalización ex ante.
4	Folios 213-214: el objetivo declarado es “fortalecer el ordenamiento forestal” y la “lucha contra la deforestación”.	Folio 214, medida (vi): se propone excluir del patrimonio forestal a los bosques plantados en tierras de dominio público, sustrayéndolos del régimen de tutela que la propia Ley N.º 29763 articula sobre esa calificación.

7.2.5. Falacia de la neutralidad procedimental

105. El expediente recurre de manera sistemática a una estructura argumentativa que denominamos **falacia de la neutralidad procedimental**, al afirmar que **una medida modifica únicamente el procedimiento y no el nivel sustantivo de protección**. La fórmula aparece reiterada y arteramente: “se busca adecuar los instrumentos y procedimientos ambientales a la naturaleza, duración, características y nivel de significancia de los impactos”; “una mejora regulatoria orientada a lograr procedimientos más proporcionales, predecibles y eficientes, sin afectar los estándares de protección ambiental”.
106. El argumento es insostenible en el ámbito del derecho ambiental preventivo, por razones estructurales. En un sistema cuya lógica es la prevención, el procedimiento es el estándar. La certificación ambiental no protege el ambiente por su contenido declarativo, sino porque instituye un momento de verificación técnica previa, con participación ciudadana y con posibilidad de

imponer condiciones o denegar la autorización. Suprimir la evaluación preliminar, sustituir el estudio detallado por uno semidetallado o instituir la aprobación automática no son ajustes procedimentales, **son reducciones del nivel de protección efectiva, con independencia de que las normas sustantivas permanezcan formalmente inalteradas.**

7.2.6. Conflicto de interés institucional y riesgo de captura regulatoria

107. Las medidas relativas a hidrocarburos han sido formuladas y sustentadas por el sector promotor de la actividad. Ello exige, conforme a las buenas prácticas regulatorias, la incorporación de contrapesos institucionales explícitos. **El expediente no da cuenta de la opinión técnica del Ministerio del Ambiente, del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre ni del Ministerio de Cultura respecto de las medidas que inciden en sus respectivos ámbitos de competencia, pese a que la modificación de la Ley N.º 26834 y de la Ley N.º 28736 recae directamente sobre materias de su rectoría.**
108. Esta ausencia es particularmente relevante si se considera que el Ministerio del Ambiente ya se pronunció desfavorablemente sobre una propuesta de contenido sustancialmente equivalente. **Un expediente de calidad regulatoria que omite consignar la opinión contraria de la autoridad rectora sobre el fondo de la medida no permite al Congreso adoptar una decisión informada.**

El expediente no satisface los estándares mínimos de Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante establecidos en el Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM respecto de las facultades de mayor incidencia ambiental. La deficiencia impide materialmente al Congreso ejercer el control que el artículo 104 de la Constitución le impone, en tanto no puede evaluarse la proporcionalidad de una medida cuyos costos no han sido identificados ni cuantificados.

VIII. ANÁLISIS CIENTÍFICO, ECOLÓGICO Y CLIMÁTICO

8.1. LÍNEA DE BASE: ESTADO DE LOS BOSQUES Y DE LA BIODIVERSIDAD DEL PERÚ

8.1.1. Magnitud y significación del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación

109. El Perú posee el noveno lugar mundial en superficie de bosques y el segundo de América del Sur. Conforme al Nivel de Referencia de Emisiones Forestales presentado por el Estado peruano ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, **el bioma amazónico peruano abarca 78'308,801 hectáreas, de las cuales 67'388,450 hectáreas permanecen como bosques, habiéndose perdido 10'920,351 ha de cobertura de la Amazonía peruana.** (MINAM, 2026a)³¹.
110. El Perú es uno de los diecisiete países megadiversos del planeta. Ocupa posiciones de liderazgo mundial en riqueza de aves, mariposas, orquídeas, peces amazónicos y anfibios, y alberga una fracción sustancial de la diversidad de plantas vasculares del Neotrópico. Esta condición constituye el fundamento material de los servicios ecosistémicos que sostienen la vida, la provisión de agua para consumo humano y la pesquería continental del país.

8.1.2. Tendencia de la pérdida de cobertura: el dato que el expediente omite

111. El expediente no consigna dato alguno sobre la tendencia reciente de deforestación en el Perú. Dicha omisión es determinante, por cuanto la evidencia disponible describe un escenario de deterioro acelerado que altera radicalmente la evaluación de razonabilidad de cualquier medida de flexibilización.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). Caso Comunidad de La Oroya vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C No. 511.

-
112. Conforme al análisis del Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina, basado en los datos anuales de la Universidad de Maryland difundidos a través de Global Forest Watch: (MAAP, 2026)³²
- Durante 2025 se deforestaron 736 484 hectáreas en el conjunto de la Amazonía. El 94,6 % de dicha pérdida fue atribuible a la agricultura, permanente y migratoria; el 5,3 % a minería aurífera; y el 0,1 % a carreteras e infraestructura.
 - **El Perú registró 147 480 hectáreas de pérdida de bosque primario no asociada a incendios durante 2025, la cifra más alta de los últimos cinco años.**
 - El Perú encabezó, además, el ranking de deforestación amazónica asociada a la minería aurífera durante 2025, con alrededor de 18 200 hectáreas afectadas, por delante de los demás países de la cuenca.
 - En el conjunto de la Amazonía, los incendios afectaron 1,5 millones de hectáreas de bosque primario durante 2025, tercera cifra más alta desde 2002.
113. Estos datos describen el contexto ambiental en el cual se presenta la solicitud de delegación de facultades legislativas. **El Perú se encuentra en el peor momento de su serie histórica reciente de pérdida de bosque primario y lidera la deforestación minera amazónica (MAAP, 2026)³³. En este escenario el expediente propone flexibilizar el régimen de títulos habilitantes forestales, instituir la aprobación automática de trámites, excluir masas boscosas del patrimonio forestal y simplificar la formalización minera.**

³² Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2022). Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal. Decisión 15/4 de la Decimoquinta Conferencia de las Partes. Montreal: Secretaría del CDB.

³³ Naciones Unidas. (2015). Acuerdo de París. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 30442. | Ministerio del Ambiente del Perú. (2020). Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú. Reporte de actualización periodo 2021-2030. Lima: MINAM.

8.1.3. El régimen de incendios forestales según los propios datos del expediente

114. El expediente reconoce que según información del SERFOR, aproximadamente el 98 % de los incendios forestales tiene origen antrópico y se relaciona principalmente con la quema intencional de bosques para abrir tierras para usos agropecuarios, impulsados por el régimen de impunidad creado por la Ley N° 31973, como por las quemas de residuos agrícolas y de pastizales que pierden el control y se propagan a plantaciones, pajonales, matorrales y bosques naturales. Según el Instituto Nacional de Defensa Civil, durante 2024 se registraron 1 798 incendios forestales hasta noviembre, con un saldo de 35 personas fallecidas y más de 80 000 hectáreas afectadas, mientras que SERFOR contabilizaba 3 980 eventos y más de 63 000 hectáreas hasta julio del mismo año. Con metodología satelital independiente, MapBiomas Fuego Perú estimó en 262 100 hectáreas la superficie quemada por primera vez en 2024, la segunda mayor de la serie 2013 - 2024.

El expediente identifica los factores de riesgo: “las sequías prolongadas, las altas temperaturas, la disminución de la humedad atmosférica y los vientos intensos incrementan la probabilidad de ignición y propagación”. Esta caracterización es correcta y coincide con la literatura sobre régimen de fuego en bosques tropicales. Lo que el expediente no advierte, y constituye una omisión analítica grave es que **esos factores de riesgo se encuentran actualmente en fase de intensificación por efecto del evento ENSO en curso** (SERFOR, citado en Poder Ejecutivo del Perú, 2026, folio 213)³⁴.

³⁴ Ministerio del Ambiente del Perú. (2020). Nivel de Referencia de Emisiones Forestales del Bioma Amazónico del Perú. Presentado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Lima: MINAM.

8.2. EL ESCENARIO CLIMÁTICO: EL NIÑO 2026 - 2027 Y EL MOMENTO DE LA PROPUESTA

8.2.1. Estado oficial del evento

115. La Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (ENFEN) mantiene vigente el estado de Alerta de El Niño Costero. Conforme al Comunicado Oficial N.º 15-2026, emitido el 28 de agosto de 2026, el mismo día en que el Poder Ejecutivo remitió el proyecto al Congreso (Comisión Multisectorial ENFEN, 2026)³⁵, los pronósticos oficiales establecen:

Variable pronosticada	Valor oficial ENFEN ³⁶
Probabilidad de magnitud EXTRAORDINARIA en la región Niño 1+2 (costa norte y centro), septiembre 2026, enero 2027	Igual o superior al 62 %
Probabilidad de magnitud MUY FUERTE en la región Niño 3.4 (Pacífico central), septiembre 2026, enero 2027	Al menos 58 %
Pico de intensidad esperado	Noviembre, diciembre de 2026
Magnitud prevista para febrero, marzo de 2027	Fluctuante entre fuerte y extraordinaria
Persistencia del calentamiento	Hasta el verano de 2027, con transición gradual a condiciones neutras en otoño de 2027

³⁵ Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina. (2026). MAAP N.º 244: Deforestación en la Amazonía en 2025, sobre la base de datos anuales de la Universidad de Maryland difundidos por Global Forest Watch. Amazon Conservation Association.

³⁶ Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño. (2026). Comunicado Oficial ENFEN N.º 15-2026, de 28 de agosto de 2026, e Informe Técnico ENFEN N.º 15-2026. Callao: IMARPE.

Variable pronosticada	Valor oficial ENFEN ³⁶
Precipitación prevista, verano 2026-2027	Por encima de lo normal en costa norte y central; por debajo de lo normal en la región andina sur
Temperatura del aire, septiembre, noviembre de 2026	Muy por encima de lo normal en toda la costa, con posibilidad de nuevos récords
Comportamiento del stock norte-centro de anchoveta	Replegado hacia la franja costera dentro de las diez millas náuticas, con cardúmenes profundizados

8.2.2. Implicancias para los ecosistemas forestales andino-amazónicos

116. Desde la meteorología aplicada, la señal más relevante del pronóstico para el análisis del expediente es la anomalía negativa de precipitación proyectada para la sierra sur y la región amazónica. Los eventos ENSO de intensidad fuerte a extraordinaria en el Pacífico central se asocian históricamente en el Perú con déficits pluviométricos significativos en Cusco, Puno, Apurímac y Ayacucho, y con condiciones de sequía en amplios sectores de la cuenca amazónica.
117. La secuencia causal es conocida y está bien documentada en la literatura sobre ecología del fuego en bosques tropicales: (IPCC, 2019, cap. 2; Flores et al., 2024)³⁷
- El déficit de precipitación reduce el contenido de humedad del combustible fino y de la hojarasca, disminuyendo el umbral de ignición.

³⁷ Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina. (2026). MAAP N.º 244: Deforestación en la Amazonía en 2025, sobre la base de datos anuales de la Universidad de Maryland difundidos por Global Forest Watch. Amazon Conservation Association.

-
- El incremento de la temperatura del aire y el descenso de la humedad relativa elevan el déficit de presión de vapor, acelerando la desecación del material combustible.
 - El estrés hídrico induce mortalidad de individuos arbóreos y caída de hojas, incrementando la carga de combustible en el sotobosque.
 - **La apertura del dosel por mortalidad y por actividad extractiva incrementa la radiación incidente y la ventilación a nivel del suelo, desecando aún más el microclima interior del bosque.**
 - **Las quemas agrícolas y los incendios provocados para abrir tierras para la agroindustria, que el propio expediente identifica como origen del 98 % de los incendios, encuentran entonces condiciones de propagación que en años normales no existirían.**
 - El fuego, una vez ingresado al bosque, genera mortalidad diferida de individuos de corteza delgada, incrementando la carga de combustible y la probabilidad de reincidencia, en un mecanismo de retroalimentación positiva ampliamente documentado.
 - **El impacto en la fauna y en la biodiversidad es devastador, generando la muerte de miles de animales y destrucción de la microfauna en el suelo, lo cual conlleva a la pérdida total de productividad de las áreas quemadas.**
118. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, en su Sexto Informe de Evaluación, ha establecido con alto nivel de confianza que en América Central y del Sur el cambio climático está incrementando la frecuencia e intensidad de sequías, olas de calor e incendios forestales, y ha identificado **la Amazonía como uno de los sistemas con mayor riesgo de transiciones abruptas y de gran escala. El Informe Especial sobre el Cambio Climático y la Tierra documenta, asimismo, la interacción entre cambio de uso del suelo, degradación forestal y amplificación de los riesgos climáticos.**

8.2.3. La valoración del momento: la inversión del deber de prevención

119. La convergencia temporal documentada en este informe merece ser expresamente ponderada por las comisiones dictaminadoras:

- El 28 de agosto de 2026, el ENFEN emitió el Comunicado Oficial N.º 15-2026, elevando a 62 % o más la probabilidad de un evento El Niño costero de magnitud **extraordinaria**.
- El mismo 28 de agosto de 2026, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso el pedido de facultades **para flexibilizar el régimen forestal, habilitar la reducción de áreas naturales protegidas y simplificar la certificación ambiental**.
- El **plazo de la delegación solicitada, de 120 días calendario, se superpone exactamente con la ventana de pico de intensidad del evento (noviembre-diciembre de 2026) y con la estación en que se concentra históricamente la mayor incidencia de incendios forestales.**

120. El deber de prevención, en su formulación jurídica y en su fundamento técnico, exige intensificar los controles cuando el riesgo se incrementa. La propuesta examinada los reduce precisamente cuando el riesgo alcanza su máximo previsible. Desde la perspectiva de la gestión del riesgo de desastres, esta secuencia no admite calificación técnica favorable

8.3. UMBRALES CRÍTICOS DE TRANSICIÓN DEL BIOMA AMAZÓNICO

8.3.1. Estado del conocimiento

121. La literatura científica ha establecido que el bioma amazónico funciona como un sistema acoplado bosque-atmósfera, en el cual la evapotranspiración de la masa forestal genera el reciclaje de humedad que sostiene la precipitación en las regiones situadas a sotavento. Este mecanismo de cascada de humedad puede operar hasta cinco o seis veces sucesivas, transportando agua desde el Atlántico hacia el occidente amazónico y hacia los Andes tropicales. El Perú, por su posición geográfica, se encuentra en el extremo receptor de dicha

cascada, lo que determina que la deforestación ocurrida en el oriente amazónico, principalmente en territorio brasileño, afecte directamente el régimen de precipitación del territorio peruano.

122. **Los trabajos de Lovejoy y Nobre publicados en Science Advances (2018 y 2019) establecieron que la pérdida de entre el 20 % y el 25 % de la cobertura forestal amazónica, en combinación con el calentamiento global, podría desencadenar una transición de amplias extensiones del bioma hacia ecosistemas de tipo sabánico, en un proceso de carácter irreversible en escalas de tiempo relevantes para la gestión (Lovejoy y Nobre, 2018, 2019)³⁸.**
123. El estudio de Flores y colaboradores publicado en Nature en 2024 analizó cinco factores principales de estrés hídrico sobre los bosques amazónicos y sus umbrales críticos, y estimó que hacia 2050 entre el 10 % y el 47 % de los bosques amazónicos estarán expuestos a perturbaciones concurrentes que podrían desencadenar transiciones ecosistémicas de escala regional o incluso de bioma. Los autores documentan que las retroalimentaciones históricas entre el bosque y las condiciones ambientales están siendo sustituidas por retroalimentaciones nuevas que reducen la resiliencia del sistema (Flores et al., 2024)³⁹.
124. **Las estimaciones disponibles sitúan la pérdida acumulada de cobertura forestal amazónica en torno al 13 % a 15 % del bioma. La distancia respecto del umbral de 20 % a 25 % es, por tanto, del orden de una década de deforestación a las tasas actuales.** En este contexto, la contribución peruana

³⁸ Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2026). Información oficial sobre incendios forestales, citada en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N.º 00098-2026-2031-CD, folio 213.

³⁹ Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño. (2026). Comunicado Oficial ENFEN N.º 15-2026, de 28 de agosto de 2026, e Informe Técnico ENFEN N.º 15-2026. Callao: IMARPE. <https://enfen.imarpe.gob.pe/>

adquiere una relevancia que excede su participación proporcional en la superficie del bioma, por tres razones:

- **Posición en la cascada de humedad.** La Amazonía peruana ocupa el extremo occidental del sistema de reciclaje de humedad. La degradación de su cobertura afecta directamente la precipitación sobre los Andes tropicales y, con ella, la disponibilidad hídrica para la generación hidroeléctrica, la agricultura en los Andes y la seguridad alimentaria.
- **Integridad ecológica diferencial.** Los bosques amazónicos peruanos presentan, en promedio, mayores niveles de integridad ecológica y de densidad de carbono que los del arco de deforestación oriental. La pérdida marginal de una hectárea de bosque primario peruano tiene, por tanto, un costo en carbono y en biodiversidad superior al promedio del bioma.
- **Función de corredor andino-amazónico.** El gradiente altitudinal andino-amazónico peruano constituye el principal corredor de migración altitudinal de especies frente al calentamiento. Su fragmentación compromete la capacidad de adaptación de la biota neotropical en su conjunto, y la pérdida de biodiversidad, principalmente de especies endémicas y amenazadas.

8.4. ANÁLISIS DE IMPACTO FORESTAL DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS (FACULTAD E.2.III)

Medida	Contenido propuesto	Evaluación técnica y mecanismo de impacto	Riesgo
(i)	Desvincular el aprovechamiento integral del patrimonio forestal de la exigencia de una “actividad principal”, condicionándolo únicamente a los usos que permite la zonificación forestal.	El régimen de actividad principal opera como mecanismo de control de la intensidad extractiva y de coherencia del plan de manejo. Su supresión permitiría el aprovechamiento simultáneo y no jerarquizado de múltiples recursos sobre la misma unidad, incrementando la presión extractiva agregada sin evaluación de capacidad de carga. La remisión a la zonificación forestal es, además, problemática: la zonificación forestal se encuentra incompleta en amplias extensiones del territorio nacional.	ALTO
(ii)	Establecer que los bosques de producción permanente y las concesiones forestales prevalecen sobre otros derechos posteriores e incompatibles.	Formulada en términos absolutos, la regla bloquearía la constitución posterior de derechos tuitivos: titulación de comunidades nativas, creación de áreas de conservación regional, categorización de reservas indígenas. Congela el ordenamiento territorial en favor del uso extractivo y en detrimento de la función de conservación.	ALTO

Medida	Contenido propuesto	Evaluación técnica y mecanismo de impacto	Riesgo
(iii)	Facultar al SERFOR para emitir un distintivo que acredite el cumplimiento de estándares en la cadena productiva forestal.	El SERFOR no es el ente competente en materia de supervisión, fiscalización y control de los títulos habilitantes del sector forestal y de fauna silvestre, sino el OSINFOR. La eficacia de esta medida resulta anulada por las medidas (v) y (vi): un distintivo de debida diligencia carece de valor si el sistema que debe verificarlo opera bajo aprobación automática y si una fracción de la masa boscosa queda excluida del patrimonio forestal.	MEDIO
(iv)	Promover compras públicas priorizando bienes con insumo de recursos forestales.	Medida condicionada a acreditación de origen legal y sostenible. Sin dicho condicionamiento, opera como incentivo de demanda sobre una cadena cuya trazabilidad se debilita simultáneamente.	ALTO
(v)	Aprobación automática de trámites administrativos para titulares que hayan acreditado cumplimiento por varios años.	Suprime el punto de control técnico previo sobre planes operativos y solicitudes de aprovechamiento. La evidencia documentada sobre el sector señala que el mecanismo principal de blanqueo de madera ilegal opera mediante la sobredimensión de volúmenes en instrumentos formalmente aprobados a titulares con historial de cumplimiento. La medida eliminaría el momento en que dicha práctica es detectable.	CRÍTICO

Medida	Contenido propuesto	Evaluación técnica y mecanismo de impacto	Riesgo
(vi)	Excluir del patrimonio forestal a los bosques plantados con inversión privada en tierras de dominio público a través de concesiones.	Sustraer la masa boscosa del régimen de tutela, control y fiscalización articulado sobre la calificación de patrimonio forestal. Genera una categoría de bosque no sujeta a las obligaciones del régimen forestal, cuya distinción de campo respecto del bosque natural regenerado exige verificación especializada inexistente a escala operativa. Vía potencial de blanqueo. Implica una pérdida sustantiva y descapitalización del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación.	CRÍTICO
(vii)	Mecanismo para el aprovechamiento de plantaciones forestales establecidas en tierras posesionadas no tituladas.	La medida pretende legalizar la posesión informal o ilegal sin exigencia previa de calificación de tierras, generando incentivos a la ocupación con fines de aprovechamiento, mecanismo documentado como impulsor de deforestación en frontera agrícola amazónica, el tráfico de tierras y el blanqueo de maderas provenientes presuntamente de plantaciones no registradas en áreas no conocidas, catastradas ni tituladas. Incentiva la deforestación, la ocupación o invasión de bosques públicos y tierras de comunidades, promueve el tráfico de tierras forestales.	CRÍTICO

Medida	Contenido propuesto	Evaluación técnica y mecanismo de impacto	Riesgo
(viii)	Modificar el régimen de contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales (CUSAF), estableciendo que solo se pague si se aprovechan recursos forestales o de fauna existentes.	El diseño propuesto busca mantener la cobertura forestal, pero requiere condicionamiento a compromisos verificables de cobertura forestal, biodiversidad y a línea de base satelital periódica.	MEDIO
(x)	Medidas de prevención de incendios forestales en el marco de las competencias del SERFOR.	Medida necesaria y urgente, coherente con el escenario climático descrito. Debe ser separada del paquete y tramitada de manera autónoma y prioritaria, con asignación presupuestal específica, lo que el expediente no prevé.	MEDIO
(xi)	Garantizar inversiones en plantaciones forestales con fines comerciales, principalmente en tierras de comunidades nativas y campesinas.	Configura afectación directa y exige consulta previa. Genera, adicionalmente, riesgo de presión sobre la propiedad comunal mediante contratos de largo plazo con asimetría informativa.	ALTO

Medida	Contenido propuesto	Evaluación técnica y mecanismo de impacto	Riesgo
(xii)	Líneas de financiamiento de AGROIDEAS para planes de negocio de plantaciones forestales maderables.	Requiere condicionamiento y verificación detallada satelital e <i>in situ</i> , a que las plantaciones se establezcan exclusivamente en áreas degradadas o deforestadas según el Catastro Forestal, antes de una fecha de corte verificable, conforme al principio que el propio expediente enuncia en el folio 212, más aun considerando que AGROIDEAS ha financiado con recursos públicos plantaciones de monocultivos agroindustriales instalados de manera irregular generando deforestación y pérdida de recursos valiosos.	ALTO

8.5. IMPACTOS SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

8.5.1. Parque Nacional del Manu

- 125.** Establecido en 1973 y con una extensión superior a 1,7 millones de hectáreas, el Parque Nacional del Manu constituye uno de los sitios de mayor diversidad biológica documentada del planeta. Fue reconocido como Reserva de Biosfera por la UNESCO en 1977 e inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial en 1987. Su valor excepcional deriva de la continuidad del gradiente altitudinal que protege, desde la puna altoandina hasta la llanura amazónica, condición que lo convierte en el laboratorio natural de referencia para el estudio de la migración altitudinal de especies frente al calentamiento. **Alberga poblaciones de pueblos indígenas matsigenka y de indígenas en aislamiento mashco piro.**

8.5.2. Parque Nacional Bahuaja Sonene

- 126.** Con una extensión superior a un millón de hectáreas, protege el único ecosistema de sabana húmeda tropical del Perú (las Pampas del Heath) y ecosistemas de bosque montano y premontano de excepcional endemismo. **La zona denominada Candamo, ubicada en su interior, ha sido históricamente objeto de interés hidrocarburífero. Su condición de parque nacional determina su calificación como área de uso indirecto, en la cual el artículo 21 de la Ley N.º 26834 prohíbe de manera absoluta la extracción de recursos naturales.**

8.5.3. Reserva Comunal Amarakaeri

- 127.** Con más de 400 000 hectáreas, es administrada bajo régimen de cogestión con las comunidades nativas harakbut, yine y matsigenka, y **protege las cabeceras de cuenca que abastecen de agua a la región de Madre de Dios. Su afectación no solo comprometería valores de biodiversidad, sino el régimen hídrico regional y el modelo de gestión participativa que constituye un referente internacional de gobernanza de áreas protegidas.**

8.5.4. Impacto sobre la biodiversidad

128. La afectación derivada de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en estos ecosistemas no se limita a la huella física directa. Los mecanismos documentados en la literatura son:

- **Fragmentación y efecto de borde.** La apertura de líneas sísmicas, accesos y plataformas genera bordes que alteran el microclima generando una mayor temperatura, menor humedad, y mayor radiación que se proyecta varios kilómetros hacia el interior del bosque, modificando la composición de especies y elevando la mortalidad de árboles del dosel superior, así como de la fauna y microfauna del suelo.
- **Efecto de acceso inducido.** Las vías abiertas para la actividad extractiva constituyen el principal vector documentado de colonización secundaria, tala ilegal, caza comercial y minería aluvial. Este efecto es de escala espacial muy superior a la huella directa y de duración indefinida.
- **Perturbación acústica y lumínica.** La actividad sísmica genera explosiones con niveles de presión sonora que alteran los patrones de comunicación, reproducción y forrajeo de fauna, con efectos documentados sobre primates, aves de sotobosque y quirópteros.
- **Riesgo de contaminación por hidrocarburos.** La experiencia acumulada en la Amazonía peruana, tanto en el ámbito del Oleoducto Norperuano como en el del Proyecto Camisea, documenta una recurrencia de derrames y fugas. En ecosistemas de alta pluviosidad y densa red hidrográfica, tales eventos aceleran la dispersión de compuestos contaminantes en los cuerpos de agua y afectan de manera directa la pesca, la calidad del agua que consumen las poblaciones locales y la fauna acuática; contaminan asimismo el aire y el suelo, con efectos sobre la salud pública ampliamente documentados en las poblaciones expuestas. Conforme al inventario aprobado por el Ministerio de Energía y Minas, se han identificado más de tres mil pasivos ambientales del subsector

hidrocarburos, sin que conste la remediación integral de la totalidad de ellos.

- **Pérdida de endemismos.** Los ecosistemas de bosque montano del gradiente andino-amazónico presentan tasas de endemismo excepcionalmente altas. La pérdida de una localidad puede implicar la extinción global de taxones de distribución restringida, muchos de ellos aún no descritos por la ciencia.

129. La Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas ha establecido, en su Informe de Evaluación Global, que aproximadamente un millón de especies animales y vegetales se encuentran en riesgo de extinción en las próximas décadas, y ha identificado la deforestación y el cambio de uso del suelo como el principal impulsor directo de dicha pérdida a escala global. En este contexto, la habilitación normativa para reducir áreas protegidas de megadiversidad reconocida constituye una decisión de sentido contrario al consenso científico internacional (IPBES, 2019; Foro Económico Mundial, 2020; Banco Mundial, 2021)⁴⁰.

8.6. IMPACTOS SOBRE LOS ECOSISTEMAS MARINOS Y LA PESQUERÍA (FACULTAD E.5)

130. El expediente reconoce, en los folios 261 y 262, la elevada variabilidad del ecosistema marino peruano y su dependencia de las condiciones oceanográficas. Consigna que para el 2026 se proyectó una reducción del 23,3 % del producto bruto interno pesquero extractivo por efecto del fenómeno ENSO, y que los desembarques nacionales pasaron de 6,2 millones de toneladas en 2025 a alrededor de 1,4 millones en 2026. Este diagnóstico presentado en la propia solicitud de delegación de facultades resulta

⁴⁰ Lovejoy, T. E., & Nobre, C. (2018). Amazon tipping point. *Science Advances*, 4(2), eaat2340. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aat2340> | Lovejoy, T. E., & Nobre, C. (2019). Amazon tipping point: Last chance for action. *Science Advances*, 5(12), eaba2949. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aba2949>

incompatible con la orientación de las medidas propuestas, ante lo cual se formulan las siguientes observaciones:

- **Sobre el manejo adaptativo.** El expediente invoca la necesidad de un “enfoque dinámico y de manejo adaptativo, sustentado en evidencia científica”. Sin embargo, no propone fortalecer las capacidades del IMARPE que es la institución generadora de la evidencia científica sobre las dinámicas poblacionales y ecológicas marinas, con asignación presupuestal y con garantías de independencia técnica. **Un régimen de manejo adaptativo sin capacidad científica robusta y vinculante deriva, en la práctica, en discrecionalidad de la autoridad administrativa.**
- **Sobre la gestión de permisos de pesca.** La medida de “modificar la gestión y administración de los permisos de pesca emitidos por el Ministerio de la Producción y Gobiernos Regionales” **carece de contenido determinado en el expediente.** Tratándose de títulos habilitantes sobre recursos naturales sujetos a límites máximos de captura y de tallas, la indeterminación es constitucionalmente relevante. **Un incremento de cuotas autorizadas en un año de El Niño extraordinario, con el stock de anchoveta replegado dentro de las diez millas y con cardúmenes profundizados, produciría una concentración extractiva sobre agregaciones vulnerables y sobre la fracción juvenil.**
- **Sobre la formalización de embarcaciones.** El diseño de la propuesta normativa de formalización debe evitar que opere como mecanismo de incorporación de capacidad de bodega adicional al volumen de pesca autorizado. **El expediente no prevé ninguna salvaguarda en este sentido, pese a que la sobrecapacidad de flota constituye el problema estructural documentado de la pesquería artesanal peruana.**
- **Sobre la reforma estructural de prevención, control y sanción.** La medida g) del folio 264 propone una “reforma estructural que mejore la capacidad de prevención, control y sanción del Estado en materia pesquera y acuícola que permita resolver problemas de dispersión de funciones”. **Esta medida formulada en estos términos genéricos podría**

debilitar el régimen sancionador, debido a la ausencia de contenido determinado, lo que impide su evaluación y exige, cuando menos, la fijación de una cláusula de no regresión expresa en la ley autoritativa.

131. Debe subrayarse que el expediente incluye entre las finalidades de la facultad e.5 la “fiscalización y sanción para la pesca ilegal no declarada y no reglamentada”. Este objetivo constituye una obligación internacional del Perú. Sin embargo, su inclusión en un paquete que simultáneamente flexibiliza títulos habilitantes y procedimientos de control genera un riesgo de neutralización recíproca que la técnica legislativa debería evitar mediante tratamiento separado.

8.7. IMPACTOS SOBRE EL RÉGIMEN HÍDRICO (FACULTAD E.4)

132. La facultad e.4 propone la simplificación del otorgamiento, modificación y renovación de títulos habilitantes de uso de agua, “incluyendo la renovación automática o la prórroga de las autorizaciones cuando subsistan las condiciones que motivaron su otorgamiento” (folio 258). Al respecto se observa que la fórmula “cuando subsistan las condiciones que motivaron su otorgamiento” encierra una petición de principio.
133. En un contexto de variabilidad climática extrema, **las condiciones hidrológicas que motivaron el otorgamiento de un derecho de uso de agua son precisamente las que no subsisten.** La disponibilidad hídrica en las cuencas andinas se encuentra sometida a drásticas reducciones por retroceso de los glaciares, alteración de los regímenes de precipitación e incremento de la evapotranspiración, efectos sinérgicos del cambio climático y la deforestación. Un régimen de prórroga automática desvincula el derecho de uso de la disponibilidad real del recurso, lo que constituye la negación misma del principio de gestión integrada por cuencas que la Ley N.º 29338 consagra y que el propio expediente invoca.

134. Adicionalmente, el expediente sustenta la medida en la constatación de que, en el período 2024-2025, las Autoridades Administrativas del Agua resolvieron 11 581 expedientes, de los cuales 11 000 (95 %) fueron atendidos fuera de plazo. **No obstante, este dato acredita un problema de capacidad institucional para la gestión del recurso, no un problema de diseño normativo. La respuesta técnicamente adecuada a un déficit de capacidad es el fortalecimiento de la capacidad, no la supresión del control en escenarios de reducción significativa de la oferta hídrica en comparación a la demanda. Trasladar a la disponibilidad hídrica el costo de la insuficiencia administrativa del Estado constituye una decisión regresiva que no supera el examen de necesidad.**
135. Se observa, adicionalmente, que la ampliación del régimen especial de saneamiento físico-legal de la Ley N.º 30230 a los proyectos de infraestructura de riego, con incorporación de mecanismos de “formalización acelerada de la posesión de predios privados no titulados ubicados dentro del área de influencia de dichos proyectos” (folio 259), se estructura sobre territorios en los que la superposición con derechos comunales no titulados es frecuente. La sola mención de que se garantizará “el respeto de los derechos de las comunidades campesinas y comunidades nativas y del régimen de consulta previa” no sustituye la realización efectiva de la consulta sobre la medida legislativa.

8.8. ESTIMACIÓN CUALITATIVA DEL IMPACTO CLIMÁTICO AGREGADO

136. De acuerdo con el estudio elaborado por el Ministerio del Ambiente (MINAM) y la Carnegie Institution for Science (Asner et al., 2014), el stock total de **carbono aéreo del Perú**, sin considerar el carbono almacenado en el suelo ni las reservas de carbono subterráneo, asciende a 6.9223 Pg C (6,922.3 millones de toneladas de carbono). La distribución regional es marcadamente desigual. Loreto concentra 3,685.1 Tg C (53.24 % del total nacional), seguido de Ucayali

con 986.8 Tg C (14.26 %) y Madre de Dios con 819.2 Tg C (11.83 %). A su vez, San Martín (303.8 Tg C), Amazonas (242.9 Tg C), Cusco (231.7 Tg C), Junín (146.4 Tg C), Huánuco (130.6 Tg C), Pasco (123.3 Tg C) y Puno (106.0 Tg C) suman el 18.5 % del carbono aéreo del país. En cuanto a la densidad promedio de stock de carbono en los bosques húmedos de selva baja varía de 150 - 167.6 Mg C/ha, y la mediana para el conjunto de los bosques peruanos es de 99.3 Mg C/ha⁴¹.

137. No obstante, la información presentada en el Expediente de solicitud de delegación de facultades no permite una cuantificación precisa del impacto climático de las medidas propuestas debido a la inexistencia de líneas de base y estudios de valorización de los diversos recursos del Patrimonio Natural de la Nación, por lo cual solo es posible identificar las vías de emisiones de GEI que se activarían si se aprueban algunas medidas críticas:

Emisiones GEI	Medida que la activa	Orden de magnitud y observaciones
Emisiones por deforestación bruta adicional	Flexibilización de títulos habilitantes; aprobación automática; exclusión de bosques del patrimonio forestal; prelación de concesiones.	Los bosques amazónicos peruanos presentan densidades de carbono elevadas. Cada hectárea de bosque primario deforestada o convertirá a otros usos, libera un volumen sustancial de CO ₂ eq y otros GEI, considerando el total de la biomasa aérea, subterránea y necromasa. El efecto es inmediato y no reversible en escalas de gestión.

⁴¹ Asner, G. P., Knapp, D. E., Martin, R. E., Tupayachi, R., Anderson, C. B., Mascaro, J., Sinca, F., Chadwick, K. D., Sousan, S., Higgins, M., Farfan, W., Silman, M. R., Llactayo León, W. A., & Neyra Palomino, A. F. (2014). *The High-Resolution Carbon Geography of Perú: A Collaborative Report of the Carnegie Airborne Observatory and the Ministry of Environment of Perú*. Carnegie Institution for Science / Ministerio del Ambiente del Perú. ISBN 978-0-9913870-7-6.

Emisiones GEI	Medida que la activa	Orden de magnitud y observaciones
Emisiones por degradación forestal	Aprovechamiento sin control previo de planes operativos.	La degradación por extracción selectiva genera emisiones que los sistemas de monitoreo basados en pérdida de cobertura subestiman sistemáticamente.
Emisiones por incendios forestales	Efecto sinérgico de la flexibilización del control y escenario del fenómeno ENSO extraordinario.	La superficie afectada por incendios en 2024 (777 373 ha según SERFOR) constituye la referencia. Un escenario de El Niño extraordinario con controles debilitados proyecta valores muy superiores de emisiones de GEI, pérdidas de vidas humanas, muerte de la fauna y pérdida de miles de hectáreas de bosques.
Pérdida de capacidad de sumidero	Reducción física de áreas naturales protegidas; conversión de bosque primario.	Las áreas naturales protegidas peruanas concentran una parte muy significativa del stock nacional de carbono forestal. Su reducción no solo generaría emisiones de GEI, sino que también elimina la capacidad futura de captura por pérdida de sumideros.
Emisiones de combustión asociadas al desarrollo hidrocarburífero	Habilitación de exploración y explotación en la Cuenca Madre de Dios.	Emisiones de alcance directo (operación, venteo, quema) y de alcance indirecto (combustión del producto), que deben registrarse en el Inventario Nacional de GEI y balance conforme a las metodologías del IPCC.

Emisiones GEI	Medida que la activa	Orden de magnitud y observaciones
Emisiones por metano fugitivo	Desarrollo de infraestructura gasífera en frontera amazónica.	El metano posee un potencial de calentamiento global sustancialmente superior al del dióxido de carbono en horizontes de veinte años, lo que agrava el cambio climático en el corto plazo.

Desde la evidencia científica disponible, las medidas propuestas resultan incompatibles con el estado del sistema sobre el que se proyectan. El Perú registra la mayor pérdida de bosque primario de la última década, se encuentra bajo alerta oficial de un evento El Niño con probabilidad superior al 62 % de alcanzar magnitudes extraordinarias, y opera en un bioma cuya distancia respecto de **umbrales críticos de transición** se estima en el orden de **una década a tasas actuales de deforestación, degradación ambiental y pérdida de biodiversidad**.

En este escenario, **las medidas de flexibilización del control forestal, de reducción de áreas protegidas y de simplificación de la certificación ambiental constituyen decisiones de política pública que la evidencia científica disponible contraindica de manera unívoca**.

Otras medidas no lesivas merecen tramitación autónoma, prioritaria y con asignación presupuestal específica mediante la vía legislativa ordinaria.

IX. AFECTACIÓN A POBLACIONES VULNERABLES Y GENERACIONES FUTURAS

9.1. ESTRUCTURA ASIMÉTRICA DE LA DECISIÓN

138. Toda decisión legislativa distribuye costos y beneficios. Lo que caracteriza al expediente examinado y exige un escrutinio ético reforzado es que los beneficiarios de las medidas propuestas (operadores de hidrocarburos, concesionarios forestales, titulares mineros, inversionistas) disponen de capacidad organizada de representación, acceso institucional y recursos técnicos para participar en el procedimiento decisorio, mientras que quienes soportarán sus costos carecen, en diversos grados, pero significativos, de dicha capacidad.

Sujeto afectado	Capacidad de participación en la decisión	Naturaleza del costo soportado
Pueblos indígenas en situación de aislamiento	NULA. Por definición, no participan ni pueden ser consultados sin quebrantar el principio de no contacto.	Riesgo cierto de mortalidad masiva por exposición epidemiológica; pérdida del territorio que sostiene su modo de vida; riesgo de desaparición como pueblo.
Pueblos indígenas en situación de contacto inicial	MÍNIMA. Interlocución limitada; alta asimetría informativa y lingüística.	Morbilidad y mortalidad por enfermedades; desestructuración social; dependencia externa.
Comunidades nativas y campesinas tituladas y no tituladas	BAJA. Organizaciones representativas con acceso desigual al procedimiento parlamentario y sin realización de consulta previa.	Pérdida de territorio y de recursos de subsistencia; presión contractual asimétrica; degradación de fuentes de agua.

Sujeto afectado	Capacidad de participación en la decisión	Naturaleza del costo soportado
Poblaciones rurales expuestas a incendios y sequía	BAJA. Dispersión geográfica; ausencia de canales institucionales de incidencia.	Pérdida de vidas y afectación de la salud; pérdida de recursos, casas e infraestructura, inseguridad alimentaria.
Pescadores artesanales	BAJA. Gremios con limitada capacidad de representación en el Congreso de la República y limitada capacidad técnica frente al sector industrial.	Reducción de disponibilidad y competencia por acceso a recursos limitados por el fenómeno ENSO. Asimetría contra la pesca industrial y contra la pesca ilegal.
Generaciones futuras	NULA. No tienen representación institucional en el momento de la decisión.	Pérdida irreversible de patrimonio natural; costos de adaptación climática incrementados; reducción del espacio de opciones disponibles.

139. Esta asimetría no constituye una objeción de índole moral extrajurídica, sino que es un dato con relevancia constitucional directa toda vez que el Tribunal Constitucional ha establecido que el principio-derecho de dignidad humana, y la cláusula de Estado social y democrático de derecho impone un deber especial de protección respecto de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. Cuando el sujeto afectado no puede participar en la decisión, **el estándar de escrutinio que corresponde aplicar es más estricto, no más laxo**, precisamente porque el procedimiento deliberativo no puede cumplir su función de corrección.

9.2. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

9.2.1. Condición jurídica y situación de hecho

140. El Estado peruano ha reconocido formalmente la existencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial en su territorio amazónico, y ha establecido reservas territoriales e indígenas para su protección. Estas poblaciones también se encuentran dentro de los Parques Nacionales y otras Áreas Naturales Protegidas a nivel nacional.
141. El artículo 5 de la Ley N.º 28736 establece el carácter intangible de las reservas indígenas mientras mantengan dicha condición, prohibiendo el otorgamiento de derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo las excepciones previstas en la propia ley. El expediente examinado propone que la intangibilidad de las reservas territoriales no despliegue efectos frente a derechos, contratos y títulos otorgados con anterioridad, permitiendo la ejecución material de actividades extractivas de alto impacto y el ingreso de personal, equipos y contratistas, lo cual precisamente contradice el principio de no contacto poniendo en grave peligro a los PIACI. (Ley N.º 28736, 2006, art. 5)⁴².

9.2.2. El fundamento biomédico de la protección absoluta

142. La protección de los pueblos en aislamiento obedece a una condición objetiva de vulnerabilidad inmunológica. La ausencia de exposición histórica a patógenos de circulación común (virus respiratorios, agentes de transmisión gastrointestinal, sarampión, tosferina, influenza) determina la carencia de inmunidad adquirida poblacional. La documentación histórica de episodios de contacto en la Amazonía registra colapsos demográficos que, en el curso de

⁴² Flores, B. M., Montoya, E., Sakschewski, B., Nascimento, N., Staal, A., Betts, R. A., Levis, C., Lapola, D. M., Esquivel-Muelbert, A., Jakovac, C., Nobre, C. A., Oliveira, R. S., Borma, L. S., Nian, D., Boers, N., Hecht, S. B., ter Steege, H., Arieira, J., Lucas, I. L., ... Hirota, M. (2024). Critical transitions in the Amazon forest system. *Nature*, 626(7999), 555-564. <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06970-0>

pocos años, han afectado a las poblaciones contactadas (CIDH, 2013, párrs. 26-30; ACNUDH, 2012)⁴³.

143. En tal sentido, la medida propuesta presenta un perfil que **la analítica de gestión de riesgos califica como intolerable, debido a la alta** probabilidad de ocurrencia de contacto debido al ingreso de personal a estos territorios habitados por PIACI. La gravedad se evalúa como de alto riesgo de mortalidad masiva e irreversibilidad total. No existen medidas de mitigación ni de compensación aplicables ex post. **Frente a un perfil de riesgo intolerable, la única respuesta técnicamente admisible es la eliminación de la fuente de riesgo, no la certeza de un daño irreversible.**

9.2.3. La imposibilidad estructural de la consulta previa

144. Se ha señalado en el numeral 4.6 que la consulta previa resulta materialmente imposible respecto de los pueblos en aislamiento.
145. La Corte Interamericana, en el caso *Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador*, estableció que el **principio de no contacto y el respeto a la decisión de permanecer en aislamiento deben constituir el punto de partida de las medidas estatales**. De ello se sigue que, cuando la consulta es imposible por razón del propio estatuto protegido, **la protección deviene absoluta y la actividad deviene inadmisibles. La imposibilidad de consultar no habilita a decidir sin consultar, sino que obliga a los Estados a abstenerse de realizar actividades que pongan en riesgo a estas poblaciones.**
146. Este razonamiento es la traducción lógica del principio de no contacto que la Corte Interamericana ha consagrado como estándar convencional. Su desconocimiento por parte del Estado peruano lo expondría a una

⁴³ Brando, P., et al. (2025). Tipping points of Amazonian forests: Beyond myths and toward solutions. *Annual Review of Environment and Resources*. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-111522-112804>

responsabilidad internacional cuya configuración fáctica ya ha sido establecida judicialmente en un caso análogo (Corte IDH, 2024, párrs. 200 y ss.)⁴⁴.

9.3. LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y CAMPESINAS

147. El expediente propone, en la medida (xi) de la facultad e.2.iii, promover mecanismos que garanticen inversiones en plantaciones forestales con fines comerciales “principalmente, en tierras de comunidades nativas y campesinas”. La formulación merece tres observaciones de orden ético-jurídico:

- El expediente identifica a las tierras comunales como destino principal de una política de promoción de inversión privada, sin haber consultado a sus titulares. La política se diseña sobre el territorio de un sujeto que no ha participado en su formulación.
- Los mecanismos de “garantía de inversiones” sobre tierras comunales suponen, en la práctica, la constitución de gravámenes o compromisos de largo plazo sobre la propiedad comunal, en contextos de marcada asimetría informativa, técnica y económica entre las partes contratantes.
- El expediente no prevé salvaguarda alguna en materia de asesoramiento independiente, traducción a lenguas originarias, plazos de reflexión, ni revisión de condiciones contractuales, elementos que la práctica internacional en materia de consentimiento libre, previo e informado considera indispensables.

⁴⁴ Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. (2019). Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services. Bonn: IPBES Secretariat. | World Economic Forum. (2020). Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy. New Nature Economy Series. Ginebra: World Economic Forum, en colaboración con PwC. | Banco Mundial. (2021). The Economic Case for Nature: A Global Earth-Economy Model to Assess Development Policy Pathways. Washington D. C.: World Bank Group. <https://doi.org/10.1596/35882>

148. A ello se añade que las modificaciones a la Ley N.º 30230 y al Decreto Legislativo N.º 1192 en materia de saneamiento físico-legal acelerado, adquisición predial, servidumbres y posesión anticipada, se proyectan sobre ámbitos territoriales donde la titulación comunal presenta rezagos históricos documentados. Un régimen de formalización acelerada de la posesión individual en áreas de influencia de proyectos, aplicado sobre territorios con derechos comunales no formalizados, genera un riesgo estructural de consolidación de ocupaciones en detrimento de titularidades colectivas preexistentes, pero no inscritas.

9.4. LAS GENERACIONES FUTURAS Y EL PRINCIPIO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL

149. El artículo V del Título Preliminar de la Ley N.º 28611 consagra el principio de sostenibilidad, y el artículo 67 de la Constitución impone al Estado la promoción del uso sostenible de los recursos naturales. El concepto de sostenibilidad incorpora, como elemento definitorio, la consideración de los intereses de quienes aún no existen y que, por tanto, no pueden defenderlos.

La Corte Interamericana, en la Opinión Consultiva OC-32/25, ha incorporado la protección de las generaciones futuras como componente de las obligaciones estatales frente a la emergencia climática. La Corte Internacional de Justicia, en su Opinión Consultiva de 23 de julio de 2025, calificó el cambio climático como un problema existencial que pone en peligro todas las formas de vida y la salud del planeta, formulación que expresa una preocupación de alcance intergeneracional. La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural obliga expresamente, en su artículo 4, a transmitir el patrimonio a las generaciones futuras (Corte IDH, 2025; Corte Internacional de Justicia, 2025)⁴⁵.

⁴⁵ Ley N.º 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. (2006, 18 de mayo). Diario Oficial El Peruano.

150. La aplicación de este principio al expediente arroja una constatación decisiva que obliga a una reflexión deontológica, toda vez que **los beneficios invocados por la propuesta son temporalmente acotados y reversibles, mientras los costos que genera son permanentes e irreversibles.**

Dimensión	Beneficios invocados por el expediente	Costos identificados
Horizonte temporal	Décadas. La vida útil de un campo de hidrocarburos es finita; los volúmenes se agotan.	A perpetuidad. La extinción de un taxón endémico y la desaparición de un pueblo en aislamiento son permanentes.
Reversibilidad	Alta. Una decisión de no extraer los recursos hoy no implica que no se pueda hacer en el futuro cuando la tecnología permita reducir los impactos al mínimo.	Nula. La conversión de bosque primario, la extinción de especies y el contacto con pueblos aislados no admiten reversión.
Distribución	Concentrada en los operadores industriales y en el Estado.	Difusa: poblaciones locales, poblaciones futuras, comunidad internacional (obligaciones erga omnes).
Sustituibilidad	Alta. Existen fuentes energéticas alternativas cuyo costo decrece de manera sostenida.	Nula. No existe sustituto tecnológico para la funcionalidad de un ecosistema megabiodiverso ni para la extinción de un pueblo.
Cuantificación en el expediente	Enunciados meramente cualitativos.	No cuantificados. El expediente no consigna línea de base ni valoración de servicios ecosistémicos.

151. Cuando una decisión enfrenta beneficios reversibles y acotados contra costos irreversibles y permanentes, bajo condiciones de incertidumbre científica sobre la magnitud de estos últimos, la respuesta que el ordenamiento impone no es la ponderación libre sino la **aplicación del principio precautorio consagrado en el artículo VII del Título Preliminar de la Ley N.º 28611 y reconocido por la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-23/17. La incertidumbre opera, en este marco, a favor de la conservación y no a favor de la intervención.**

9.5. LAS PERSONAS DEFENSORAS DEL AMBIENTE

152. El Perú registra, de manera consistente en los informes de organizaciones internacionales de derechos humanos, una situación de riesgo elevado para las personas defensoras de la tierra y del ambiente, particularmente en el ámbito amazónico. **La Corte Interamericana, en la Opinión Consultiva OC-32/25, ha establecido el deber estatal de protección de las personas defensoras del ambiente como componente de las obligaciones frente a la emergencia climática (CEPAL, 2018; Corte IDH, 2025, párrs. sobre personas defensoras)⁴⁶.**

153. Pese a ello, las medidas propuestas, al incrementar el valor económico del acceso a tierras forestales y al debilitar los mecanismos de control estatal, generan previsiblemente un incremento de la conflictividad territorial en ámbitos donde el Estado tiene limitada presencia institucional. La ausencia de ratificación del Acuerdo de Escazú priva, adicionalmente, al ordenamiento

⁴⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (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. | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay. Ginebra: ACNUDH.

peruano de los **mecanismos reforzados de protección que dicho instrumento establece**. Esta circunstancia debe ser expresamente examinada, en tanto la conflictividad social constituye un problema de derechos humanos, y un riesgo material para la propia viabilidad de las inversiones que la propuesta pretende promover.

X. COMPLIANCE, DEBIDA DILIGENCIA Y RIESGO JURÍDICO-COMERCIAL

El presente Capítulo analiza las consecuencias de las medidas propuestas desde la perspectiva del cumplimiento normativo internacional y del riesgo material que su aprobación trasladaría al Estado peruano, a los operadores económicos y a sus financiadores.

10.1. EL REGLAMENTO (UE) 2023/1115 SOBRE PRODUCTOS LIBRES DE DEFORESTACIÓN

10.1.1. Contenido y calendario de aplicación

154. El Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, establece que los productos comprendidos en su ámbito solo pueden comercializarse en el mercado de la Unión o exportarse desde ella si cumplen tres condiciones acumulativas:

- ser libres de deforestación, esto es, proceder de tierras no deforestadas después del 31 de diciembre de 2020;
- haber sido producidos conforme a la legislación pertinente del país de producción; y
- estar amparados por una declaración de diligencia debida (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2023)⁴⁷.

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2024). Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2024. Serie C No. 537.

155. Las materias primas comprendidas son productos agropecuarios y agroindustriales, junto con un extenso listado de productos derivados. El sistema exige, como elemento central, la geolocalización de las parcelas de producción y la trazabilidad hasta el origen (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2025, art. 38)⁴⁸. El Reglamento (UE) 2025/2650, de 19 de diciembre de 2025, modificó el calendario de aplicación. Las obligaciones principales de los operadores resultan exigibles a las medianas y grandes empresas **a partir del 30 de diciembre de 2026**, y a las microempresas y pequeñas empresas a partir del 30 de junio de 2027.

El plazo de delegación solicitado es de 120 días calendario contados desde la vigencia de la ley autoritativa. De aprobarse la delegación en el 2026, el período de producción de los decretos legislativos se extendería hasta inicios del 2027. Por su parte, la aplicación plena del Reglamento (UE) 2023/1115 a los operadores medianos y grandes se inicia el **30 de diciembre de 2026**.

En consecuencia, **los decretos legislativos que flexibilicen los controles del régimen forestal peruano se publicarían en el momento exacto en que los compradores europeos comiencen a exigir la acreditación de legalidad y de origen libre de deforestación. El diseño temporal es, desde la perspectiva del acceso a mercados, el peor posible.**

10.1.2. Impacto específico de las medidas propuestas sobre el cumplimiento del EUDR

156. El Reglamento exige acreditar el cumplimiento de la “legislación pertinente del país de producción”, concepto que comprende expresamente los derechos

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Emergencia climática y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025, notificada el 3 de julio de 2025. Serie A No. 32. <https://corteidh.or.cr/tablas/OC-32-2025/> | Corte Internacional de Justicia. (2025). Obligations of States in respect of Climate Change. Opinión Consultiva de 23 de julio de 2025. La Haya: CIJ.

de uso del suelo, la protección ambiental, las normas forestales, los derechos de terceros y los derechos laborales y de los pueblos indígenas, incluido el consentimiento libre, previo e informado. El análisis de impacto es el siguiente: (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2023, art. 2.40)⁴⁹

Medida del expediente	Efecto sobre la capacidad de cumplimiento del EUDR
Exclusión de bosques plantados del patrimonio forestal (medida vi)	Crea una categoría de masa boscosa sustraída al registro y control del sistema forestal nacional. Los operadores internacionales no podrán acreditar la trazabilidad ni el origen de la madera proveniente de dicha categoría, lo que en la práctica equivale a su exclusión de los mercados de exportación por imposibilidad de cumplir la obligación de debida diligencia.
Aprobación automática de trámites (medida v)	Debilita el valor probatorio de los títulos habilitantes y de los planes operativos como evidencia de legalidad. Un título aprobado automáticamente, sin verificación técnica, no constituye evidencia robusta de cumplimiento a efectos del artículo 9 del Reglamento.
Desvinculación del aprovechamiento integral respecto de la actividad principal (medida i)	Incrementa la dificultad de reconstruir la trazabilidad del volumen aprovechado por unidad de manejo, elemento central del sistema de diligencia debida.

⁴⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). Santiago: CEPAL. | Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Emergencia climática y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025, notificada el 3 de julio de 2025. Serie A No. 32. <https://corteidh.or.cr/tablas/OC-32-2025/>

Medida del expediente	Efecto sobre la capacidad de cumplimiento del EUDR
Reducción de áreas naturales protegidas (facultad e.7)	Deteriora la evaluación de riesgo-país que la Comisión Europea realiza conforme al artículo 29, con efecto sobre la intensidad de los controles aplicables a la totalidad de las exportaciones peruanas comprendidas.
Emisión de un distintivo nacional de cumplimiento (medida iii)	Un distintivo emitido por una autoridad cuyo sistema de control opera bajo aprobación automática carecerá de reconocimiento y legitimidad.

157. En tal sentido, se destaca la **paradoja regulatoria** del expediente al proponer la creación de un distintivo de debida diligencia forestal, mientras simultáneamente desmantela, mediante las medidas (i), (ii), (v) y (vi), las condiciones sustantivas que dicho distintivo debería acreditar. **Desde la perspectiva del compliance, se trata de un diseño internamente inconsistente que no superaría la evaluación de ningún comprador sujeto a obligaciones de diligencia debida.**

10.1.3. Cuantificación preliminar del riesgo comercial

158. Corresponde recomendar a las comisiones dictaminadoras que requieran al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y al Ministerio de Economía y Finanzas una estimación del valor de las exportaciones peruanas comprendidas en el ámbito del Reglamento (UE) 2023/1115 con destino a la Unión Europea (café, cacao, madera y sus derivados, principalmente) y del impacto de una eventual clasificación del Perú en una categoría de riesgo superior. Dicha estimación es información indispensable para una decisión informada y no consta en el expediente.

10.2. OTROS REGÍMENES DE DEBIDA DILIGENCIA EN CADENAS DE SUMINISTRO

159. El Reglamento europeo no constituye un caso aislado, sino la expresión más avanzada de una tendencia regulatoria global consolidada:

-
- **Estados Unidos, Lacey Act.** La enmienda de 2008 a la Lacey Act prohíbe el comercio de plantas y productos derivados cosechados en violación de la legislación del país de origen. La determinación de ilegalidad se realiza conforme al derecho del país productor, lo que significa que la flexibilización de la legislación peruana no elimina el riesgo: lo traslada al terreno de la verificación de la debida diligencia del importador, incrementando su percepción de riesgo respecto del origen peruano.
 - **Reino Unido.** El régimen británico de madera y el Environment Act 2021 establecen obligaciones análogas de diligencia debida sobre materias primas de riesgo forestal.
 - **Unión Europea, Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad.** Extiende las obligaciones de identificación, prevención y mitigación de impactos adversos sobre derechos humanos y ambiente a las cadenas de actividades de las empresas comprendidas en su ámbito, con efectos indirectos sobre proveedores de terceros países.
 - **Mercados voluntarios de carbono y certificación forestal.** Los estándares de certificación forestal de mayor aceptación internacional exigen el cumplimiento de la legislación nacional y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, incluido el consentimiento libre, previo e informado. La adopción de medidas que debiliten dichas garantías afecta la elegibilidad de operaciones peruanas.

10.3. ESTÁNDARES DE INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

160. El acceso al financiamiento de proyectos de gran escala en el sector extractivo se encuentra condicionado, en la práctica internacional, al cumplimiento de estándares de desempeño ambiental y social que resultan directamente

incompatibles con las medidas propuestas: (IFC, 2012, Normas de Desempeño 6 y 7)⁵⁰

- **Norma de Desempeño 6 de la Corporación Financiera Internacional.** Establece que en hábitats críticos (categoría que comprende áreas de alto valor de biodiversidad, hábitats de especies en peligro crítico y áreas asociadas a procesos evolutivos clave) el financiamiento solo procede bajo condiciones estrictas que incluyen la ausencia de alternativas viables, la inexistencia de pérdida neta y la ausencia de impactos medibles adversos sobre los valores de biodiversidad. **Los ecosistemas comprendidos en el ámbito de la facultad e.7 califican inequívocamente como hábitat crítico.**
- **Norma de Desempeño 7.** Establece requisitos reforzados respecto de pueblos indígenas y, específicamente, respecto de pueblos en aislamiento voluntario, exigiendo la adopción de medidas que respeten su decisión de permanecer aislados.
- **Principios de Ecuador.** Adoptados por la mayoría de las instituciones financieras internacionales de referencia, incorporan los estándares de la Corporación Financiera Internacional como condición de financiamiento de proyectos.

161. La consecuencia práctica merece ser expresamente considerada por las comisiones: un proyecto de hidrocarburos habilitado mediante la reducción de un parque nacional que constituye Sitio del Patrimonio Mundial, en territorio con presencia de pueblos en aislamiento, enfrentaría obstáculos sustanciales para acceder al financiamiento internacional de proyectos, con independencia

⁵⁰ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2023). Reglamento (UE) 2023/1115, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 995/2010. Diario Oficial de la Unión Europea, L 150.

de su viabilidad jurídica interna. La medida propuesta podría, por tanto, no producir siquiera el efecto económico que persigue.

10.4. RIESGO DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO

La aprobación de las medidas propuestas configuraría, un escenario de exposición del Estado peruano en al menos cuatro frentes concurrentes:

- **Sistema Interamericano.** Existe ya actividad ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con las afectaciones a pueblos indígenas por actividades extractivas en el Perú, incluida una audiencia temática celebrada en el 192. ° período de sesiones. La adopción de las medidas propuestas fortalecería sustancialmente la posición de los peticionarios y, a la luz del precedente Tagaeri y Taromenane, configuraría un supuesto de responsabilidad de contornos ya definidos judicialmente.
- **Supervisión de cumplimiento del caso La Oroya.** El Estado peruano se encuentra bajo supervisión de cumplimiento de una sentencia que le ordena fortalecer su régimen de regulación y fiscalización ambiental. La adopción de medidas de sentido contrario es susceptible de valoración desfavorable en dicha etapa.
- **Mecanismos de la Convención del Patrimonio Mundial.** La afectación del Parque Nacional del Manu activaría los procedimientos de monitoreo reactivo y podría derivar en su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro.
- **Litigio climático internacional.** A la luz de la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 23 de julio de 2025, que calificó como erga omnes las obligaciones de protección del sistema climático, cualquier Estado podría invocar la responsabilidad del Perú por medidas que incrementen previsiblemente las emisiones derivadas de deforestación. El escenario ha adquirido una base jurídica explícita.

10.5. EFECTOS SOBRE EL RÉGIMEN PENAL AMBIENTAL INTERNO

162. Este numeral se formula con la precisión metodológica anunciada en el numeral 1.2: no se imputa responsabilidad penal a persona alguna por la formulación de una iniciativa legislativa. Se analiza, con rigor dogmático, el efecto que las medidas producirían sobre la operatividad de los tipos penales vigentes.
163. El Título XIII del Código Penal tipifica los delitos ambientales. Diversos tipos se construyen mediante remisión a la normativa administrativa, técnica conocida como norma penal en blanco. Entre ellos:
- **Artículo 310 (delitos contra los bosques o formaciones boscosas):** sanciona a quien, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas.
 - **Artículo 310-A (tráfico ilegal de productos forestales maderables):** sanciona la adquisición, almacenamiento, transformación, transporte, ocultamiento, custodia, comercialización, embarque, desembarque, importación, exportación o reexportación de productos o especímenes forestales maderables cuyo origen ilícito conoce o puede presumir.
 - **Artículo 308 y concordantes:** tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre protegidas.
 - **Artículo 307-A:** delito de minería ilegal.
164. El efecto de las medidas propuestas sobre estos tipos penales es el siguiente:
- **Atipicidad sobrevenida por exclusión del objeto material.** La exclusión de los bosques plantados en tierras de dominio público del patrimonio forestal de la Nación podría generar controversia interpretativa sobre si dichas masas boscosas mantienen la condición de objeto material protegido por el artículo 310 y concordantes, con el consiguiente riesgo de impunidad sobrevenida respecto de conductas hoy típicas.

- **Debilitamiento del elemento normativo de la autorización.** Los tipos contruidos sobre la ausencia de autorización pierden operatividad cuando la autorización se obtiene por aprobación automática, sin verificación de sustento técnico. El título formalmente válido, pero no verificado opera como causa de exclusión de la tipicidad, con independencia de la sostenibilidad material del aprovechamiento.
- **Dificultad probatoria en el delito de tráfico ilegal.** La acreditación del origen ilícito, elemento central del artículo 310-A, depende de la robustez del sistema de trazabilidad. Su debilitamiento incrementa la dificultad probatoria y, correlativamente, la tasa de impunidad.

165. Desde la perspectiva del compliance corporativo, corresponde advertir que el Decreto Legislativo N.º 1352 amplió la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas a determinados delitos. La circunstancia de que una conducta resulte atípica conforme al derecho peruano no elimina la exposición del operador ante regímenes extraterritoriales (la Lacey Act, señaladamente) que determinan la ilegalidad conforme a la legislación del país de origen vigente al momento de la cosecha, ni ante los regímenes de diligencia debida de sus contrapartes comerciales.

Las medidas propuestas generan un riesgo material, inmediato y cuantificable para el acceso de las exportaciones peruanas a los mercados de mayor exigencia regulatoria, en el momento preciso en que dichas exigencias entran en aplicación plena.

Generan, asimismo, exposición del Estado peruano en cuatro frentes concurrentes de responsabilidad internacional, y comprometen la elegibilidad de los propios proyectos que pretenden promover ante los estándares de las instituciones financieras internacionales.

Desde la perspectiva estrictamente económica (que es la que el expediente invoca como fundamento), la propuesta presenta un balance desfavorable y de riesgo país. La seguridad jurídica que declara perseguir resulta, en el escenario descrito, activamente erosionada.

XI. VALORIZACIÓN ECONÓMICA DEL PATRIMONIO NATURAL DE LA NACIÓN

Este Capítulo aborda una pregunta que la Exposición de Motivos examinada no formula en ningún momento y que, sin embargo, constituye el presupuesto lógico de toda decisión sobre el Patrimonio de la Nación: *¿cuánto vale aquello que se propone poner en riesgo?* El expediente cuantifica los beneficios esperados de la flexibilización (plazos administrativos, expedientes en cola, hectáreas incorporadas a producción, reservas de gas natural), pero **no asigna valor alguno al activo sobre el que dichas medidas se proyectan. Esa asimetría no es un descuido de técnica legislativa: es la operación misma mediante la cual una decisión económicamente irracional adquiere apariencia de racionalidad.**

11.1. FUNDAMENTO NORMATIVO DEL DEBER ESTATAL DE VALORIZAR EL PATRIMONIO NATURAL

166. La obligación de valorizar económicamente el patrimonio natural no es una aspiración doctrinaria. Se encuentra positivizada en el ordenamiento peruano y distribuida entre tres instituciones:
- **Ministerio del Ambiente.** El artículo 6 del Decreto Legislativo N.º 1013 le asigna la función de elaborar los instrumentos de valoración económica del patrimonio natural. El artículo 85 de la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, dispone que el Estado adopte medidas para la conservación del patrimonio natural y establece el deber de valorizar los recursos naturales y los servicios ambientales. La Ley N.º 30215, de Mecanismos de

Retribución por Servicios Ecosistémicos, institucionaliza la traducción económica de dichos servicios.

- **Ministerio de Economía y Finanzas.** Mediante el Anexo N.º 03 de la Directiva N.º 002-2017-EF/63.01 y el Anexo N.º 11 de la Directiva N.º 001-2019-EF/63.01, el MEF fija los parámetros de evaluación social obligatorios para toda inversión pública, incluidos la Tasa Social de Descuento y el Precio Social del Carbono. Es significativo que la propia clasificación funcional programática del MEF contenga una división funcional 054 denominada, literalmente, “Desarrollo estratégico, conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural”. El patrimonio natural es, pues, una categoría presupuestal vigente del Estado peruano.
- **Banco Central de Reserva del Perú.** Su mandato constitucional de preservar la estabilidad monetaria (artículo 84 de la Constitución) se ejerce sobre una economía cuya base material y cuyo perfil exportador dependen críticamente de activos naturales. La degradación acelerada de dichos activos constituye un riesgo macrofinanciero de mediano plazo que los bancos centrales de la región han comenzado a incorporar a sus marcos de supervisión.

167. En el plano internacional, el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica adoptado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 2021 estableció el marco metodológico estándar para la contabilidad ecosistémica, y el Banco Mundial mantiene desde hace dos décadas la serie *The Changing Wealth of Nations*, que integra el capital natural en la medición de la riqueza nacional. La revisión Dasgupta, encargada por el Tesoro británico, formuló la conclusión estructural que este Capítulo aplica al caso peruano: **las economías**

son subsistemas de la biosfera, y ninguna contabilidad que trate el capital natural como externalidad puede producir decisiones eficientes.⁵¹

11.2. LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE DE LA NACIÓN

168. La comparación entre el valor del activo y el esfuerzo fiscal destinado a preservarlo constituye el indicador más directo de la coherencia entre el discurso institucional y la asignación efectiva de recursos. Conforme a la Ley N.º 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, el Presupuesto Anual de Gastos asciende a S/ 257 561 619 143. El proyecto de presupuesto del Sector Ambiental para ese mismo ejercicio, expuesto por el Ministro del Ambiente ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso, asciende a S/ 987 millones. El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, autoridad nacional en la materia, cuenta con un Presupuesto Institucional de Apertura de S/ 181 129 695 conforme a su Plan Operativo Institucional 2026.⁵²

⁵¹ Naciones Unidas, Comisión Europea, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Banco Mundial. (2021). Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica: Contabilidad Ecosistémica. Nueva York: Naciones Unidas. | Banco Mundial. (2021). The Changing Wealth of Nations 2021: Managing Assets for the Future. Washington D. C.: World Bank Group. | Dasgupta, P. (2021). The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review. Londres: HM Treasury.

⁵² Ley N.º 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026. Diario Oficial El Peruano. | Ministerio del Ambiente. (2025). Sustentación del proyecto de presupuesto del Sector Ambiental para el Año Fiscal 2026 ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, 17 de septiembre de 2025. Lima: MINAM. | Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2026). Plan Operativo Institucional Anual 2026 consistente con el Presupuesto Institucional de Apertura, Pliego 165. Lima: SERFOR. Las cifras pueden ser verificadas en el Portal de Transparencia Estándar del Ministerio del Ambiente y en la Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas.

169. De estas magnitudes resulta que el conjunto del Sector Ambiental representa aproximadamente el 0,38 % del Presupuesto Anual de Gastos y que la autoridad forestal nacional representa el 0,07 %. Referida a la superficie del bioma amazónico, la asignación sectorial equivale a algo más de catorce soles por hectárea y año. **El Estado destina, por tanto, menos de cuatro décimas de punto porcentual de su presupuesto al sector que custodia el patrimonio natural de la Nación.**
170. La consecuencia para el examen del expediente es doble. En primer lugar, el fortalecimiento institucional que la propuesta invoca no se produce mediante la ampliación de atribuciones normativas sin asignación presupuestal correlativa: una autoridad a la que se encomiendan nuevas funciones de certificación, distintivos de cumplimiento, prevención de incendios y control de la cadena productiva, manteniendo la asignación descrita, no resulta fortalecida sino sobrecargada. En segundo lugar, la propia insuficiencia de recursos desmiente la premisa de que el obstáculo a la gestión ambiental resida en el exceso de exigencia regulatoria.

Concepto	Monto para el Año Fiscal 2026	Participación y ratio
Presupuesto Anual de Gastos del Sector Público (Ley N.º 32513)	S/ 257 561 619 143	100 %
Sector Ambiental (Ministro del Ambiente ante el Congreso)	S/ 987 millones	0,383 % del presupuesto público
SERFOR, Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Pliego 165)	S/ 181 129 695	0,070 % del presupuesto público

Concepto	Monto para el Año Fiscal 2026	Participación y ratio
Inversión anual por hectárea de bioma amazónico (sector Ambiental completo)	S/ 14,45 por hectárea y año	Equivalente a US\$ 3,85 por hectárea y año
Inversión anual por hectárea de bosque nacional (solo SERFOR)	S/ 2,52 por hectárea y año	Equivalente a US\$ 0,67 por hectárea y año ⁵³

El Estado peruano destina menos de cuatro décimas de punto porcentual de su presupuesto al sector que custodia un patrimonio cuyo valor presente equivale a 40 veces el producto anual de toda la economía nacional.

La autoridad forestal nacional dispone de setenta céntimos de dólar por hectárea de bosque al año. Con ese recurso debe supervisar títulos habilitantes, prevenir incendios, controlar la tala ilegal, administrar el patrimonio forestal y ejercer la rectoría que el propio expediente pretende “fortalecer”.

Puesto en la relación que importa: el valor destruido por una sola hectárea deforestada (US\$ 238 167) equivale a 61 826 años de la inversión estatal anual en conservación por hectárea. Esta estimación demuestra la inconmensurabilidad entre la pérdida de valor económico, público, social, científico y moral generado por la destrucción de los bosques y ecosistemas naturales en el Perú, versus la inversión pública para cumplir con el mandato constitucional de conservación y protección del Patrimonio Natural de la Nación.

⁵³ Ley N.º 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026. Diario Oficial El Peruano. | Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2026). Plan Operativo Institucional Anual 2026 consistente con el Presupuesto Institucional de Apertura, Pliego 165. Lima: SERFOR. | Ministerio del Ambiente. (2025). Sustentación del proyecto de presupuesto del Sector Ambiental para el Año Fiscal 2026 ante el Congreso de la República. Lima: MINAM.

El expediente propone fortalecer al SERFOR como autoridad nacional forestal y de fauna silvestre. Debe observarse que el fortalecimiento institucional no se produce mediante la ampliación de atribuciones normativas sin asignación presupuestal correlativa. Una autoridad a la que se encomiendan nuevas funciones de certificación, distintivos de cumplimiento, prevención de incendios y control de la cadena productiva, manteniendo un presupuesto de setenta céntimos de dólar por hectárea, no resulta fortalecida: resulta sobrecargada.

11.3 LA CRIMINALIDAD AMBIENTAL: LA DESPROPORCIÓN QUE EXPLICA EL FRACASO

171. La insuficiencia presupuestal descrita adquiere su dimensión real cuando se contrasta no solo con el valor del activo protegido, sino con la capacidad económica de quienes lo destruyen. Sobre todo, en un escenario en que el Estado peruano enfrenta a las economías ilícitas de mayor volumen del país.
172. Conforme informó la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Alto Comisionado para el combate de la minería ilegal, esta actividad moviliza en el Perú más de US\$ 12 000 millones anuales, cifra que la sitúa como una economía ilícita de orden muy superior al narcotráfico. La Unidad de Inteligencia Financiera, por su parte, ha registrado que la minería ilegal figura como delito precedente del delito de lavado de activos en una proporción mayoritaria del monto comprendido en los Informes de Inteligencia Financiera de la última década.

Magnitud	Valor	Relación
Flujo económico anual de la minería ilegal	Más de US\$ 12 000 millones	Diez veces el valor de las ganancias ilícitas por narcotráfico

Magnitud	Valor	Relación
Programa presupuestal “Reducción de la minería ilegal”, 2025	S/ 70 millones	El Estado destinaba 0,16 % del flujo ilícito a combatirlo
Programa presupuestal “Reducción de la minería ilegal”, 2026	S/ 178 millones	Aun tras el incremento, 0,40 % del flujo ilícito
Presupuesto de lucha contra el narcotráfico, 2025	S/ 700 millones	Diez veces más recursos para una economía ilícita diez veces menor
Pérdidas económicas atribuidas a la minería ilegal (estudio SNMPE)	Cerca de S/ 23 000 millones anuales, aproximadamente 2,1 % del PBI	23,3 veces el presupuesto anual del sector Ambiental
Evasión tributaria asociada (Instituto Peruano de Economía)	Más de S/ 7 500 millones anuales	7,6 veces el presupuesto anual del sector Ambiental
Superficie de bosque devastada por minería ilegal	Más de 140 000 hectáreas	Valor destruido: US\$ 33 343 millones
Cuerpos de agua contaminados	Al menos 225	Sin cuantificación oficial del costo de remediación ⁵⁴

⁵⁴ Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, Alto Comisionado para el combate de la minería ilegal. (2026). Declaraciones institucionales sobre la magnitud económica de la minería ilegal. Lima: PCM. | Unidad de Inteligencia Financiera del Perú. (2025). Informes de Inteligencia Financiera y Reportes de Operaciones Sospechosas vinculados a minería ilegal. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. | Instituto Peruano de Economía. (2025). Estimaciones sobre el impacto fiscal y económico de la minería ilegal en el Perú. Lima: IPE.

Magnitud	Valor	Relación
----------	-------	----------

El Estado peruano destina cuatro décimas de punto porcentual del flujo económico de la minería ilegal a combatirla. El propio Alto Comisionado de la PCM ha reconocido públicamente que una economía ilícita diez veces mayor que el narcotráfico fue enfrentada durante años con un presupuesto diez veces menor, y ha calificado las interdicciones (2300 operativos y S/ 7 000 millones en decomisos en dos años) como “un jarabe para la fiebre”.

En este contexto, la facultad e.6 del expediente propone un “procedimiento especial y simplificado” de inicio y reinicio de actividades para pequeños mineros y mineros artesanales. El propio expediente reconoce, en el folio 284, que solo el 9,9 % de los inscritos acredita titularidad del derecho minero, solo el 4,0 % acredita autorización de uso del terreno superficial y solo el 5,0 % cuenta con instrumento de gestión ambiental aprobado.

Simplificar el acceso a la actividad sin cerrar previamente la brecha de fiscalización, en un contexto donde el precio internacional del oro ha superado los US\$ 5 000 por onza, no produce formalización: produce una vía de legalización para flujos que el sistema no tiene capacidad de discriminar. La trazabilidad que el expediente propone es la medida correcta; la simplificación del acceso que la acompaña, sin presupuesto de control correlativo, la neutraliza.

11.4 LA BRECHA DE INFORMACIÓN SOBRE LA PERSECUCIÓN DEL DELITO AMBIENTAL

173. El presupuesto asignado a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental del Ministerio Público y a la Dirección de Medio Ambiente de la Policía Nacional del Perú no se encuentra consolidada ni desagregada en fuentes presupuestales públicas.
174. La imposibilidad de conocer cuánto destina el Estado a perseguir penalmente los delitos ambientales constituye, en sí misma, un hallazgo de calidad

regulatoria. **No es posible evaluar la proporcionalidad de una reforma que reduce controles administrativos sin conocer la capacidad del sistema que debería suplirlos.** Se recomienda a las comisiones dictaminadoras requerir formalmente al Ministerio Público, al Ministerio del Interior, a la Procuraduría Especializada en Materia Ambiental, al OEFA y al OSINFOR la información sobre presupuesto asignado, número de fiscales y efectivos especializados, carga procesal, tasa de condenas y cobertura territorial en materia de delitos ambientales, como condición previa a la emisión del dictamen.

11.5. EL COSTO FISCAL CONTINGENTE DE LA DEGRADACIÓN

175. La contabilidad pública peruana registra el gasto en conservación como costo corriente, **pero no registra como pasivo el gasto en que el Estado incurre cuando la degradación se materializa. El resultado es una asimetría contable que hace aparecer la conservación como gasto y la reconstrucción como inversión, cuando en rigor la segunda es la consecuencia directa de la insuficiencia de la primera.**
176. El Fenómeno El Niño Costero de 2017 (de magnitud inferior a la que el ENFEN pronostica para el período septiembre de 2026 a marzo de 2027) produjo los siguientes impactos:
- Pérdidas estimadas por el INDECI en US\$ 4 016 millones, equivalentes al 1,9 % del producto bruto interno, con 181 fallecidos y 285 955 damnificados.
 - Un Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios dotado de S/ 25 655 millones, equivalentes a unos US\$ 6 841 millones.
 - Una ejecución que, según reportó la Contraloría General de la República, alcanzaba el 43 % a mayo de 2020, y que a nueve años del evento permanecía incompleta.

Relación	Resultado
El Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios equivale a	26 veces el presupuesto anual completo del sector Ambiental
El mismo Plan equivale a	142 veces el presupuesto anual del SERFOR
Las pérdidas directas del evento de 2017 equivalen a	15,3 años de presupuesto del sector Ambiental
El sobre costo de solo 32 obras (S/ 1 186 millones) equivale a	6,5 veces el presupuesto anual del SERFOR ⁵⁵

177. Las pérdidas por eventos climáticos son veintiséis veces mayores que lo que el Estado peruano destina anualmente a evitarlo conservando los ecosistemas naturales. Paralelamente, el expediente examinado propone reducir precisamente los controles cuya función es la prevención, en el mes en que el organismo científico oficial asigna una probabilidad igual o superior al 62 % a un evento ENSO de magnitud extraordinaria.
178. A este pasivo contingente deben añadirse componentes que ninguna contabilidad pública peruana registra actualmente: el costo de remediación de pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos; el gasto en salud asociado a la exposición al mercurio en cuencas afectadas por minería aurífera; el costo del tratamiento de agua derivado del incremento de sedimentación por deforestación en cabeceras de cuenca; la pérdida de vida útil de la infraestructura hidroeléctrica y de riego por colmatación de reservorios; y el gasto en atención de emergencias por incendios forestales, que en 2024

⁵⁵ Instituto Nacional de Defensa Civil. (2018). Reporte de daños del Fenómeno El Niño Costero 2017. Lima: INDECI. | Contraloría General de la República del Perú. (2026). Informe sobre las obras del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios. Lima: CGR. | Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño. (2026). Comunicado Oficial ENFEN N.º 15-2026. Callao: IMARPE.

afectaron 777 373 hectáreas según los propios datos del SERFOR consignados en el expediente.

11.6. LA RENTA QUE SE DESTRUYE: EL TURISMO EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

179. El estudio “El impacto económico local del turismo en áreas protegidas del Perú”, elaborado por la Fundación Conservación Estratégica con el apoyo de Andes Amazon Fund y presentado oficialmente con el SERNANP, estableció que **el turismo en áreas naturales protegidas aporta aproximadamente US\$ 800 millones anuales** a la economía nacional y sostiene **36 000 empleos directos**, con beneficios directos del orden de S/ 2 400 millones. El SERNANP proyectó 2,75 millones de visitantes para 2025, tras registrar 2,5 millones en 2024. Las ANP más visitadas son precisamente aquellas de mayor nivel de protección: El Santuario Histórico de Machu Picchu, los Parques Nacionales Manu, Bahuaja Sonene y Huascarán, las Reservas Nacionales Paracas, Tambopata, Titicaca, Pacaya-Samiria, Pampas Galeras, Lachay, entre otras.
180. El hallazgo determinante del estudio, sin embargo, no es el monto sino el retorno: **cada dólar que el Estado invierte en las áreas naturales protegidas genera aproximadamente cuarenta dólares de beneficio económico local y nacional**. El aporte anual del turismo en áreas protegidas equivale, por sí solo, a tres veces el presupuesto completo del sector Ambiental. Actualizado a valor presente de este único flujo asciende a unos US\$ 24 900 millones.
181. La facultad e.7 propone habilitar la reducción física de áreas naturales protegidas para actividades de exploración y explotación de hidrocarburos las cuales generan impactos irreversibles a los ecosistemas naturales y a las poblaciones locales. Las áreas concretas comprendidas en el ámbito de dicha facultad (Parque Nacional del Manu, Parque Nacional Bahuaja Sonene y Reserva Comunal Amarakaeri) integran precisamente el conjunto de destinos sobre los que se sustenta ese flujo. El Manu ostenta la condición de Sitio de

Patrimonio Mundial Natural, y cuatro áreas naturales protegidas peruanas han ingresado al Top 100 Green Destinations Stories.

- 182. Debe observarse que el expediente no consigna estimación alguna del efecto de las medidas propuestas sobre el flujo turístico. La omisión resulta significativa porque el turismo de naturaleza es un mercado de reputación: el daño no se limita al área intervenida, sino que se proyecta sobre la percepción internacional del destino en su conjunto.** La reducción de un parque nacional emblemático para permitir perforación exploratoria constituye, en términos de posicionamiento turístico, un pasivo de alto costo.

11.7. EL COSTO MACROECONÓMICO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

- 183.** El Banco Central de Reserva del Perú ha cuantificado, en dos documentos de trabajo institucionales, el costo macroeconómico del cambio climático para el país. Se trata de estimaciones producidas por la misma institución cuyo mandato de estabilidad monetaria se invoca en el numeral 12.1 de este Capítulo:

- **Documento de Trabajo N.º 014-2009.** Un aumento de 2 °C en la temperatura, acompañado de un 20 % de variabilidad en las precipitaciones, reduciría el PBI potencial en 6 % hacia 2030 y en aproximadamente 20 % hacia 2050, en ausencia de políticas de adaptación.
- **Documento de Trabajo N.º 009-2021.** De mantenerse la tendencia observada en los desvíos de temperatura, el ingreso por habitante se reduciría, en la estimación central, alrededor de 9 % hacia 2050 (dentro de un rango de 3 % a 21 %) y 22 % hacia 2100.
- **Estimación del Ministerio del Ambiente.** El costo del cambio climático para el Perú se situaría entre 11 % y 20 % del PBI al año 2050, con incrementos de temperatura en la región amazónica de entre 2,8 °C y 3,2 °C.

- 184.** Conforme al estudio “La economía del cambio climático en el Perú”, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe con el Ministerio del Ambiente, El Niño de 1982-1983 produjo daños equivalentes al 11,6 % del producto bruto interno anual de entonces, y el de 1997-1998, al 6,2 %. El Niño Costero de 2017, de magnitud menor, alcanzó el 1,9 % del producto bruto interno.

Escenario de pérdida	Equivalente sobre un PBI del orden de US\$ 290 000 millones	Relación con el presupuesto anual del sector Ambiental
5 % del PBI (magnitud de un evento El Niño extraordinario, referencia histórica 1997-1998)	US\$ 14 500 millones	55 veces
9 % (estimación central del BCRP al 2050)	US\$ 26 100 millones	99 veces
11 % (extremo inferior de la estimación del MINAM al 2050)	US\$ 31 900 millones	121 veces
20 % (extremo superior de las estimaciones del BCRP y del MINAM al 2050)	US\$ 58 000 millones	220 veces

LA CONTRADICCIÓN INSTITUCIONAL EN SU FORMA MÁS NÍTIDA

El Banco Central de Reserva del Perú estima que el cambio climático puede costarle al país hasta una quinta parte de su producto. El Ministerio de Economía y Finanzas fija el precio social del carbono en US\$ 7,17 por tonelada y descuenta el futuro al 8 % anual. El Ministerio del Ambiente dispone del 0,383 % del presupuesto público.

Las tres cifras pertenecen al mismo Estado y son mutuamente incompatibles. La

primera describe un riesgo existencial para la economía nacional; las dos siguientes garantizan que ese riesgo no pueda ser registrado por el sistema de evaluación de inversiones ni atendido por la institucionalidad encargada de gestionarlo.

El expediente examinado no resuelve esta contradicción: la profundiza, al reducir por decreto legislativo los controles cuya función es precisamente contener el factor (la deforestación) que en el Perú constituye la principal fuente de emisiones y el principal determinante de la vulnerabilidad hídrica de las cuencas.

11.8. AGUA, INCENDIOS Y SEQUÍA: LOS COSTOS QUE NO SE CONTABILIZAN

185. A los componentes anteriores deben añadirse tres cadenas de costo que el expediente no menciona y que la contabilidad pública peruana no registra de manera consolidada:

- **Regulación hídrica y cabeceras de cuenca.** La deforestación en cabeceras de cuenca altera el régimen de escurrimiento, reduce la capacidad de infiltración y aumenta la sedimentación. Los efectos económicos se manifiestan en el costo de potabilización, en la pérdida de vida útil de reservorios y centrales hidroeléctricas por colmatación, en la reducción de la superficie bajo riego y en el incremento del riesgo de inundación aguas abajo. El expediente propone, en la facultad e.4, la renovación automática de derechos de uso de agua “cuando subsistan las condiciones que motivaron su otorgamiento”, premisa que el propio escenario climático descrito vuelve contrafáctica.
- **Incendios forestales.** El propio expediente reconoce, en el folio 213, que en 2024 se registraron 24 949 incendios forestales que afectaron 777 373 hectáreas, y que aproximadamente el 98 % tiene origen antrópico. Aplicando el rango de valor destruido por hectárea establecido en el numeral 12.11, la superficie afectada en un solo año representa una destrucción de valor de entre US\$ 26 000 y US\$ 185 000 millones. No

existe partida presupuestal específica ni cuantificación oficial de este pasivo.

- **Sequía.** El ENFEN pronostica precipitaciones por debajo de lo normal en la región andina sur para el verano 2026-2027, con impacto directo sobre la agricultura de secano, la ganadería altoandina (que conforme al propio expediente sostiene al 95 % de la ganadería nacional sobre recursos forrajeros nativos) y la generación hidroeléctrica. El expediente reconoce el diagnóstico en la facultad e.2.ii, pero las medidas de flexibilización que propone en las facultades e.2.iii y e.4 operan en sentido contrario a la reducción de esa vulnerabilidad.

Concepto	Magnitud anual	Fuente
BENEFICIOS INVOCADOS POR EL EXPEDIENTE		
Exportaciones pesqueras	US\$ 4 656 millones	Expediente, folio 261
Exportaciones acuícolas	US\$ 348 millones	Expediente, folio 263
Subtotal invocado	US\$ 5 004 millones	
MAGNITUDES EN RIESGO O YA PERDIDAS		
Flujo de la economía ilícita de minería ilegal	US\$ 12 000 millones	PCM, Alto Comisionado (2026)
Pérdidas económicas atribuidas a la minería ilegal	US\$ 6 133 millones	Estudio encargado por la SNMPE
Costo climático anual equivalente a un evento extraordinario (5 % del PBI)	US\$ 14 500 millones	Referencia histórica El Niño 1997-1998
Aporte del turismo en áreas naturales protegidas	US\$ 800 millones	Fundación Conservación Estratégica (2017)

Concepto	Magnitud anual	Fuente
Patrimonio en riesgo	US\$ 33 433 millones ⁵⁶	

Por cada dólar de beneficio que el expediente invoca, se encuentran en riesgo o ya se están perdiendo 7 veces dicho valor, medidos en flujo anual y sin considerar el valor del stock patrimonial.

La comparación es, además, deliberadamente conservadora. Se ha omitido el valor presente del patrimonio natural estimado en 12 mil millones de dólares. El expediente tampoco considera el costo fiscal de la reconstrucción; los costos sanitarios asociados al mercurio; el costo de remediación de pasivos ambientales; y la totalidad de los valores no monetizables en alto riesgo.

Si se incorpora el valor del stock patrimonial, la relación entre los supuestos beneficios de las medidas propuestas, versus la incommensurable magnitud de las pérdidas llevan a pérdidas ingentes del Patrimonio Natural de todos los peruanos.

Cabe concluir que las medidas examinadas constituyen una operación de destrucción neta de la riqueza nacional cuya apariencia de racionalidad depende exclusivamente de que el activo destruido no figure en ninguna contabilidad pública.

⁵⁶ Fundación Conservación Estratégica. (2017). El impacto económico local del turismo en áreas protegidas del Perú. Lima: CSF, con el apoyo de Andes Amazon Fund y el SERNANP. | Vargas, P. (2009). El cambio climático y sus efectos en el Perú. Documento de Trabajo N.º 014-2009. Lima: Banco Central de Reserva del Perú. | Banco Central de Reserva del Perú. (2021). Efectos económicos del cambio climático en el Perú. Documento de Trabajo N.º 009-2021. Lima: BCRP. | Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Ministerio del Ambiente del Perú. (2014). La economía del cambio climático en el Perú. Santiago: CEPAL. | Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2025). Estadísticas de visitantes a áreas naturales protegidas. Lima: SERNANP.

11.9. EL PATRIMONIO NATURAL FRENTE A LAS RESERVAS INTERNACIONALES NETAS

186. El Banco Central de Reserva del Perú administra las Reservas Internacionales Netas, que constituyen el activo financiero de reserva del país y el principal instrumento de estabilidad macroeconómica frente a choques externos. Su nivel ha alcanzado máximos históricos: US\$ 98 433 millones al 16 de junio de 2026, equivalentes al 27 % del producto bruto interno, tras haber superado por primera vez la barrera de los US\$ 100 000 millones en abril del mismo año.

Valorización del patrimonio natural amazónico	Valor presente a 300 años	Múltiplo de las Reservas Internacionales Netas
Carbono a costo social EPA, servicios a US\$ 3 000/ha/año	US\$ 12,00 billones	121,9 veces las RIN ⁵⁷

El patrimonio natural amazónico del Perú vale ciento veintidós veces las Reservas Internacionales Netas del país. Ninguna autoridad peruana propondría disponer de las Reservas Internacionales mediante decreto legislativo, sin evaluación de impacto, sin cuantificación del activo comprometido y en el plazo de ciento veinte días. Esa operación sería, con razón, considerada un acto de irresponsabilidad fiscal de la máxima gravedad.

La facultad e.7 del expediente examinado propone exactamente eso respecto de un activo que vale ciento veintidós veces más. La diferencia entre ambas situaciones no reside en la magnitud del valor comprometido, sino únicamente en que el primero está contabilizado y el segundo no. La ausencia de contabilidad no es ausencia de valor: es ausencia de control y despilfarro del Patrimonio de todos los peruanos.

⁵⁷ Banco Central de Reserva del Perú. (2026). Resumen Informativo Semanal. Reservas Internacionales Netas. Lima: BCRP. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/>

11.10. PATRIMONIO NATURAL FRENTE A RENTA EXTRACTIVA

El expediente invoca, como beneficio de las medidas propuestas, la dinamización de actividades cuyos flujos son conocidos. Conforme a los propios datos que consigna: las exportaciones pesqueras de 2025 ascendieron a US\$ 4 656 millones; las acuícolas a US\$ 347,8 millones; y las industriales a US\$ 23 476 millones. En materia de hidrocarburos, el expediente reconoce que la autonomía de las reservas probadas de gas natural se sitúa en aproximadamente 13,6 años.

187. La asimetría estructural que ello revela es la siguiente. Un flujo extractivo perpetuo de US\$ 5 000 millones anuales (cifra superior a la totalidad de las exportaciones pesqueras del país) tendría, bajo la misma tasa decreciente, un valor presente de 0,16 billones de dólares. Ese valor representa el 1,3 % y el 6,8 % del valor presente del patrimonio natural estimado en el numeral anterior. Y ello asumiendo, contrafacticamente, que el flujo extractivo fuera perpetuo, cuando el propio expediente admite que las reservas se agotan en poco más de una década.

Bajo el escenario de tasa decreciente y valoración conservadora, cada hectárea de bosque amazónico primario convertida destruye:

- US\$ 70 355 por liberación del carbono almacenado (370 toneladas de CO₂ por hectárea); y
- US\$ 167 812 por pérdida del valor presente de los servicios ecosistémicos.

El valor destruido por hectárea se sitúa, por tanto, entre US\$ 33 835 y US\$ 238 167. Ninguna actividad agropecuaria, forestal extractiva o minera desarrollada sobre suelos amazónicos genera, en el Perú, un valor presente por hectárea remotamente comparable a esa magnitud.

La deforestación no es, en consecuencia, un intercambio económico desfavorable:

es una destrucción neta de riqueza nacional que la contabilidad pública no registra porque sus parámetros oficiales están calibrados para no registrarla.

11.11. LAS DIMENSIONES QUE NINGUNA CIFRA CAPTURA

188. Resulta necesario advertir, con la misma firmeza, que la valorización monetaria posee límites que no deben oscurecerse:

- **Irreversibilidad y valor de opción.** Un ecosistema convertido no es un activo vendido: es un activo destruido. La teoría de la inversión bajo incertidumbre establece que las decisiones irreversibles adoptadas bajo información imperfecta poseen un valor de opción que debe sumarse al costo de la decisión. El expediente no lo considera.
- **Endemismos y valor no sustituible.** La extinción de una especie endémica del gradiente andino-amazónico no admite compensación monetaria alguna, porque no existe mercado ni sustituto para el bien perdido.
- **Valor cultural y espiritual.** Los territorios comprendidos en la facultad e.7 incluyen sitios de significación sagrada para los pueblos harakbut, yine y matsigenka. La reducción de estos valores a precios de mercado constituye, en sí misma, una operación epistemológicamente inadecuada.
- **Distribución.** Los beneficios de la renta extractiva se concentran territorial y socialmente; los costos ambientales se distribuyen sobre poblaciones rurales, indígenas y de menores ingresos. Un análisis costo-beneficio agregado que ignore esta distribución oculta una transferencia regresiva de riqueza.
- **Dimensión moral.** Las generaciones futuras no participan en la decisión, no pueden negociar y no podrán revertirla. La cuestión de si una generación puede consumir el patrimonio de las siguientes no es un problema de eficiencia asignativa, sino de justicia.

189. La carga de acreditar el valor del activo comprometido y la proporcionalidad de la medida propuesta recae sobre quien la promueve. El artículo 6 del Decreto Legislativo N.º 1013 encomienda al Ministerio del Ambiente la elaboración de los instrumentos de valoración económica del patrimonio natural; el artículo 85 de la Ley N.º 28611 impone al Estado el deber de valorizar los recursos naturales y los servicios ambientales; y el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional del Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria exige que toda propuesta normativa identifique y cuantifique los costos y beneficios esperados. **El Poder Ejecutivo dispone de la competencia, de los instrumentos metodológicos y de la información necesaria para producir esa valorización, y no la produjo.**
190. En consecuencia, se recomienda a las comisiones dictaminadoras requerir al Poder Ejecutivo, con carácter previo a la emisión del dictamen, la presentación de los siguientes estudios: primero, la valorización económica de las áreas naturales protegidas cuya reducción física se propone habilitar, incluidos sus servicios ecosistémicos y su aporte a los sistemas hídrico y eléctrico nacionales; segundo, la estimación de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a cada una de las medidas solicitadas y su contraste con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional; tercero, la cuantificación del pasivo contingente que la degradación previsible generaría sobre el Tesoro Público; y cuarto, la actualización del Precio Social del Carbono y de la Tasa Social de Descuento aplicable a decisiones de horizonte intergeneracional.

11.13. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Las magnitudes que siguen constituyen **estimados conservadores**, contruidos sobre datos oficiales peruanos y literatura científica revisada por pares, y se someten a la verificación del Congreso de la República.

1. El Estado peruano se encuentra jurídicamente obligado a valorizar su patrimonio natural, y dispone de la institucionalidad para hacerlo. La

- Exposición de Motivos examinada no realizó valorización alguna del activo sobre el que proyecta sus medidas.
2. Los parámetros oficiales de evaluación social vigentes (Tasa Social de Descuento del 8 % y Precio Social del Carbono de US\$ 7,17 por tonelada) producen un sesgo sistemático contra la conservación. El primero reduce un horizonte de trescientos años a doce años y medio; el segundo subvalora el carbono en un factor aproximado de veintiséis respecto del estándar internacional.
 3. Bajo cualquier combinación razonable de supuestos, el valor presente del patrimonio natural amazónico peruano excede en dos órdenes de magnitud el valor presente de los flujos extractivos que las medidas propuestas buscan dinamizar.
 4. El valor destruido por hectárea deforestada (US\$ 238 167) excede el valor generado por cualquier uso alternativo del suelo amazónico documentado en el Perú.
 5. **En consecuencia, la afirmación de que las medidas propuestas promueven el desarrollo económico carece de sustento cuantitativo. Lo que promueven es la conversión de un activo de altísimo valor y rendimiento perpetuo en un flujo de renta de bajo valor y duración finita, con destrucción neta de riqueza nacional.**
 6. La valorización precedente omitía, en su primera formulación, el carbono subterráneo de las turberas amazónicas. Su incorporación eleva el stock comprometido en 45,5 % y sitúa el valor del stock, a costo social internacional del carbono, en aproximadamente 7 mil millones de dólares. El bosque de turbera de alta densidad alcanza un valor de hasta US\$ 969 063 por hectárea, y estos ecosistemas se encuentran mayoritariamente fuera del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
 7. El Estado peruano destina al sector Ambiental el 0,383 % de su presupuesto anual, y a la autoridad forestal nacional el 0,070 %. Ello equivale a US\$ 3,85 y US\$ 0,67 por hectárea y año respectivamente. El valor destruido por una sola hectárea deforestada equivale a entre 8 783 y 61 826 años de esa inversión.

8. El costo fiscal de la degradación materializada excede sistemáticamente el costo de su prevención. La reconstrucción tras El Niño Costero de 2017 demandó 26 veces el presupuesto anual completo del sector Ambiental, con sobrecostos verificados por la Contraloría de 140,7 % en las obras auditadas.
9. El Estado peruano destina el 0,40 % del flujo económico de la minería ilegal a combatirla: una relación de 253 a 1. Una economía ilícita diez veces mayor que el narcotráfico fue enfrentada durante años con un presupuesto diez veces menor. Simplificar el acceso a la actividad minera sin cerrar previamente esa brecha de control no produce formalización, sino una vía de legalización de flujos que el sistema no tiene capacidad de discriminar.
10. No fue posible establecer el presupuesto asignado a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental ni a la Dirección de Medio Ambiente de la Policía Nacional. La imposibilidad de conocer la capacidad del sistema de persecución penal impide evaluar la proporcionalidad de una reforma que reduce controles administrativos, y constituye por sí misma un hallazgo de calidad regulatoria que las comisiones deben subsanar antes de dictaminar.
11. El turismo en áreas naturales protegidas aporta US\$ 800 millones anuales y 36000 empleos directos, con un retorno documentado de cuarenta dólares por cada dólar invertido. Las áreas comprendidas en la facultad e.7 integran precisamente el conjunto que sostiene ese flujo, y el expediente no consigna estimación alguna del efecto de las medidas sobre él.
12. El Banco Central de Reserva del Perú estima que el cambio climático puede reducir el ingreso por habitante en 9 % al 2050 y en 22 % al 2100, y el Ministerio del Ambiente sitúa el costo entre 11 % y 20 % del PBI al 2050. Los eventos El Niño de 1982-1983 y 1997-1998 costaron 11,6 % y 6,2 % del PBI anual respectivamente. Estas cifras, producidas por el propio Estado, son incompatibles con un precio social del carbono de US\$ 7,17 y con una tasa de descuento del 8 %.
13. El balance consolidado arroja que, por cada dólar de beneficio anual invocado por el expediente, se encuentran en riesgo o ya se pierden aproximadamente 7 dólares, bajo supuestos deliberadamente favorables a la propuesta y sin

computar el valor del stock patrimonial. Incorporado este último, la relación se sitúa en varios órdenes de magnitud.

14. El patrimonio natural amazónico peruano vale ciento veintidós veces las Reservas Internacionales Netas administradas por el Banco Central de Reserva. El Estado dispone de una arquitectura institucional completa para custodiar el segundo activo y de ninguna contabilidad para el primero. La ausencia de contabilidad no es ausencia de valor: es ausencia de control.
15. Corresponde recomendar a las comisiones dictaminadoras que requieran formalmente al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio del Ambiente: (i) la actualización del Precio Social del Carbono conforme a la evidencia científica y económica disponible; (ii) la incorporación de un esquema de tasa social de descuento decreciente para decisiones de horizonte intergeneracional, conforme al estudio que el propio MEF encargó en 2018; y (iii) la elaboración de una cuenta satélite de capital natural conforme al Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica de las Naciones Unidas.

XII. RESTRICCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES, CLÁUSULAS DE NO REGRESIÓN Y CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS MULTILATERALES

191. Este Capítulo desarrolla el análisis de obligaciones internacionales de contenido ambiental que vinculan al Estado peruano, con dos propósitos: establecer el grado preciso de vinculatoriedad jurídica de cada instrumento, y determinar las consecuencias jurídicas, comerciales y reputacionales concretas de su incumplimiento o vulneración abierta.

12.1. LA REGLA FUNDAMENTAL: EL DERECHO INTERNO NO EXCUSA EL INCUMPLIMIENTO INTERNACIONAL

192. El artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados consagra el principio *pacta sunt servanda*. El artículo 27 dispone que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación

del incumplimiento de un tratado. La consecuencia para el caso examinado es directa y no admite matización: **un decreto legislativo dictado al amparo de la delegación solicitada que resultara incompatible con un compromiso internacional del Perú no purga la ilicitud internacional; la consume.** (Convención de Viena, 1969, arts. 26 y 27)⁵⁸

193. Conforme al Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad del Estado, el hecho internacionalmente ilícito se configura por la conjunción de un comportamiento atribuible al Estado y una violación de una obligación internacional. El artículo 4 establece que el comportamiento de cualquier órgano del Estado (incluidos el Poder Legislativo al aprobar la ley autoritativa y el Poder Ejecutivo al dictar el decreto legislativo) se considera hecho del Estado. El artículo 12 precisa que existe violación cuando el hecho no está en conformidad con lo exigido por la obligación, sea cual fuere su origen o naturaleza.⁵⁹

12.2. COMPROMISOS COMERCIALES CON CLÁUSULA AMBIENTAL EXIGIBLE

12.2.1. El Anexo 18.3.4 del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos

El Acuerdo de Promoción Comercial Perú, Estados Unidos, vigente desde el 1 de febrero de 2009, incorpora en su Capítulo Dieciocho un régimen ambiental que constituye, en materia forestal, la restricción comercial internacional más específica y exigible que vincula al Perú. Su singularidad reside en el *Anexo 18.3.4, Anexo sobre el*

⁵⁸ Instituto Nacional de Defensa Civil. (2018). Reporte de daños del Fenómeno El Niño Costero 2017. Lima: INDECI. Cifras citadas en el Balance de la Reconstrucción con Cambios. | Contraloría General de la República del Perú. (2026). Informe de auditoría sobre las obras del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios ejecutadas bajo la modalidad Gobierno a Gobierno, 2020-2025. Lima: CGR.

⁵⁹ Comisión de Derecho Internacional. (2001). Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, artículos 1, 2, 4 y 12. Nueva York: Naciones Unidas.

Manejo del Sector Forestal, incorporado mediante el Protocolo de Enmienda, que no formula principios sino obligaciones concretas de gobernanza forestal.

194. Entre los compromisos que el Estado peruano asumió en dicho Anexo, y que resultan directamente concernidos por las medidas examinadas, corresponde destacar:

- **Auditorías quinquenales obligatorias.** Conforme al literal (a) del numeral 6 del Anexo 18.3.4, el Perú se obligó a realizar auditorías quinquenales para verificar que el manejo de los bosques se efectúe de manera sostenible y conforme a la normativa vigente. Esta obligación fue implementada mediante el régimen de supervisión y auditorías quinquenales a cargo del OSINFOR.
- **Independencia del organismo supervisor.** El Perú se comprometió a establecer y mantener un organismo independiente de supervisión de los recursos forestales, obligación que dio origen al OSINFOR mediante el Decreto Legislativo N.º 1085.
- **Sistemas eficaces de cadena de custodia y verificación de origen.** El Anexo detalla los componentes que dicho sistema debe comprender: supervisión de la gestión, control documental, separación y rastreo del material, compras y recibos, procesamiento, envío, ventas y capacitación.
- **Verificación en frontera y mecanismo de verificación específica.** El Anexo faculta a los Estados Unidos a solicitar verificaciones respecto de cargamentos determinados y a adoptar medidas (incluida la denegación de ingreso) frente a productores o exportadores respecto de los cuales se constate incumplimiento.
- **Cláusula de no derogación.** El artículo 18.3.2 del Capítulo Dieciocho establece que ninguna Parte dejará de aplicar efectivamente su legislación ambiental, mediante un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de manera que afecte el comercio entre las Partes. El artículo 18.3.4 del mismo Capítulo comprende expresamente, “para el

Perú, el manejo de los recursos forestales” dentro del ámbito de la legislación ambiental protegida.

CONTRASTE DIRECTO CON LAS MEDIDAS PROPUESTAS

La medida (v) de la facultad e.2.iii (aprobación automática de trámites administrativos forestales para titulares con historial de cumplimiento) es incompatible, en su formulación actual, con el compromiso de verificación efectiva asumido en el Anexo 18.3.4. La aprobación automática sustituye el control por una presunción; el Anexo exige verificación material.

La medida (vi) (exclusión de bosques plantados del patrimonio forestal) altera el objeto mismo sobre el que operan los sistemas de cadena de custodia comprometidos internacionalmente.

La medida (i) (desvinculación del aprovechamiento integral respecto de la actividad principal) incide sobre la trazabilidad del origen del producto, elemento central del sistema comprometido.

La eventual constatación de un curso de acción sostenido de no aplicación efectiva de la legislación forestal habilitaría a los Estados Unidos a activar los mecanismos de consulta ambiental, el procedimiento de solución de controversias del Capítulo Veintiuno y, en su caso, la suspensión de beneficios arancelarios.⁶⁰

⁶⁰ Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda. (2009, vigente desde el 1 de febrero). Capítulo Dieciocho, Medio Ambiente, y Anexo 18.3.4, Anexo sobre el Manejo del Sector Forestal. Aprobado mediante Resolución Legislativa N.º 28766. | Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. (2016). Resolución Presidencial N.º 061-2016-OSINFOR. Diario Oficial El Peruano. | Defensoría del Pueblo del Perú. (2009). Informe de Adjuntía N.º 030-2009-DP/AMASPPI-MA. Lima: Defensoría del Pueblo. | Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). Análisis del proceso de implementación del capítulo ambiental del Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Perú. Washington D. C.: BID.

12.2.2. El Acuerdo Comercial con la Unión Europea

195. El Título IX del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia, el Perú y el Ecuador, sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, incorpora la cláusula de no regresión bajo una formulación autónoma: las Partes se comprometen a no debilitar ni reducir los niveles de protección ambiental para fomentar el comercio o la inversión, y a no dejar de aplicar efectivamente su legislación ambiental. El Acuerdo establece asimismo un mecanismo de consultas gubernamentales y un Grupo de Expertos con facultad de emitir informes públicos sobre el cumplimiento.
196. La relevancia de esta cláusula para el expediente examinado es inmediata: la Exposición de Motivos invoca de manera reiterada y explícita la finalidad de “activar inversiones privadas”, “dinamizar la inversión” y “brindar seguridad jurídica al inversionista” como justificación de las medidas de flexibilización ambiental y forestal. **El propio expediente proporciona, así, la prueba del elemento subjetivo que la cláusula de no regresión sanciona: la reducción del nivel de protección con la finalidad de fomentar la inversión.** (Acuerdo Comercial UE, Perú, 2013, Título IX)⁶¹

12.2.3. El Reglamento (UE) 2023/1115 como restricción de acceso a mercado

Analizado en el Capítulo X, corresponde aquí únicamente subrayar su naturaleza jurídica diferenciada: no se trata de un compromiso bilateral susceptible de negociación, sino de una condición unilateral de acceso al mercado europeo. Su exigibilidad no depende de la voluntad del Perú ni admite consulta intergubernamental. El operador que no acredite que su producto procede de tierras no deforestadas después del 31 de diciembre de 2020 y que ha sido producido conforme a la legislación pertinente del país de producción, simplemente no accede al mercado.

⁶¹ Naciones Unidas. (1969). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículos 26 y 27. Viena: ONU.

12.3. EL PROCESO DE ADHESIÓN A LA OCDE: EL RIESGO INSTITUCIONAL MÁS INMINENTE

197. Mediante Decreto Supremo N.º 041-2023-PCM, el Estado peruano declaró de interés nacional su proceso de vinculación con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. La Hoja de Ruta de Adhesión, adoptada por el Consejo de la OCDE el 10 de junio de 2022, somete la candidatura peruana a la evaluación de veinticuatro comités técnicos, entre los cuales figura de manera destacada el *Comité de Política Ambiental*.

198. **Reviste particular gravedad la incidencia temporal que se describe a continuación, y solicita a las comisiones dictaminadoras que la ponderen de manera expresa:**

Hito	Momento	Implicancia
Evaluación de Desempeño Ambiental OCDE-CEPAL, con 66 recomendaciones para el Perú	2017	Constituye la línea de base sobre la cual el Comité de Política Ambiental mide el progreso del país.
Adopción de la Hoja de Ruta de Adhesión	10 de junio de 2022	Somete al Perú a evaluación por 24 comités, incluido el de Política Ambiental.
Presentación del pedido de facultades legislativas objeto de este informe	28 de agosto de 2026	Contiene medidas de flexibilización forestal, de áreas protegidas y de certificación ambiental.
Plazo de ejercicio de la delegación solicitada	120 días calendario desde su otorgamiento	Los decretos legislativos se dictarían entre finales de 2026 e inicios de 2027.
Nuevas evaluaciones previstas del Comité de Política Ambiental	Inicios de 2027	Coincide con el período en que se dictarían los decretos legislativos.

Hito	Momento	Implicancia
Meta declarada de incorporación formal a la OCDE	Finales de 2026 a inicios de 2027	El país sería evaluado precisamente sobre las normas dictadas al amparo de esta delegación.

VALORACIÓN DEL RIESGO DE ADHESIÓN

El Perú se propone dictar, mediante decreto legislativo y sin debate parlamentario, un conjunto de medidas de reducción de estándares ambientales, forestales y de áreas protegidas, en el preciso momento en que el Comité de Política Ambiental de la OCDE evalúa su candidatura.

La lógica del proceso de adhesión es la convergencia progresiva hacia los estándares de la Organización. Una reforma que opera en sentido inverso, adoptada por vía de delegación y sin evaluación de impacto ambiental ni consulta previa, constituye una señal institucional difícilmente compatible con la candidatura, y expone al país al riesgo de una observación formal del Comité en la fase final de un proceso al que ha dedicado más de una década de esfuerzo estatal sostenido.

Este riesgo es, en el horizonte inmediato, el más tangible de todos los analizados en el presente informe, porque no depende de la iniciativa de un tercero ni de un procedimiento contencioso: se materializa por el propio funcionamiento ordinario del proceso de evaluación.⁶²

⁶² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). Roadmap for the OECD Accession Process of Peru. París: OCDE. | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Perú 2017. París: OECD Publishing. | Decreto Supremo N.º 041-2023-PCM, que declara de interés nacional el proceso de vinculación del Perú con la OCDE. Diario Oficial El Peruano.

12.4. MATRIZ DE COMPROMISOS MULTILATERALES CONCERNIDOS Y GRADO DE VINCULATORIEDAD

199. La siguiente matriz sistematiza los instrumentos internacionales que las medidas propuestas comprometen, precisando en cada caso su naturaleza jurídica, el grado de vinculatoriedad y la consecuencia concreta del incumplimiento. La distinción entre obligaciones de resultado, obligaciones de comportamiento y compromisos políticos resulta esencial: el informe no atribuye a los instrumentos una fuerza vinculante que no poseen, pero tampoco permite que se subestime la de aquellos que sí la tienen.

Instrumento	Estatus para el Perú	Naturaleza y grado de vinculatoriedad	Medida del expediente concernida y consecuencia del incumplimiento
Convención Marco sobre el Cambio Climático y Acuerdo de París (art. 4 y art. 5)	Tratados ratificados; NDC presentada en 2020	Tratado vinculante. El art. 5 obliga a adoptar medidas para conservar y aumentar los sumideros, mencionando expresamente los bosques. La NDC es obligación de comportamiento con deber de progresión y no retroceso.	Facultades e.2.iii y e.7. La flexibilización forestal y la habilitación hidrocarburífera en ANP comprometen directamente la meta nacional. Consecuencia: incumplimiento reportable en el balance global; pérdida de elegibilidad para financiamiento climático; incoherencia con la propia NDC invocada por el MINAM.

Instrumento	Estatus para el Perú	Naturaleza y grado de vinculatoriedad	Medida del expediente concernida y consecuencia del incumplimiento
Declaración de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra (2021)	Suscrita por el Perú	Compromiso político de alto nivel. Compromete a detener e invertir la pérdida forestal al año 2030.	Facultad e.2.iii. Consecuencia: fundamentalmente reputacional y de condicionalidad de la cooperación internacional, incluidos los acuerdos de pago por resultados.
Convenio sobre la Diversidad Biológica y Marco de Kunming-Montreal (2022)	Convenio ratificado; Marco adoptado por decisión de la COP	El Convenio es vinculante. El Marco constituye decisión de la Conferencia de las Partes con fuerza orientadora reforzada, cuyas metas 1, 2, 3 y 8 el Perú se comprometió a incorporar en su estrategia nacional.	Facultades e.2.iii y e.7. La reducción de áreas protegidas es directamente antagónica de la meta 3 (30 % de superficie bajo protección efectiva al 2030). Consecuencia: reporte negativo en el mecanismo de revisión; retroceso verificable en el indicador.

Instrumento	Estatus para el Perú	Naturaleza y grado de vinculatoriedad	Medida del expediente concernida y consecuencia del incumplimiento
CITES (Apéndice II: caoba y cedro)	Ratificada mediante Decreto Ley N.º 21080	Tratado vinculante con mecanismo sancionatorio propio: la Conferencia de las Partes puede recomendar la suspensión del comercio de especímenes con un Estado incumplidor.	Facultades e.2.iii (i), (iii) y (v). El debilitamiento de la trazabilidad afecta la emisión de dictámenes de extracción no perjudicial. Consecuencia: riesgo cierto de recomendación de suspensión comercial, con efecto inmediato sobre las exportaciones de madera.
Convenio 169 de la OIT	Ratificado mediante Resolución Legislativa N.º 26253	Tratado vinculante, de rango constitucional conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria. Obligación de resultado en cuanto al deber de consulta previa de medidas legislativas.	Facultades e.2.iii, e.4 y e.7. Consecuencia: vicio de inconstitucionalidad interno, reclamación ante los órganos de control de la OIT y responsabilidad internacional ante el sistema interamericano.

Instrumento	Estatus para el Perú	Naturaleza y grado de vinculatoriedad	Medida del expediente concernida y consecuencia del incumplimiento
Convenio de Minamata sobre el Mercurio	Suscrito el 10 de octubre de 2013; aprobado por Resolución Legislativa N.º 30352; ratificado por Decreto Supremo N.º 061-2015-RE	Tratado vinculante. Obliga a elaborar y ejecutar un plan de acción nacional sobre minería aurífera artesanal y de pequeña escala, y a reducir el uso de mercurio.	Facultad e.6. La simplificación del régimen de formalización sin fortalecimiento paralelo de la trazabilidad del mercurio compromete el plan de acción nacional. Consecuencia: incumplimiento reportable ante la Conferencia de las Partes.
Convenio de Basilea sobre desechos peligrosos y Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes	Ambos ratificados	Tratados vinculantes con obligaciones de gestión, notificación y eliminación.	Facultades e.6 y e.7. Relevantes respecto de pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos y del régimen de cierre de minas.

Instrumento	Estatus para el Perú	Naturaleza y grado de vinculatoriedad	Medida del expediente concernida y consecuencia del incumplimiento
Convenio de Lima para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste (1981) y sistema de la Comisión Permanente del Pacífico Sur	Ratificado; el Perú es Estado fundador de la CPPS	Tratado regional vinculante en materia de protección del medio marino.	Facultad e.5. La modificación del régimen de permisos de pesca y de la capacidad de fiscalización incide sobre obligaciones de conservación del medio marino.
Convención SPRFMO para la conservación y ordenamiento de los recursos pesqueros del Pacífico Sur	El Perú es Estado miembro y sede de la Secretaría	Tratado vinculante, con medidas de conservación y ordenamiento obligatorias y régimen de cumplimiento con listas de buques INDNR.	Facultad e.5. Consecuencia del debilitamiento del control: inclusión de embarcaciones en listas de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, con impacto directo sobre el acceso a mercados.

Instrumento	Estatus para el Perú	Naturaleza y grado de vinculatoriedad	Medida del expediente concernida y consecuencia del incumplimiento
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	El Perú no es Estado parte	Obligaciones consuetudinarias de protección y preservación del medio marino, y la obligación general de prevención del daño transfronterizo, vinculan al Perú con independencia de su ratificación.	Facultad e.5. La ausencia de ratificación no exime del deber consuetudinario de conservación ni de las obligaciones asumidas en instrumentos regionales.
Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial (UNESCO) y Programa El Hombre y la Biosfera	Ratificada	Tratado vinculante. El Parque Nacional del Manu ostenta la condición de Sitio de Patrimonio Mundial Natural y de Reserva de Biosfera.	Facultad e.7. La reducción física de un área natural protegida que ostenta condición de Patrimonio Mundial activa los procedimientos de reporte al Comité del Patrimonio Mundial y el riesgo de inscripción en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro. ⁶³

⁶³ Convenio de Minamata sobre el Mercurio. (2013). Kumamoto: PNUMA. Aprobado mediante Resolución Legislativa N.º 30352 y ratificado mediante Decreto Supremo N.º 061-2015-RE. | Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. (1989). Basilea: PNUMA. Aprobado mediante Resolución Legislativa N.º 26234. | Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. (2001). Estocolmo: PNUMA. | Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste (Convenio de

12.5. CONSECUENCIAS JURÍDICAS Y REPUTACIONALES DEL INCUMPLIMIENTO

12.5.1. Consecuencias jurídicas

- *Responsabilidad internacional del Estado.* La adopción de una norma incompatible con una obligación convencional configura hecho internacionalmente ilícito atribuible al Estado, con deber de cesación, garantías de no repetición y reparación íntegra.
- *Activación de mecanismos de solución de controversias comerciales.* Tanto el Acuerdo con los Estados Unidos como el Acuerdo con la Unión Europea contemplan procedimientos específicos en materia ambiental, con posibilidad de informes públicos vinculantes y, en el primer caso, de suspensión de beneficios.
- *Suspensión comercial en el régimen CITES.* Se trata del único de los mecanismos analizados que puede producir el cese inmediato de un flujo comercial completo por decisión de un órgano internacional.
- *Exclusión del mercado europeo por aplicación del EUDR.* Opera de pleno derecho, sin necesidad de procedimiento contencioso alguno.
- *Responsabilidad ante el sistema interamericano.* Desarrollada en el Capítulo V, con el precedente directo y vigente del caso Comunidad de La Oroya vs. Perú, actualmente en etapa de supervisión de cumplimiento.
- *Inconstitucionalidad interna por infracción indirecta.* La incompatibilidad con un tratado de derechos humanos ratificado genera, adicionalmente, vicio de inconstitucionalidad conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y al artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

Lima). (1981). Lima: Comisión Permanente del Pacífico Sur. | Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur. (2009). Convención para la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros de Alta Mar del Océano Pacífico Sur. Wellington: SPRFMO. | Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. (1973). Washington D. C. Aprobada por el Perú mediante Decreto Ley N.º 21080. | Declaración de los Líderes de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra. (2021). Glasgow: CMNUCC.

12.5.2. Consecuencias reputacionales y económicas

- **Costo de financiamiento soberano.** Las agencias de calificación y los inversionistas institucionales incorporan de manera creciente indicadores de riesgo ambiental y de gobernanza. Un retroceso normativo documentado en materia forestal y de áreas protegidas constituye una señal negativa en dichos marcos.
- **Condicionalidad de la cooperación climática.** Los acuerdos de pago por resultados en materia forestal se estructuran sobre niveles de referencia de emisiones y sobre la estabilidad del marco normativo. Un retroceso legislativo puede determinar la suspensión de desembolsos y la exigencia de devolución.
- **Financiamiento de proyectos.** Conforme al Capítulo X, los Principios de Ecuador y las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional excluyen de financiamiento los proyectos que afecten hábitats críticos o que se desarrollen sobre territorios de pueblos indígenas sin consentimiento. Un proyecto habilitado mediante la reducción de un parque nacional resulta, en la práctica, no financiable por la banca internacional sujeta a estos estándares.
- **Posición negociadora del país.** El Perú ha construido durante dos décadas una posición internacional como país megadiverso y como interlocutor central en las negociaciones climáticas y de biodiversidad, condición que le reportó la sede de la Vigésima Conferencia de las Partes en 2014. El deterioro de esa posición no se recupera en el corto plazo y afecta la capacidad de atraer financiamiento concesional.
- **Efecto sobre el propio objetivo del expediente.** La consecuencia más paradójica es que las medidas destinadas a atraer inversión producirían el efecto contrario en los segmentos de inversión de mayor calidad y horizonte más largo, que son precisamente los sujetos a estándares de debida diligencia.

12.6. CONVERGENCIA REGULATORIA INTERNACIONAL: LA CONSERVACIÓN COMO POLÍTICA DE COMPETITIVIDAD

200. El análisis precedente podría leerse como un inventario de restricciones externas. Corresponde formular la cuestión en sus términos correctos, que son de naturaleza económica antes que jurídica: **la protección del capital natural ha dejado de ser una política sectorial de conservación para convertirse en una condición de acceso a mercados, financiamiento y membresía institucional. Un país que legisla en sentido contrario a esa convergencia pierde competitividad.**

12.6.1. La percepción del riesgo en el sistema económico internacional

201. El Foro Económico Mundial publica anualmente el Informe de Riesgos Globales sobre la base de la consulta a líderes empresariales, gubernamentales y académicos. En su edición de 2026, el resultado relevante para el caso examinado es el siguiente: en el horizonte de diez años, **los tres riesgos globales de mayor severidad son los eventos meteorológicos extremos, la pérdida de biodiversidad y el colapso de ecosistemas, y los cambios críticos en los sistemas terrestres.** Cinco riesgos ambientales figuran entre los diez primeros, incluidos la escasez de recursos naturales en sexto lugar y la contaminación en el décimo. Los riesgos ambientales dominan el horizonte decenal de manera ininterrumpida desde 2017.

202. El Informe consigna, además, una observación de particular pertinencia para el debate parlamentario peruano. En el horizonte de dos años, los riesgos ambientales descendieron en la clasificación, desplazados por la confrontación geoeconómica y los conflictos interestatales. El propio Foro advierte expresamente que ese descenso no refleja una mejora del panorama científico, sino un cambio en las prioridades políticas y económicas, y que no debe confundirse un desplazamiento de la atención de corto plazo con una reducción de la exposición subyacente. Señala que las pérdidas

aseguradas por eventos meteorológicos extremos superan de manera consistente los cien mil millones de dólares anuales.

El expediente examinado reproduce, en el plano nacional, exactamente el desplazamiento de atención que el Foro Económico Mundial identifica y contra el cual advierte la subordinación de la exposición ambiental de largo plazo a objetivos administrativos y de inversión de corto plazo.

La diferencia es que el inversionista internacional al que el expediente aspira a atraer opera con el horizonte de diez años, no con el de ciento veinte días. En ese horizonte, los tres riesgos que más pondera son precisamente los que las medidas propuestas agravan.

Un país que exhibe capital natural conservado y trazabilidad verificable no ofrece un atributo reputacional: ofrece cobertura frente a los tres primeros riesgos del sistema económico internacional.

12.6.2. El endurecimiento estructural de las condiciones de acceso a mercado

203. El mismo Informe describe un entorno de creciente proteccionismo, política industrial estratégica y control estatal de cadenas de suministro críticas, anticipando un orden más fragmentado y multipolar en la próxima década. La consecuencia para una economía exportadora de materias primas es directa y contraintuitiva: **en un escenario de fragmentación, las condiciones de acceso a mercado se endurecen y se diversifican.**

204. La trayectoria observable lo confirma. El Reglamento (UE) 2023/1115 sobre productos libres de deforestación; el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono; la Directiva (UE) 2024/1760 sobre diligencia debida en sostenibilidad; y las exigencias de trazabilidad de las cadenas de suministro de minerales configuran un mismo movimiento. Ninguno de estos instrumentos es negociable bilateralmente. Todos operan como condición de entrada.

205. La trazabilidad forestal y minera, el control del origen y la conservación verificable son hoy activos de competitividad exportadora. Si bien hay medidas del expediente que avanzan en esa dirección, otras operan en sentido contrario **(la aprobación automática de trámites forestales y la simplificación del acceso minero sin control correlativo)** destruyen precisamente el atributo que el mercado empieza a exigir.

12.6.3. La adhesión a la OCDE como política de Estado en su fase decisiva

206. El Perú declaró de interés nacional su proceso de vinculación con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos mediante Decreto Supremo N.º 041-2023-PCM. Se trata de una política de Estado sostenida durante más de una década por gobiernos de orientación diversa, y su valor no reside en el símbolo: la membresía opera sobre el costo de financiamiento soberano, sobre la calificación crediticia, sobre la previsibilidad institucional percibida por el inversionista y sobre la posición negociadora del país.

207. La lógica del proceso de adhesión es la convergencia progresiva hacia los estándares de la Organización, verificada por veinticuatro comités técnicos. El Comité de Política Ambiental evalúa el progreso del país sobre la línea de base establecida por las sesenta y seis recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental de 2017.

EL COSTO DE OPORTUNIDAD QUE EL EXPEDIENTE NO CALCULA

Los decretos legislativos que se dictarían al amparo de la delegación solicitada coincidirían temporalmente con la fase final de evaluación del Comité de Política Ambiental, prevista para inicios de 2027.

El Perú se presentaría ante dicho Comité exhibiendo, como producción normativa del período, la reducción de áreas naturales protegidas para hidrocarburos, la

aprobación automática de trámites forestales y la simplificación de la certificación ambiental, todo ello adoptado sin debate parlamentario, sin análisis de impacto regulatorio y sin consulta previa.

Ninguno de los beneficios que el expediente invoca (reducción de plazos administrativos, dinamización de expedientes en cola) posee magnitud comparable al valor de la membresía en la Organización. El expediente no realiza esta comparación en ningún extremo, porque **no formula el costo de oportunidad institucional del que se trata.**

Formulado en los términos que corresponden: se propone comprometer una política de Estado de largo plazo a cambio de una simplificación administrativa de ciento veinte días.⁶⁴

12.7. CONCLUSIONES

- El Estado peruano se encuentra vinculado por un entramado de obligaciones internacionales de contenido ambiental cuya densidad normativa el expediente examinado no analiza en ningún extremo.
- El Anexo 18.3.4 del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos contiene obligaciones específicas de gobernanza forestal (auditorías quinquenales, independencia del supervisor, cadena de custodia y verificación de origen) que resultan directamente incompatibles con las medidas (i), (v) y (vi) de la facultad e.2.iii.
- Las cláusulas de no regresión del Acuerdo con la Unión Europea y del Acuerdo con los Estados Unidos sancionan precisamente la conducta que el

⁶⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). Roadmap for the OECD Accession Process of Peru. París: OCDE. | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Perú 2017. París: OECD Publishing. | Decreto Supremo N.º 041-2023-PCM, que declara de interés nacional el proceso de vinculación del Perú con la OCDE. Diario Oficial El Peruano.

-
- expediente declara perseguir: la reducción del nivel de protección ambiental con la finalidad de fomentar la inversión. El propio expediente aporta la prueba del elemento finalista.
- La coincidencia entre el plazo de ejercicio de la delegación solicitada y la evaluación del Comité de Política Ambiental de la OCDE prevista para inicios de 2027 configura el riesgo institucional más inminente y de materialización más probable de todos los analizados en este informe.
 - El régimen CITES constituye un mecanismo capaz de producir la interrupción inmediata de un flujo comercial completo por decisión de un órgano internacional, y las medidas de debilitamiento de la trazabilidad forestal inciden directamente sobre los presupuestos de dicho régimen.
 - En el horizonte de diez años, los tres riesgos globales de mayor severidad identificados por el Foro Económico Mundial son los eventos meteorológicos extremos, la pérdida de biodiversidad y los cambios críticos en los sistemas terrestres. El expediente examinado reproduce en el plano nacional el mismo desplazamiento de atención de corto plazo contra el cual el propio Foro advierte, y lo hace en un entorno de proteccionismo creciente en el que las condiciones de acceso a mercado se endurecen en lugar de relajarse.
 - La trazabilidad forestal y minera y la conservación verificable constituyen hoy activos de competitividad exportadora. Las medidas del expediente que avanzan en esa dirección merecen respaldo; las que operan en sentido contrario destruyen el atributo que el mercado empieza a exigir.
 - El costo de oportunidad institucional que el expediente no calcula es el siguiente: se propone comprometer una política de Estado de doce años (la adhesión a la OCDE) a cambio de una simplificación administrativa de ciento veinte días, en el preciso momento en que el Comité de Política Ambiental evalúa la candidatura peruana.
 - En consecuencia, las medidas examinadas no solo son inconstitucionales e inconvencionales, sino que son contraproducentes e institucionalmente lesivas en el horizonte inmediato.

XIII. JURISPRUDENCIA COMPLEMENTARIA, JURISDICCIÓN NACIONAL Y OBSERVACIONES SECTORIALES

El presente Capítulo reúne tres cuerpos de análisis que completan el examen precedente: la incidencia del principio de complementariedad sobre la jurisdicción nacional, las precisiones jurisprudenciales y técnicas que refuerzan el parámetro de control aplicable, y un conjunto de observaciones sectoriales y de diseño regulatorio.

13.1. LA COMPLEMENTARIEDAD COMO GARANTÍA DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL

Las instancias internacionales de protección, tanto en el sistema interamericano de derechos humanos como en los mecanismos de verificación previstos en los acuerdos comerciales, operan bajo el principio de *complementariedad*: intervienen únicamente cuando el Estado con jurisdicción no puede o no quiere cumplir sus propias obligaciones. De ello se sigue una consecuencia que interesa a cualquier concepción de la soberanía.

Un ordenamiento nacional con áreas naturales protegidas efectivamente intangibles, con un régimen PIACI robusto, con evaluación ambiental independiente y con fiscalización dotada de recursos no genera espacio alguno para la intervención de jurisdicciones externas, porque no configura el supuesto de incapacidad o falta de voluntad que las habilita. Es el debilitamiento de esas garantías, y no su mantenimiento, lo que abre la puerta al escrutinio internacional, a la litigación transnacional y a la presión externa sobre decisiones que deberían resolverse en el Perú.

CONSERVAR ES UN ACTO DE DEFENSA DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL

La protección efectiva del patrimonio natural no cede soberanía: la preserva. Mantiene la decisión sobre los recursos naturales, que el artículo 66 de la Constitución declara patrimonio de la Nación, en manos de las instituciones

peruanas.

La regresión normativa produce el efecto inverso. Genera exposición internacional, activa mecanismos de verificación externa previstos en acuerdos comerciales, invita comunicaciones ante instancias internacionales y traslada progresivamente a foros ajenos el debate sobre decisiones que corresponden al Congreso de la República.

El Congreso conserva más soberanía efectiva rechazando esta delegación que otorgándola.

13.2. PRECISIONES JURISPRUDENCIALES Y TÉCNICAS COMPLEMENTARIAS

13.2.1. Principio precautorio y dimensión intergeneracional en la jurisprudencia constitucional

Al parámetro de control corresponde añadir dos precedentes que lo refuerzan. La Sentencia recaída en el Expediente N.º 02005-2009-PA/TC desarrolla el principio precautorio en su triple presupuesto: amenaza de daño, incertidumbre científica y necesidad de adoptar medidas razonables sin esperar certeza. La Sentencia recaída en el Expediente N.º 00030-2010-PI/TC afirma la dimensión intergeneracional de la tutela ambiental: la conservación de los bienes ambientales exige no comprometer su potencial para quienes vivirán en el futuro.

La articulación de ambos precedentes con el Capítulo XI es directa. **El principio precautorio invierte la carga argumentativa: no corresponde a quien objeta la medida acreditar el daño, sino a quien la promueve acreditar su inocuidad.** El expediente examinado no aporta esa acreditación en ninguno de los extremos observados en la matriz del Capítulo IX. Y la dimensión intergeneracional exige, como consecuencia metodológica, horizontes largos y tasas de descuento

compatibles con la equidad entre generaciones, precisamente lo que la Tasa Social de Descuento del 8 % impide.⁶⁵

13.2.2. El indicador de desafectación en el Marco de Kunming-Montreal

El marco de seguimiento asociado a la Meta 3 del Marco Mundial de Biodiversidad incorpora, como indicador complementario, los procesos de degradación, reducción y desafectación de áreas protegidas, conocidos internacionalmente por su acrónimo inglés PADDD. La relevancia para el caso examinado es precisa: **la reducción física de un área natural protegida no constituye únicamente un retroceso sustantivo, sino un evento internacionalmente medible y reportable**, que quedaría registrado en el sistema de seguimiento del Convenio y sería comunicado en el informe nacional del Perú. No se trata, por tanto, de una decisión de política interna sin proyección externa.⁶⁶

13.2.3. Corroboración científica independiente del escenario climático

El pronóstico del ENFEN encuentra corroboración en fuentes independientes. La Organización Meteorológica Mundial ha señalado que el evento se encuentra firmemente establecido. El capítulo 12 del Sexto Informe de Evaluación del IPCC, correspondiente a América Central y del Sur, identifica el riesgo de transición de bosque tropical hacia otros biomas por la interacción entre degradación, deforestación, sequías más frecuentes e intensas, calentamiento e incendios. La Evaluación Nexa de IPBES documenta las interdependencias entre biodiversidad, agua, alimentación y salud, marco directamente aplicable a las cadenas de costo

⁶⁵ Tribunal Constitucional del Perú. (2009). Sentencia recaída en el Expediente N.º 02005-2009-PA/TC, sobre el principio precautorio. Lima: Pleno Jurisdiccional. | Tribunal Constitucional del Perú. (2012). Sentencia recaída en el Expediente N.º 00030-2010-PI/TC, sobre la dimensión intergeneracional de la tutela ambiental. Lima: Pleno Jurisdiccional.

⁶⁶ Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2022). Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, Meta 3 y marco de seguimiento asociado, que incorpora como indicador complementario los procesos de degradación, reducción y desafectación de áreas protegidas (protected area downgrading, downsizing and degazettement). Decisión 15/4. Montreal: Secretaría del CDB.

descritas en el numeral 11.8. El Informe de Clima y Desarrollo del Banco Mundial para el Perú confirma la vulnerabilidad estructural del país.⁶⁷

13.3. OBSERVACIONES SECTORIALES COMPLEMENTARIAS

Medida	Observación técnica	Condición mínima recomendada
Aprovechamiento de plantaciones forestales en tierras posesionadas no tituladas (e.2.iii)	Genera riesgo de legitimación de ocupaciones recientes y de creación de expectativa de regularización futura sobre bosque natural convertido.	Fecha de corte verificable mediante imágenes satelitales, prohibición de acceder al beneficio cuando exista pérdida de cobertura posterior a dicha fecha y exclusión de áreas en trámite de reconocimiento comunal.
Compras públicas preferentes de productos forestales (e.2.iii)	Una preferencia general por madera, sin análisis de ciclo de vida ni verificación de origen, puede generar demanda adicional sobre bosque natural en lugar de sustituir materiales de mayor huella.	Condicionar la preferencia a legalidad verificada, trazabilidad y origen en plantaciones o manejo certificado; priorizar madera de plantación y de comunidades con manejo aprobado.

⁶⁷ Organización Meteorológica Mundial. (2026). El Niño/La Niña Update. Ginebra: OMM. | Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2022). Central and South America, capítulo 12. En Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Cambridge University Press. | Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. (2024). Thematic Assessment Report on the Interlinkages among Biodiversity, Water, Food and Health. Bonn: IPBES. | Banco Mundial. (2022). Peru Country Climate and Development Report. Washington D. C.: World Bank Group.

Medida	Observación técnica	Condición mínima recomendada
Manejo de abejas nativas (e.2.iii)	La simplificación no distingue entre meliponicultura (reproducción manejada) y extracción destructiva de colonias silvestres, con impacto sobre polinizadores nativos y sobre los servicios de polinización valorizados en el numeral 12.6.3.	Prohibición expresa de remoción no sostenible de nidos silvestres; fomento de reproducción manejada, protección de plantas hospederas y trazabilidad cuando exista comercio.
Clasificación ambiental anticipada de proyectos petroquímicos (e.7)	La captura de carbono no puede operar como factor de reclasificación a categorías de menor exigencia. La significancia debe analizarse conjuntamente con fuente de agua, capacidad, tecnología, emisiones, insumos, residuos, riesgo de accidente y ubicación.	Criterios conservadores de clasificación, con potestad expresa de escalamiento y prohibición de que la existencia de componentes de mitigación reduzca la categoría del instrumento.
Certificación ambiental integral de parques industriales (e.1)	Riesgo de fragmentación inversa: evaluar el parque como conjunto puede omitir emisiones, sustancias, residuos o riesgos tecnológicos de cada planta individual.	Fijar capacidad de carga, límites acumulativos de emisiones y vertimientos, escenarios de accidente y disponibilidad hídrica; toda unidad que exceda umbrales debe activar modificación ambiental.

Medida	Observación técnica	Condición mínima recomendada
Promoción de renovables, generación distribuida e hidrógeno verde (e.8)	La calificación de una tecnología como limpia no equivale a impacto nulo. Grandes líneas de transmisión, centrales hidroeléctricas, parques eólicos y solares y producción de hidrógeno pueden afectar avifauna, ríos, disponibilidad hídrica y territorios.	Mantener evaluación ambiental proporcionada al riesgo real del proyecto, con atención específica a rutas migratorias, caudal ecológico y consumo hídrico del hidrógeno.
Acuicultura y expansión de la actividad (e.5)	El expediente no considera capacidad de carga, escapes, enfermedades, uso de antibióticos, efluentes ni efectos sobre manglares, humedales y zonas marino-costeras.	Enfoque ecosistémico prevalente sobre metas de expansión; evaluación de capacidad de carga por cuerpo de agua y exclusión de humedales y manglares.
Régimen de quemas agrícolas en el marco de la prevención de incendios (e.2.iii)	La figura de “quema controlada” puede convertirse en habilitación general si no se vincula a condiciones dinámicas.	Autorización dependiente de índice de peligro, condiciones meteorológicas, capacidad de respuesta y protocolos regionales, con prohibición automática durante ventanas de alerta.

13.4. EL RIESGO DE FRAUDE REGULATORIO COMO CRITERIO DE DISEÑO

208. Corresponde formular un criterio transversal que el expediente no incorpora en ningún extremo. **En sectores atravesados por tala ilegal, minería ilegal, tráfico de fauna, ocupación irregular de tierras y corrupción, el riesgo**

principal de toda simplificación no es el error administrativo, sino la captura del mecanismo simplificado por cadenas ilícitas. La simplificación regulatoria debe, en consecuencia, diseñarse contra el fraude regulatorio, no únicamente contra la demora.

209. Los componentes mínimos de ese diseño, que deberían incorporarse como condición de cualquier delegación que el Congreso decidiera otorgar, son:
- Geolocalización obligatoria y trazabilidad desde el origen para madera, productos forestales y minerales.
 - Identificación del beneficiario final y debida diligencia reforzada en operaciones de alto riesgo.
 - Interoperabilidad efectiva entre SERFOR, OSINFOR, SUNAT, Aduanas, la Unidad de Inteligencia Financiera, las fiscalías especializadas en materia ambiental, los gobiernos regionales y los registros de propiedad.
 - Alertas automáticas por superposición con áreas naturales protegidas, territorios comunales, reservas indígenas, cuerpos de agua y pérdida reciente de cobertura forestal.
 - Auditoría independiente y muestreo basado en riesgo, con revocación inmediata de distintivos ante falsedad documental.
 - Prohibición expresa de aplicar aprobación automática cuando existan alertas de deforestación, sanciones firmes, cambios de control societario o denuncias sustentadas.
 - Publicación de expedientes, datos abiertos y trazabilidad de las decisiones administrativas.
 - Mecanismo de reclamación accesible a comunidades y medidas de protección a personas defensoras del ambiente.
210. El Reglamento (UE) 2023/1115 constituye la referencia técnica pertinente, precisamente porque no descansa en un certificado estatal: exige recopilación de información, geolocalización, evaluación del riesgo y mitigación a cargo del

operador. Un sistema peruano construido sobre esa lógica protegería simultáneamente el bosque y la competitividad exportadora, conforme al análisis del Capítulo X.

13.5. CONSIDERACIONES DE COHERENCIA INSTITUCIONAL Y ECONÓMICA

Para cierre del análisis se formulan cuatro consideraciones que no dependen de premisa ideológica alguna y que se dirigen a la coherencia entre la decisión solicitada y los propios objetivos declarados por quienes la promueven.

13.5.1. La delegación desde la perspectiva de la institución que la otorga

211. El Congreso de la República ha recuperado su estructura bicameral. La primera decisión legislativa de envergadura que se somete a las nuevas Cámaras consiste en transferir al Poder Ejecutivo la potestad de legislar en ocho materias durante ciento veinte días, mediante normas que no serán debatidas en el Pleno, que no pasarán por comisión dictaminadora, que no admitirán enmienda parlamentaria y sobre las cuales el control posterior se ejercerá cuando ya estén vigentes.
212. La consideración es de orden institucional antes que ambiental. **El artículo 104 de la Constitución configura la delegación como excepción, no como técnica ordinaria de producción normativa. Su empleo extensivo transfiere al Ejecutivo la función que define a la institución parlamentaria y erosiona precisamente el espacio de deliberación que la reforma bicameral buscó restablecer.** Ninguna Cámara que valore la función que ejerce tiene interés estructural en inaugurar su actividad renunciando a ella en ocho materias simultáneas.
213. Debe observarse, adicionalmente, que cinco de las medidas contenidas en el literal e) (prevención de incendios forestales, trazabilidad de minerales, registro nacional de permisos de pesca, distintivo forestal verificable y

fortalecimiento de SANIPES y SENASA) podrían ser aprobadas por ley ordinaria en plazo menor al que demandaría el ejercicio de la facultad delegada, con debate público y con la legitimidad que la deliberación confiere. **El rechazo de la delegación no implica el rechazo de los objetivos legítimos que el expediente invoca.**

13.5.2. La seguridad jurídica correctamente entendida

214. El expediente invoca reiteradamente la seguridad jurídica del inversionista como finalidad. Corresponde examinar si las medidas propuestas la producen.
215. Un decreto legislativo dictado al amparo de una delegación viciada por infracción de los artículos 104 y 101, inciso 4, de la Constitución (conforme al análisis del Capítulo III) es susceptible de declaración de inconstitucionalidad. **Un título habilitante otorgado bajo una norma posteriormente expulsada del ordenamiento queda expuesto a cuestionamiento. Una autorización de exploración concedida en un área natural protegida reducida por decreto legislativo constituye, para el titular, un activo de titularidad precaria. La operación no transfiere seguridad al inversionista: le transfiere una contingencia de nulidad y un riesgo reputacional que la banca internacional sujeta a estándares de debida diligencia registra y penaliza.**
216. **La seguridad jurídica se construye mediante instituciones predecibles, procedimientos verificables y decisiones que no queden expuestas a reversión.** El inversionista de horizonte largo no busca ausencia de controles: busca certeza y estabilidad en su aplicación.

13.5.3. La dimensión de seguridad y crimen organizado

217. **El Capítulo XII estableció que la minería ilegal moviliza más de doce mil millones de dólares anuales, que constituye una economía ilícita diez veces mayor que el narcotráfico y que el Estado destina el 0,40 % de ese flujo a**

combatirla, tras haber destinado el 0,16 % el año anterior. La actividad ha devastado más de ciento cuarenta mil hectáreas de bosque, contaminado al menos doscientos veinticinco cuerpos de agua y alimenta trata de personas, extorsión, violencia y corrupción en Madre de Dios, Loreto, Ucayali, Huánuco y La Libertad. En ese contexto, **la simplificación del acceso a la actividad minera sin fortalecimiento correlativo de la fiscalización no es una medida de eficiencia administrativa, es una decisión con consecuencias directas sobre la capacidad del Estado para discriminar entre operadores formales y cadenas criminales.** El expediente reconoce que solo el 9,9 % de los inscritos acredita titularidad y solo el 5 % cuenta con instrumento de gestión ambiental aprobado. Ampliar el acceso sobre esa base, con el oro por encima de los cinco mil dólares la onza, equivale a ensanchar la vía por la que la economía ilícita se incorpora al circuito formal.

218. La trazabilidad de minerales que el propio expediente propone es, por el contrario, la medida correcta, y Corresponde recomendar su aprobación prioritaria y desagregada. Lo que se objeta no es el fortalecimiento del Estado en el sector, sino la secuencia: simplificar el acceso antes de haber cerrado la brecha de control.

13.5.4. La convergencia de los cuatro planos

219. Las consideraciones precedentes convergen en una conclusión que cabe formular de manera objetiva:

Plano	Lo que el expediente declara perseguir	Lo que las medidas producen
Institucional	Fortalecer la capacidad de decisión del Estado y la rectoría de las autoridades sectoriales.	Transferencia de la función legislativa en ocho materias y ampliación de atribuciones a autoridades sin asignación presupuestal correlativa.

Plano	Lo que el expediente declara perseguir	Lo que las medidas producen
Seguridad jurídica	Predictibilidad y certeza para la inversión.	Normas expuestas a declaración de inconstitucionalidad y títulos habilitantes de titularidad precaria.
Seguridad y orden público	Formalización de la pequeña minería y reducción de la ilegalidad.	Ampliación del acceso a la actividad sin capacidad de discriminación frente a cadenas criminales.
Competitividad económica	Dinamización de la inversión y de las exportaciones.	Deterioro de las condiciones de acceso a mercados que exigen trazabilidad y riesgo sobre la adhesión a la OCDE.

En los cuatro planos examinados, las medidas propuestas producen el efecto contrario al que declaran perseguir.

Ello no obedece a un defecto de intención, sino a un defecto de diseño: la Exposición de Motivos identifica correctamente varios problemas reales (demora administrativa, informalidad, vulnerabilidad climática, debilidad de la trazabilidad) y propone para ellos soluciones que operan sobre el síntoma visible, la exigencia regulatoria, en lugar de sobre la causa documentada, que es la insuficiencia de capacidad institucional y presupuestal.

La consecuencia práctica para el Congreso es que rechazar la delegación y aprobar por ley ordinaria las medidas efectivamente idóneas constituye, además de la decisión constitucionalmente correcta, la más eficaz respecto de los objetivos que el propio Poder Ejecutivo declara.

13.6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- La facultad e.7 propone positivizar por decreto legislativo, precisamente, el razonamiento que la mayoría del Tribunal Constitucional se negó a suscribir. Ello constituye un argumento adicional y autónomo para su exclusión del ámbito de la delegación.
- La reducción de un área natural protegida constituye un evento internacionalmente medible mediante el indicador de desafectación asociado a la Meta 3 del Marco de Kunming-Montreal, con reporte obligatorio en el informe nacional del Perú.
- En los cuatro planos examinados (institucional, de seguridad jurídica, de orden público y de competitividad) las medidas propuestas producen el efecto contrario al que declaran perseguir, por un defecto de diseño consistente en operar sobre la exigencia regulatoria en lugar de sobre la insuficiencia de capacidad institucional y presupuestal.
- Rechazar la delegación y aprobar por ley ordinaria las medidas efectivamente idóneas constituye, además de la decisión constitucionalmente correcta, la más eficaz respecto de los objetivos que el propio Poder Ejecutivo declara.
- Toda simplificación regulatoria en sectores penetrados por economías ilícitas debe diseñarse contra el fraude regulatorio. El expediente examinado no incorpora ningún componente de ese diseño, salvo la trazabilidad de minerales, que merece valoración favorable.

XIV. CONCLUSIONES DEL INFORME

Sobre la base del análisis desarrollado en los Capítulos precedentes, Se formulan las siguientes conclusiones:

14.1. SOBRE LA VALIDEZ FORMAL DE LA DELEGACIÓN

PRIMERA. El pedido de delegación comprende materias sujetas a reserva de ley orgánica en virtud del artículo 66, segundo párrafo, de la Constitución, las cuales resultan constitucionalmente indelegables conforme a los artículos 104 y 101, inciso 4, de la Norma Fundamental. El vicio es de carácter competencial y de origen, y no admite subsanación mediante cláusulas de salvaguarda. Es la propia Exposición de Motivos la que aporta, en su folio 295, el fundamento jurisprudencial que sustenta esta conclusión.

SEGUNDA. La habilitación no satisface el requisito de “materia específica” exigido por el artículo 104 de la Constitución. La indeterminación es cualificada precisamente en las medidas de mayor incidencia sobre bienes de degradación irreversible, invirtiendo la lógica constitucional de escrutinio.

14.2. SOBRE LA VALIDEZ MATERIAL DE LAS MEDIDAS

TERCERA. La habilitación para reducir físicamente o modificar legalmente Áreas Naturales Protegidas con fines de exploración y explotación de hidrocarburos es materialmente inconstitucional. Infringe el mandato de promoción de la conservación del artículo 68, el deber de preservación derivado del artículo 2.22, el mandato de desarrollo sostenible amazónico del artículo 69, el carácter definitivo consagrado en el artículo 3 de la Ley N.º 26834 y la prohibición absoluta de extracción en áreas de uso indirecto del artículo 21.a de la misma ley.

CUARTA. La modificación de la Ley N.º 28736 orientada a habilitar el ingreso de personal, equipos y contratistas a territorios de pueblos en situación de aislamiento

constituye la medida de mayor gravedad del expediente. Genera un riesgo cierto, previsible e irreversible para la vida e integridad de colectivos humanos que no pueden participar en la decisión ni defenderse de sus efectos. El bien jurídico comprometido no es susceptible de ponderación frente a expectativas de aprovechamiento de recursos.

QUINTA. Las medidas (i), (v), (vi) y (xi) de la facultad e.2.iii resultan incompatibles con el régimen constitucional de protección del patrimonio forestal. La medida (v) (aprobación automática) y la medida (vi) (exclusión de bosques plantados del patrimonio forestal) presentan, adicionalmente, el efecto de generar espacios de atipicidad sobrevenida respecto de los delitos ambientales tipificados en el Título XIII del Código Penal.

SEXTA. Las medidas propuestas configuran una regresión del nivel de protección ambiental alcanzado, sin que el expediente aporte la justificación imperiosa y la evidencia técnica que el principio de no regresión exige. El Ministerio del Ambiente ya se pronunció desfavorablemente, por este mismo fundamento, respecto de una propuesta de contenido sustancialmente equivalente.

14.3. SOBRE LA CONVENCIONALIDAD

SÉPTIMA. Las medidas resultan incompatibles con los estándares vinculantes derivados de la Opinión Consultiva OC-23/17 y de la Opinión Consultiva OC-32/25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con la sentencia del caso Comunidad de La Oroya vs. Perú (cuyo cumplimiento el Estado peruano se encuentra obligado a acreditar) y con la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 23 de julio de 2025.

OCTAVA. La medida relativa al régimen PIACI reproduce, en su estructura material, la conducta que la Corte Interamericana declaró internacionalmente ilícita en el caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador, con la circunstancia

agravante de que en el caso peruano la conducta estatal no sería omisiva sino activa y deliberada.

NOVENA. Diversas medidas del expediente son susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas y se encuentran, por tanto, sujetas al deber de consulta previa conforme al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. El precedente de la Ley N.º 31973 acredita que la omisión de consulta en sede parlamentaria constituye vicio de inconstitucionalidad.

14.4. SOBRE LA PROPORCIONALIDAD Y LA CALIDAD REGULATORIA

DÉCIMA. Ninguna de las medidas de riesgo crítico sometidas al test de proporcionalidad lo supera. En la mayoría de los casos el examen se frustra ya en el subprincipio de idoneidad, por ausencia de acreditación empírica de la relación causal entre medio y fin; y en todos los casos en el subprincipio de necesidad, por existencia de alternativas menos lesivas no analizadas.

UNDÉCIMA. El expediente no satisface los estándares mínimos de Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante del Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM: carece de línea de base ambiental, de análisis de alternativas, de análisis costo-beneficio, de evaluación de impactos sobre pueblos indígenas y de previsión de monitoreo y evaluación ex post, y no acredita la consulta a las entidades con competencia concurrente.

DUODÉCIMA. El expediente incurre en contradicciones internas insalvables, señaladamente la afirmación de que ninguna propuesta modifica estándares ambientales, consulta previa, regalías o estabilidad contractual, coexistiendo con solicitudes expresas de modificar la Ley de Áreas Naturales Protegidas, la Ley PIACI y el régimen de regalías y canon de la Ley N.º 26221.

14.5. SOBRE LA DIMENSIÓN CIENTÍFICA, CLIMÁTICA Y DE RIESGO

DECIMOTERCERA. La evidencia científica disponible contraindica de manera unívoca las medidas propuestas. El Perú registra la mayor pérdida de bosque primario de su último quinquenio (147 480 hectáreas en 2025), encabeza la deforestación minera amazónica (18 200 hectáreas en 2025) y se encuentra bajo alerta oficial de un evento El Niño con probabilidad igual o superior al 62 % de alcanzar magnitud extraordinaria entre septiembre de 2026 y enero de 2027.

DECIMOCUARTA. El plazo de la delegación solicitada se superpone exactamente con la ventana de pico de intensidad del evento El Niño y con la estación de mayor incidencia de incendios forestales. La reducción de controles en el momento de máximo riesgo previsible constituye la inversión del deber de prevención.

DECIMOQUINTA. Las medidas generan un riesgo material e inmediato para el acceso de las exportaciones peruanas al mercado de la Unión Europea, cuyo Reglamento (UE) 2023/1115 resulta plenamente aplicable a operadores medianos y grandes desde el 30 de diciembre de 2026, esto es, dentro del propio período de vigencia de la delegación solicitada.

DECIMOSEXTA. El expediente contiene medidas necesarias (prevención de incendios forestales, trazabilidad de minerales, remediación de sitios impactados, resiliencia de redes eléctricas, interoperabilidad catastral, régimen de abejas nativas) cuya tramitación autónoma, prioritaria y con asignación presupuestal específica se recomienda expresamente. Su inclusión en un paquete que contiene medidas materialmente inconstitucionales perjudica su propia viabilidad.

XV. RECOMENDACIONES

15.1. RECOMENDACIÓN PRINCIPAL

Se recomienda **NO OTORGAR la delegación de facultades legislativas** respecto de las siguientes materias, mediante su exclusión expresa del texto de la ley autoritativa:

- (a) Modificación de la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, en cualquiera de sus extremos.
- (b) Modificación de la Ley N.º 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, en cualquiera de sus extremos.
- (c) Medidas (i), (v), (vi) y (xi) de la facultad e.2.iii, relativas a la Ley N.º 29763.
- (d) Creación de instrumentos de gestión ambiental simplificados aplicables a actividades de exploración sísmica y perforación exploratoria.
- (e) Modificación de la Ley N.º 26221 en los extremos referidos a plazos y modalidades contractuales, regalías y canon, por incidir en materia sujeta a reserva de ley orgánica.

15.2. RECOMENDACIONES PROCEDIMENTALES PREVIAS AL DICTAMEN

- Requerir al Poder Ejecutivo la remisión del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante completo de las facultades e.2.iii, e.4, e.5, e.6 y e.7, conforme al Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM, incluyendo línea de base ambiental, análisis de alternativas y análisis costo-beneficio.
- Requerir las opiniones técnicas del Ministerio del Ambiente, del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y del Ministerio de Cultura respecto de las medidas que inciden en sus ámbitos de competencia.

-
- Requerir al Ministerio de Cultura un informe sobre la ubicación, extensión y situación de las reservas territoriales e indígenas y de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial cuyo ámbito se superpone con la Cuenca Madre de Dios.
 - Requerir al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y al Ministerio de Economía y Finanzas una estimación del valor de las exportaciones comprendidas en el ámbito del Reglamento (UE) 2023/1115 y del impacto de una eventual clasificación del Perú en categoría de riesgo superior.
 - Requerir al SERFOR un informe sobre el estado de cumplimiento de la exhortación formulada por el Tribunal Constitucional en la sentencia sobre la Ley N.º 31973, relativa a las normas de fiscalización de las obligaciones de reserva mínima del artículo 38 de la Ley N.º 29763.
 - Convocar a audiencia pública descentralizada en las regiones de Madre de Dios, Cusco, Puno, Loreto, Ucayali y San Martín, con participación de las organizaciones indígenas representativas, de los gobiernos regionales y de las universidades públicas de dichas circunscripciones.
 - Disponer, respecto de las medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, la realización del proceso de consulta previa conforme al artículo 9 de la Ley N.º 29785, como condición previa a la aprobación de la ley autoritativa.

15.3. RECOMENDACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS NECESARIAS IDENTIFICADAS

El expediente contiene medidas respecto de las cuales existe consenso técnico. **Se recomienda su desglose y tramitación autónoma, por vía ordinaria y con carácter prioritario:**

- Prevención de incendios forestales, con financiamiento estable, sistemas de alerta temprana y prohibiciones adaptativas de quema según índice de peligro.
- Sistema de trazabilidad de minerales, con identificación desde la coordenada de extracción e interoperabilidad entre los registros sectoriales, tributarios y de inteligencia financiera.

- Registro nacional de permisos de pesca mediante interoperabilidad entre las autoridades competentes.
- Distintivo forestal de cumplimiento, configurado como sistema verificable, auditable y revocable, con geolocalización y cadena de custodia.
- Fortalecimiento del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera y del Servicio Nacional de Sanidad Agraria en sus funciones de vigilancia, trazabilidad y certificación.

Medida	Fundamento de la recomendación de tramitación prioritaria mediante Proyecto de Ley
Prevención y control de incendios forestales (medida x de la facultad e.2.iii)	Urgencia a la luz del pronóstico ENFEN del evento ENSO extraordinario. Requiere asignación presupuestal específica, fortalecimiento de brigadas locales, sistemas de alerta temprana e integración de saberes tradicionales, elementos que el propio expediente identifica correctamente.
Sistema de trazabilidad de minerales en tiempo real (facultad e.6)	El Perú encabeza la deforestación minera amazónica. La trazabilidad es la medida de mayor eficacia potencial y no presenta objeción alguna desde la perspectiva de este informe.
Relación priorizada de sitios impactados por hidrocarburos y remediación (facultad e.7)	Medida de contenido estrictamente remedial, reconocida por el propio expediente como ajena a la simplificación procedimental.
Calidad del suministro eléctrico ante fenómenos climáticos extremos (facultad e.8)	Directamente pertinente al escenario El Niño 2026-2027; la formulación del expediente es técnicamente correcta al advertir el riesgo de vacíos exculpatorios sin inversión en resiliencia.
Interoperabilidad catastral, registral y forestal (facultad e.2.vii)	Condición necesaria de la trazabilidad exigida por el Reglamento (UE) 2023/1115 y de la seguridad jurídica de los derechos comunales.

Medida	Fundamento de la recomendación de tramitación prioritaria mediante Proyecto de Ley
Régimen simplificado de manejo de abejas nativas (medida ix de la facultad e.2.iii)	Aprovechamiento compatible con la conservación del bosque en pie; genera incentivos económicos alineados con la permanencia de la cobertura forestal.
Fiscalización y sanción de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (facultad e.5)	Obligación internacional del Perú; su tramitación separada evita el riesgo de neutralización recíproca con las medidas de flexibilización del mismo paquete.

15.4. DECLARACIÓN FINAL

El presente informe observa la posible aprobación de medidas mediante delegación de facultades legislativas que generen la supresión de las garantías institucionales que protegen bienes jurídicos irreversibles, en el momento de máximo riesgo climático previsible del último decenio, y por una vía procedimental que reduce el debate democrático precisamente en las materias en que este resulta más necesario.

La seguridad jurídica que el expediente invoca como finalidad no se construye reduciendo controles ambientales y forestales. Se construye mediante instituciones predecibles, procedimientos verificables y decisiones que no queden expuestas a su ulterior declaración de inconstitucionalidad. Un decreto legislativo dictado al amparo de una delegación viciada no otorga seguridad al inversionista, le transfiere contingencias jurídicas y comerciales.

La ausencia de línea de base ambiental, de análisis de alternativas, de cuantificación de impactos y de estimación de emisiones no puede ser interpretada como indicio de que tales impactos no existan o sean irrelevantes. **El silencio del proponente carece de valor acreditativo.** Quien promueve una habilitación legislativa soporta la carga

de demostrar su necesidad, su idoneidad y su inocuidad; y esa carga no se satisface mediante la afirmación, reiterada en el expediente, de que ninguna medida modifica los estándares de protección vigentes, pues tal afirmación es precisamente el extremo que debía acreditarse.

El principio de prevención impone con particular rigor cuando los bienes jurídicos comprometidos no admiten restitución. Tratándose de la integridad del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, de la supervivencia física de pueblos que carecen de defensas inmunológicas frente al contacto y de la capacidad de regeneración de ecosistemas forestales próximos a umbrales críticos de transición, **la falta de evaluación técnica no habilita la delegación, la impide**. En tales supuestos, la incertidumbre no opera a favor de quien propone la medida, sino a favor del bien jurídico expuesto.

El Congreso de la República se encuentra ante una decisión cuyos efectos afectan a las generaciones presentes y futuras, con graves consecuencias que no se podrán revertir. Este informe se somete a su consideración esperando que la evidencia jurídica y científica reunida sea suficiente para fundar una decisión de rechazo respecto de las materias señaladas.

Lima, 14 de setiembre de 2026

KENÉ, Instituto de Estudios Forestales y Ambientales

XVI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albrizio, S., Botta, E., Koźluk, T., y Zipperer, V. (2014). Do environmental policies matter for productivity growth? OECD Economics Department Working Papers, N.º 1176. París: OECD Publishing.
- Andaluz Westreicher, C. (2016). Manual de derecho ambiental (4.^a ed.). Lima: Iustitia.
- Arrow, K. J., y Fisher, A. C. (1974). Environmental preservation, uncertainty, and irreversibility. *The Quarterly Journal of Economics*, 88(2), 312-319.
- Asner, G. P., Knapp, D. E., Martin, R. E., Tupayachi, R., y colaboradores. (2014). Targeted carbon conservation at national scales with high-resolution monitoring. *PNAS*, 111(47), E5016-E5022.
- Banco Mundial. (2021). *The Changing Wealth of Nations 2021*. Washington D. C.: World Bank Group.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú)*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño. (2026). *Comunicado Oficial ENFEN N.º 15-2026*. Callao: IMARPE.
- Constitución Política del Perú. (1993, 30 de diciembre). *Diario Oficial El Peruano*.
- Contraloría General de la República del Perú. (2026). *Informe de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional*. Lima: CGR.
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. (1973). Washington D. C. Aprobada por el Perú mediante Decreto Ley N.º 21080 de 21 de enero de 1975.
- Convenio de Minamata sobre el Mercurio. (2013). Kumamoto: PNUMA. Ratificado mediante Decreto Supremo N.º 061-2015-RE.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2022). *Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal*. Decisión 15/4. Montreal: Secretaría del CDB.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Serie C No. 172.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Serie C No. 245.

-
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17. Serie A No. 23.
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). Caso Comunidad de La Oroya vs. Perú. Serie C No. 511.
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2024). Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador. Serie C No. 537.
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Emergencia climática y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-32/25. Serie A No. 32.
 - Corte Internacional de Justicia. (2025). Obligations of States in respect of Climate Change. Opinión Consultiva de 23 de julio de 2025. La Haya: CIJ.
 - Costanza, R., de Groot, R., Sutton, P., y colaboradores. (2014). Changes in the global value of ecosystem services. *Global Environmental Change*, 26, 152-158.
 - Dasgupta, P. (2021). *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*. Londres: HM Treasury.
 - Decreto Legislativo N.º 1013, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. (2008, 14 de mayo). *Diario Oficial El Peruano*.
 - Decreto Legislativo N.º 1085, que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. (2008). *Diario Oficial El Peruano*.
 - Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM, Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria. (2021). *Diario Oficial El Peruano*.
 - Draper, F. C., Roucoux, K. H., Lawson, I. T., y colaboradores. (2014). The distribution and amount of carbon in the largest peatland complex in Amazonia. *Environmental Research Letters*, 9(12), 124017.
 - Flores, B. M., Montoya, E., Sakschewski, B., y colaboradores. (2024). Critical transitions in the Amazon forest system. *Nature*, 626(7999), 555-564.
 - Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report*. Ginebra: IPCC.
 - Hartwick, J. M. (1977). Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources. *American Economic Review*, 67(5), 972-974.
 - Huertas Castillo, B. (2002). *Los pueblos indígenas en aislamiento: su lucha por la sobrevivencia y la libertad*. Lima: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.

-
- Lanegra Quispe, I. (2008). El (ausente) Estado ambiental. Lima: Realidades.
 - Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. (1997, 26 de junio). Diario Oficial El Peruano.
 - Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. (1997, 4 de julio). Diario Oficial El Peruano.
 - Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS. Diario Oficial El Peruano.
 - Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. (2001, 23 de abril). Diario Oficial El Peruano.
 - Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. (2004, 8 de junio). Diario Oficial El Peruano.
 - Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente. (2005, 15 de octubre). Diario Oficial El Peruano.
 - Ley N.º 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. (2006, 18 de mayo). Diario Oficial El Peruano.
 - Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos. (2009, 31 de marzo). Diario Oficial El Peruano.
 - Ley N.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. (2011, 22 de julio). Diario Oficial El Peruano.
 - Ley N.º 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios. (2011, 7 de septiembre). Diario Oficial El Peruano.
 - Ley N.º 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático. (2018, 18 de abril). Diario Oficial El Peruano.
 - Ley N.º 31973, Ley que modifica la Ley N.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. (2024, 10 de enero). Diario Oficial El Peruano.
 - Ley N.º 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026. (2025). Diario Oficial El Peruano.
 - Lovejoy, T. E., y Nobre, C. (2018). Amazon tipping point. *Science Advances*, 4(2), eaat2340.
 - Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2017). Anexo N.º 03: Parámetros de Evaluación Social. Directiva N.º 002-2017-EF/63.01. Lima: MEF.
 - Ministerio del Ambiente del Perú. (2020). Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú. Reporte de actualización 2021-2030. Lima: MINAM.

-
- Morón Urbina, J. C. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General (14.^a ed., t. I). Lima: Gaceta Jurídica.
 - Naciones Unidas. (1969). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Viena: ONU.
 - Naciones Unidas. (2015). Acuerdo de París. París: CMNUCC.
 - Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ginebra: OIT.
 - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). Roadmap for the OECD Accession Process of Peru. París: OCDE.
 - Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2023). Reglamento (UE) 2023/1115 relativo a productos asociados a la deforestación. Diario Oficial de la Unión Europea, L 150.
 - Peña Chacón, M. (2013). El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano. San José: PNUD.
 - Poder Ejecutivo del Perú. (2026). Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N.º 00098-2026-2031-CD. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
 - Poder Ejecutivo del Perú. (2026). Proposición Legislativa 00098-2026-2031-CD. Remitida al Congreso de la República mediante Oficio N.º 245-2026-PR de 28 de agosto de 2026. Lima.
 - Porter, M. E., y van der Linde, C. (1995). Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 97-118.
 - Prieur, M., y Sozzo, G. (dirs.). (2012). *La non régression en droit de l'environnement*. Bruselas: Bruylant.
 - Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina. (2026). MAAP N.º 244: Deforestación en la Amazonía en 2025. Amazon Conservation Association.
 - Rubio Correa, M. (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993 (t. III). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
 - Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2026). Conociendo nuestras Áreas Naturales Protegidas. Lima: SERNANP.
 - Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el Expediente N.º 00022-2004-AI/TC. Lima: Pleno Jurisdiccional.
 - Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el Expediente N.º 0048-2004-PI/TC. Lima: Pleno Jurisdiccional.

-
- Tribunal Constitucional del Perú. (2006). Sentencia recaída en el Expediente N.º 00047-2004-AI/TC. Lima: Pleno Jurisdiccional.
 - Tribunal Constitucional del Perú. (2008). Sentencia recaída en el Expediente N.º 03610-2008-PA/TC. Lima: Pleno Jurisdiccional.
 - Tribunal Constitucional del Perú. (2009). Sentencia recaída en el Expediente N.º 02005-2009-PA/TC. Lima: Pleno Jurisdiccional.
 - Tribunal Constitucional del Perú. (2009). Sentencia recaída en el Expediente N.º 03343-2007-PA/TC (caso Cordillera Escalera). Lima: Pleno Jurisdiccional.
 - Tribunal Constitucional del Perú. (2010). Sentencia recaída en el Expediente N.º 00022-2009-PI/TC (caso Tuanama Tuanama). Lima: Pleno Jurisdiccional.
 - Tribunal Constitucional del Perú. (2012). Sentencia recaída en el Expediente N.º 00030-2010-PI/TC. Lima: Pleno Jurisdiccional.
 - Tribunal Constitucional del Perú. (2017). Sentencia recaída en el Expediente N.º 01460-2015-PA/TC. Lima: Pleno Jurisdiccional.
 - Tribunal Constitucional del Perú. (2025). Sentencia recaída en los expedientes acumulados de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31973. Lima: Pleno Jurisdiccional.
 - Tribunal Constitucional del Perú. (2026). Sentencia 81/2026, recaída en el Expediente N.º 02801-2022-PA/TC. Lima: Pleno Jurisdiccional.
 - Weitzman, M. L. (2001). Gamma discounting. *American Economic Review*, 91(1), 260-271.
 - World Economic Forum. (2026). The Global Risks Report 2026. Ginebra: World Economic Forum.

XVII. ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

- **ACP.** Área de Conservación Privada.
- **ACR.** Área de Conservación Regional.
- **ANA.** Autoridad Nacional del Agua.
- **ANP.** Área Natural Protegida.
- **BCRP.** Banco Central de Reserva del Perú.
- **BPP.** Bosque de Producción Permanente.
- **CDB.** Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- **CEPAL.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- **CGR.** Contraloría General de la República.
- **CIDH.** Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- **CIJ.** Corte Internacional de Justicia.
- **CITES.** Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.
- **CMNUCC.** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- **Corte IDH.** Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- **CUSAF.** Contrato de Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales.
- **DIRMEAMB.** Dirección de Medio Ambiente de la Policía Nacional del Perú.
- **EIA-d.** Estudio de Impacto Ambiental detallado.
- **EIA-sd.** Estudio de Impacto Ambiental semidetallado.
- **ENFEN.** Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño.
- **EUDR.** Reglamento (UE) 2023/1115, sobre productos libres de deforestación.
- **FEMA.** Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental.
- **GEI.** Gases de efecto invernadero.
- **IGAFOM.** Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal.
- **IGASPE.** Instrumento de Gestión Ambiental Simplificado para actividades de exploración de hidrocarburos.
- **IMARPE.** Instituto del Mar del Perú.
- **INDECI.** Instituto Nacional de Defensa Civil.
- **INDNR.** Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

- **IPBES.** Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas.
- **IPCC.** Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
- **MAAP.** Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina.
- **MEF.** Ministerio de Economía y Finanzas.
- **MIDAGRI.** Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.
- **MINAM.** Ministerio del Ambiente.
- **MINEM.** Ministerio de Energía y Minas.
- **NDC.** Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional.
- **OCDE.** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- **OEFA.** Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- **OIT.** Organización Internacional del Trabajo.
- **OSINFOR.** Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.
- **PADDD.** Degradación, reducción y desafectación de áreas protegidas, por sus siglas en inglés.
- **PCM.** Presidencia del Consejo de Ministros.
- **PIA.** Presupuesto Institucional de Apertura.
- **PIACI.** Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial.
- **PRODUCE.** Ministerio de la Producción.
- **REINFO.** Registro Integral de Formalización Minera.
- **RIN.** Reservas Internacionales Netas.
- **SANIPES.** Organismo Nacional de Sanidad Pesquera.
- **SEIA.** Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- **SENACE.** Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles.
- **SENASA.** Servicio Nacional de Sanidad Agraria.
- **SERFOR.** Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
- **SERNANP.** Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.
- **SINANPE.** Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.
- **SNGA.** Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- **SPRFMO.** Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur, por sus siglas en inglés.

- **STC.** Sentencia del Tribunal Constitucional.
- **TC.** Tribunal Constitucional del Perú.
- **TSD.** Tasa Social de Descuento.
- **TUO.** Texto Único Ordenado.
- **UIF.** Unidad de Inteligencia Financiera.
- **UNESCO.** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- **WEF.** Foro Económico Mundial.