



Por qué la delegación de facultades pone fin a la protección de áreas naturales protegidas y reservas indígenas



IDLADS

Instituto de Defensa Legal del Ambiente
y el Desarrollo Sostenible

**Por qué la delegación de facultades pone fin a la protección de áreas
naturales protegidas y reservas indígenas**

Henry Oleff Carhuatoccto Sandoval

Henry Oleff Carhuatocto Sandoval

Doctor en Derecho y CC.PP.

Por qué la delegación de facultades pone fin a la protección de áreas naturales protegidas y reservas indígenas



IDLADS

Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible

© **Por qué la delegación de facultades pone fin a la protección de áreas naturales protegidas y reservas indígenas**

IDLADS PERÚ – Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú

Dirección: Av. Tingo María N° 495, Breña, Lima – Perú
Correo electrónico: instituto@idladsperu.org.pe
Web: www.idladsperu.org.pe

Autor:

Henry Oleff Carhuatoccto Sandoval

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026-11144

EDITORIAL:

IDLADS PERÚ

Impreso en Lima-Perú

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro en cualquier forma o medio, con propósitos educativos y sin fines de lucro, siempre y cuando no sea alterado o cambiado, y se cite debidamente la fuente.

Índice

Introducción.....	9
Primera parte. El ciclo regresivo: la sustancia del retroceso.....	13
I. Doce años de atajos: la genealogía de la regresión	13
II. El corazón del pedido: procedimientos ambientales e hidrocarburos.....	16
2.1. El silencio administrativo positivo: un permiso que nadie miró.....	17
2.2. Integrar permisos, acallar guardianes: la contradicción con la propia mano del Estado.....	20
2.3. Hidrocarburos: cuando el error administrativo se paga con vidas.....	24
2.4. Candamo: el atajo que también rodea la sentencia.....	27
2.5. La intangibilidad rota: por qué esto es un apocalipsis, no una reforma	33
2.6. Las dos coartadas verdes: crisis energética y remediación ...	35
III. La prueba de la historia: flexibilizar no destrabó nada	37
IV. Por qué no arranca: la ilegitimidad de origen.....	37
4.1. El atajo colonial: acortar el plazo sin ensanchar la voz	39
V. La salida democrática: legislar la consulta, no contra ella.....	41
VI. El cortafuegos	43

Segunda parte. El tablero político: por qué la delegación parcial es la delegación total..... 47

 I. La historia que nos enseñaron las votaciones en el Congreso del 2026 48

 II. El tablero de juego: Oficialismo, Oposición y los Cinco votos sin dueño..... 50

 III. El espejismo del recorte: por qué la parcial es la total 51

 IV. Los dueños del desenlace: Obras y Buen Gobierno 53

 V. Juego de Tronos: La estrategia donde manda la correlación de fuerzas..... 54

 VI. El Llamado..... 55

Tercera parte. Quien responde por los impactos de la delegación de facultades 57

 I. La ética de la convicción y la responsabilidad 57

 II. La convicción no es una coartada..... 58

 III. El espejismo de «solo lo urgente»..... 60

 IV. Lo que viaja en el mismo vehículo..... 61

 V. Lo irreversible y la deuda 62

 VI. El nombre y la firma 64

Conclusiones 67

Bibliografía y fuentes..... 71

Introducción



Hay decisiones que no se anuncian con estruendo. Llegan envueltas en el lenguaje sobrio de la gestión, apadrinadas por una urgencia que nadie discute, la inseguridad, el Fenómeno del Niño, y piden apenas una firma. El país mira entonces una sola puerta y cree que basta con abrirla o cerrarla. Pero dentro del paquete que se presenta como remedio contra el crimen viaja, callado, un capítulo que no tiene nada de urgente y mucho de irreversible: el que propone rehacer, por decreto, el modo en que el Perú protege sus áreas naturales protegidas y los últimos refugios de sus pueblos indígenas en aislamiento, así como desnaturalizar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental al aplicar silencio positivo y aprobación automática.

Este libro trata de ese capítulo escondido. Nace de una convicción y de una alarma. La convicción es que el derecho ambiental peruano, con todas sus imperfecciones, sostiene una idea civilizatoria simple: que existen bienes que no están en venta. La alarma es que el pedido de delegación de facultades formulado por el Poder Ejecutivo en agosto de 2026, ciento veinte días para legislar por decreto sobre una treintena de materias, toca, por primera vez con esas palabras, esa idea en su raíz. No propone tramitar más rápido: propone volver reducible un parque nacional y ablandable la intangibilidad de una reserva indígena. Y una intangibilidad que puede reducirse «cuando resulte necesario» ya no es intangibilidad: es una tangibilidad con trámite.

El título de este libro no es una hipérbole ni una profecía de sobremesa. Es una lectura literal del propio pedido. Cuando la exposición de motivos reclama autorización para «la reducción física o modificación legal de un Área Natural Protegida» y para «compatibilizar» la protección de las reservas de pueblos en aislamiento con «la seguridad jurídica de los derechos preexistentes» del titular de hidrocarburos, no está describiendo una reforma administrativa: está describiendo el fin de una categoría. Porque el día en que la protección de un área deja de ser un límite y pasa a ser un saldo negociable, todas las demás protecciones se convierten, a lo sumo, en un precio. Ese día el derecho ambiental deja de ser el derecho para proteger la naturaleza y se transforma, sin cambiar de nombre, en el derecho para consentir su destrucción con papeles en regla.

Contra la tentación de reducir esta discusión a una querella de especialistas, el libro sostiene que aquí se juega algo que pertenece a todos. Los recursos naturales, dice la Constitución sin ambages, son patrimonio de la Nación. No del gobierno de turno, que solo los administra; no de la generación presente, que apenas los recibe en préstamo. La intangibilidad es la forma jurídica de esa cláusula: el candado que impide que una firma en un despacho convierta en lote lo que pertenece a los que vendrán. Quien afloja ese candado no moderniza el Estado: entrega el porvenir.

El lector encontrará en estas páginas tres movimientos, que son también tres modos de mirar el mismo peligro.

El primero es la sustancia. Pregunta qué dice, exactamente, el pedido, y por qué cada una de sus medidas, el silencio administrativo positivo que da por aprobado el estudio que nadie evaluó; la integración de permisos que vuelve prescindible la voz del guardián del agua, del bosque y de las áreas protegidas; la reducción de un parque para alcanzar el gas de su subsuelo desde la puerta de al lado, repite un ciclo que empezó hace más de una década y que, doce años después, no ha destrabado la inversión que prometía destrabar. Este movimiento demuestra, con los propios números del proyecto y con la evidencia del Banco Central y del Banco Mundial, que la inversión no huye de la regulación: huye del conflicto que nace cuando se decide sobre el territorio de un pueblo sin ese pueblo. Y muestra que sobre el valle que el pedido codicia, Candamo, en el corazón del Parque Nacional Bahuaja Sonene, ya existe una sentencia firme que declaró intangible ese territorio y proscribió, por regresivo, hasta el acto de promover hidrocarburos sobre él. Lo que un tribunal blindó, el pedido pretende borrarlo cambiando la ley misma.

El segundo movimiento es el mecanismo. Advierte que en un Congreso de dos cámaras no basta con ganar una votación: entre la Cámara de Diputados y el Senado corre un pasillo por donde lo que una mano recorta la otra puede volver a escribir. De ahí una tesis incómoda que este libro defiende sin eufemismos: no existe la delegación parcial. Conceder «solo lo urgente» en la primera cámara, confiando en que nadie ensanchará después el hueco, es abrir la puerta con la esperanza ingenua de que quien controla el otro extremo del corredor no la abrirá del todo, cuando ya anunció que lo hará. Entre darle todo y darle una parte, la diferencia es de calendario, no de fondo: la parte de hoy es el todo de dentro de un mes.

El tercer movimiento es la responsabilidad. Nombra, sin rodeos, a quienes tienen en sus manos la decisión, y les recuerda una distinción antigua: que en política la nobleza de la intención no exime de responder por las consecuencias previsibles de la propia acción. Quien concede las facultades que permiten reducir un parque, ablandar una reserva y aprobar por silencio un estudio deficiente no podrá después declararse ajeno a lo que la delegación produzca. La responsabilidad no se delega junto con las facultades. Quien las concede, cuando el desenlace es previsible, se vuelve coautor de ese desenlace.

Un libro que acusa debe hacerlo con pruebas, y sobre esto conviene ser transparente. Cada afirmación que aquí se sostiene descansa en un texto verificable: la letra exacta de la exposición de motivos, con su página y su numeral; el considerando preciso de la sentencia; el artículo de la ley o del tratado, citado como se cita una norma que obliga. El método es deliberado. Frente a un pedido que habla en voz baja donde el borrador filtrado hablaba en voz alta, la única defensa honesta es leerlo despacio y devolverle sus propias palabras. Por eso el lector hallará, al pie de cada página, la fuente de la que parte el razonamiento; y al final, una bibliografía que reúne las normas, las sentencias, los informes oficiales y las voces doctrinales invocadas. No hay aquí conjeturas disfrazadas de datos: hay lectura.

Queda una última advertencia, que es también la esperanza que anima estas páginas. Este libro no está escrito contra la inversión ni contra el desarrollo; está escrito contra la ilusión de que se puede alcanzar el desarrollo pasando por encima de quienes viven en el territorio que se pretende intervenir. La salida que aquí se propone no es un permiso más veloz, sino un pacto más justo: legislar bien la consulta previa, dotarla de plazos serios, de intérpretes, de información honesta, de consecuencias vinculantes, en lugar de contarla como una demora que estorba. Porque una licencia social construida antes del conflicto es, al final, más rápida que un permiso rápido demolido por el conflicto; y prevenir el desacuerdo cuesta menos que administrar la revuelta, igual que prevenir el daño cuesta menos que repararlo.

Nada de esto está escrito todavía. El pedido aún se discute; la puerta sigue entreabierta. Este libro se ofrece como un argumento y como un ruego: que antes de firmar, quienes deciden lean lo que firman. Porque un parque reducido, una reserva perforada, un pueblo en aislamiento expuesto, no se devuelven al estado anterior con la firma del Congreso siguiente. Ante lo que no tiene retorno, la prudencia manda pesar el pronóstico malo por encima del bueno. En la duda, no se firma.

Lima, 10 de septiembre de 2026

Primera parte. El ciclo regresivo: la sustancia del retroceso

I. Doce años de atajos: la genealogía de la regresión

Cada vez que llega al poder un gobierno de derecha que ofrece la inversión privada como la solución al desarrollo del país, la historia empieza con el mismo gesto: una especie de apocalipsis del marco ambiental, al que se señala como una de las razones que traban esa inversión. Ocurrió en los años noventa, cuando el recién aprobado Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales quedó en letra muerta al decidir Alberto Fujimori alentar la aprobación sectorial de los estudios de impacto ambiental mediante el **Decreto Legislativo N.º 757** (Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada), promulgado en noviembre de 1991. Así se sumió al país en décadas de desgo-bierno sobre los bienes comunes ambientales: campeó la contaminación de empresas formales e informales sin que ninguna autoridad mostrara interés en frenar semejante despropósito.



No fue hasta que por la necesidad de implementar el Tratado de Libre Comercio con EE.UU, que en otro gobierno de derecha, el de Alan García, mediante Decreto Legislativo 1013, crea el Ministerio del Ambiente, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, la Autoridad Nacional del Agua y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA, en mayo del 2009. Por esas ironías que tiene la historia del Perú, sería un gobierno que asciende como de izquierda, el de Ollanta Humala, que termina con la aprobación sectorial de los EIA, mediante la creación del Servicio Nacional para Inversiones Sostenibles- SENACE, en el 2012, como consecuencia del conflicto minero de Conga, pero que no tardaría en apuntarse a la regresión ambiental cuando ante la crisis de precio de los metales en el mercado internacional, promovería el primer paquetazo ambiental, mediante los Decretos Supremos 054-2013-PCM y 060-2013-PCM, que flexibilizaron la aprobación de los estudios de impacto ambiental, mediante la polémica creación del Informe Técnico Sustentatorio (ITS) para modificar proyectos con impactos ambientales no significativos de manera rápida (en 15 días). También redujo los plazos para el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA). Posteriormente, ocurrió un terremoto más en el marco ambiental con la llegada de la Ley 30230, en julio de 2014, que suspendió la aplicación de multas al 100 por ciento a infractores ambientales, por tres años. El argumento oficial fue el de siempre: se *«privilegiaba la remediación ambiental»* con un *«enfoque*

proteccionista». El resultado fue el contrario. El propio OEFA informó al Congreso que, bajo ese régimen, el porcentaje de incumplimientos ambientales aumentó. Esa misma norma estableció responsabilidad funcional en caso el funcionario no emita opinión vinculante y en caso esta no lo sea se continúe con el procedimiento de evaluación del estudio de impacto ambiental.

No contentos con ello se crea un nuevo procedimiento de certificación ambiental mediante la Ley 30327, en mayo de 2015, llamado Certificación Ambiental Global, que no solo te permitía en 150 días obtener certificación ambiental sino 14 permisos habilitantes además del uso compartido de la línea de base de una antigüedad de hasta 5 años. El tramo final de la saga fue el más sutil, porque no gritó. La línea de base, esa fotografía detallada del territorio antes de la intervención, la única vara honesta para medir después el daño ocasionado por un proyecto de inversión, fue perdiendo densidad. El «uso compartido de línea base», presentado como ahorro y eficiencia, permitió que un proyecto se apoyara en datos generados para otro. Y en 2023, el Decreto Supremo 013-2023-MINAM dio el paso decisivo: dispuso que la supervisión in situ para levantar la línea de base se hiciera únicamente respecto de «determinados factores ambientales», y trasladó a las propias autoridades sectoriales, las que promueven la inversión, la facultad de identificar qué proyectos entran al esquema, eliminando criterios objetivos de priorización¹. La línea de base dejó de ser el retrato específico de un lugar para volverse una plantilla genérica: se protege lo que se mira, y se decidió mirar menos.

Lo último, en el desesperado intento porque la aprobación de los estudios de impacto ambiental sea más rápida es el Procedimiento Único del Proceso de Certificación Ambiental-PUCA, aprobado por Decreto Supremo 013-2024-MINAM, de noviembre de 2024, que entró en vigencia en enero del 2025, que tampoco consiguió los resultados esperados, probablemente por tener un pecado original, negarse a consultar con la población indígena la resolución que aprueba el EIA.

1 Decreto Supremo N.º 013-2023-MINAM: dispone que la supervisión in situ para el levantamiento de la línea de base se realice únicamente respecto de «determinados factores ambientales» y traslada a las autoridades sectoriales la identificación de los proyectos comprendidos, sin criterios objetivos de priorización.

Mientras todos esos cambios normativos ocurrían, en la cartografía, en la realidad los conflictos sociales por proyectos mineros e hidrocarburíferos no disminuían ni se resolvían solo con esos cambios, necesitaban diálogo y consenso con las poblaciones afectadas por concesiones mineras, servidumbres, derrames de relaves mineros y de petróleo como sería la consulta previa, el pago por uso de tierras indígenas o la efectivización del pago de beneficios compartidos previsto en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT.

Pero esta vez el pedido cruza dos umbrales que las rondas anteriores no se atrevieron a pisar. Antes se aligeraba el procedimiento; ahora se disuelve la sustancia. Por un lado, se toca la intangibilidad, esa palabra que hasta hoy significaba que ciertos bienes no están en venta, para volver reducible un área protegida y ablandable el refugio de un pueblo en aislamiento. Por el otro, se convierte la certificación ambiental en un permiso que nadie mira: el silencio del Estado, elevado a aprobación. Lo que sigue muestra por qué cada uno de esos umbrales, por sí solo, ya bastaría para detener el pedido; y por qué, juntos, dibujan no una reforma, sino un retroceso.

Así cuando analicemos en materia ambiental la petición de delegación de facultades del Poder Ejecutivo debemos recordar que no es una idea nueva: es el último eslabón de una cadena que empezó en 2013 y que, doce años después, no ha destrabado la inversión que prometía destrabar. Al final proponemos la única salida que rompe el ciclo: no legislar más rápido contra los pueblos, sino legislar la consulta previa con ellos.

II. El corazón del pedido: procedimientos ambientales e hidrocarburos

Es importante notar que el proyecto oficial de delegación de facultades habla en voz baja donde el borrador filtrado hablaba en voz alta. En julio, la exposición de motivos que IDLADS denunció admitía sin rodeos que la regulación ambiental *«se ha convertido en un obstáculo significativo para el desarrollo de proyectos de inversión»*². El texto oficial cambió el verbo pero conservó

2 Borrador de exposición de motivos filtrado en julio de 2026, denunciado por IDLADS, que admitía que la regulación ambiental *«se ha convertido en un obstáculo significativo para el desarrollo de proyectos de inversión»*.

la máquina. Ahora la materia ambiental, numeral 11 del pedido, promete «la optimización de los procesos de evaluación ambiental y la regulación de los procedimientos administrativos, incluyendo el régimen del silencio administrativo», y «modernizar el marco normativo de integración de permisos a la Certificación Ambiental Global»³. Traducido del idioma administrativo: se aplicará la aprobación automática y el silencio positivo a los procedimientos de evaluación ambiental para horror de los ambientalistas de corazón.

2.1. El silencio administrativo positivo: un permiso que nadie miró

El silencio administrativo positivo en materia ambiental significa que, si el Estado no responde a tiempo, el permiso se entiende otorgado. El instrumento ambiental deja de ser una decisión y se vuelve una simulación o esperpento de lo que un día quiso ser. Y esta vez no hay que deducirlo del subtexto: entre las medidas concretas del numeral 11, la exposición de motivos propone «aplicar el silencio administrativo positivo a la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental» y «aplicar la aprobación automática de los instrumentos de gestión ambiental que se encuentren fuera del ámbito de la Ley del SEIA»⁴.

El proyecto pone un cerco: silencio positivo y aprobación automática solo operarían cuando el proyecto no se superponga con áreas naturales protegidas, zonas de amortiguamiento, áreas de conservación regional, territorios de pueblos indígenas o zonas arqueológicas. El cerco en los estudios ambientales tranquiliza en la cartografía pero daña sin piedad en el terreno que un día prometió proteger. **Primero**, porque determinar que «no hay superposición» es, en sí mismo, un acto de evaluación, el mismo que se quiere suprimir, y descansa en una georreferenciación que en el Perú suele llegar tarde o incompleta. **Segundo**, porque fuera de esas categorías queda des-

3 Exposición de Motivos, numeral 11 (materia ambiental): «la optimización de los procesos de evaluación ambiental y la regulación de los procedimientos administrativos, incluyendo el régimen del silencio administrativo»; y «modernizar el marco normativo de integración de permisos a la Certificación Ambiental Global».

4 Exposición de Motivos, numeral 11, medidas concretas: «aplicar el silencio administrativo positivo a la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental» y «aplicar la aprobación automática de los instrumentos de gestión ambiental que se encuentren fuera del ámbito de la Ley del SEIA».

protegido casi todo lo que de verdad se daña: las cabeceras de cuenca sin categoría, los bofedales, los acuíferos, los ecosistemas frágiles que ningún mapa declaró intangibles. **Tercero**, porque el criterio que gradúa el silencio, «la naturaleza y el nivel de riesgo de la actividad», lo fija la autoridad sectorial que promueve la inversión, juez y parte del apuro. Y por encima de todo: **un estudio aprobado por la inacción de la autoridad es un estudio no evaluado; y un estudio no evaluado es inútil** para lo único que justifica su existencia, prevenir el daño antes de que ocurra.



Esto choca de frente con dos columnas de nuestro derecho ambiental. El principio de prevención, cuyo objetivo es «prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental»⁵. Y el principio precautorio, que el Título Preliminar de la Ley General del Ambiente enuncia sin atajos:

«Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.»⁶

5 Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, Título Preliminar, principio de prevención: tiene por objeto «prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental».

6 Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, Título Preliminar, principio precautorio: «Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como

Sustituir la evaluación por el silencio y la prevención por la fiscalización tardía no armoniza nada: regresiona, involuciona y destruye. Regresa allí donde reparar cuesta más que prevenir, y a menudo es imposible. Involuciona y destruye porque actúa cuando el bosque ya cayó y el río ya se enturbió, ningún silencio positivo devuelve el árbol ni limpia el agua. A ello se suma el principio de no regresión, consolidado en la jurisprudencia constitucional y en la doctrina, que prohíbe retroceder en el nivel de protección ya alcanzado.

Y hay un efecto que el proyecto no confiesa, pero que se sigue de su propia mecánica. Si el permiso se entiende otorgado porque nadie lo evaluó o miró siquiera, tampoco nadie abrió la puerta para que el pueblo hablara. El silencio positivo no solo salta la evaluación: clausura la única ventana por la que podían entrar la participación ciudadana y la consulta previa. Un expediente aprobado por el mero transcurso del reloj es un expediente que jamás se sometió al escrutinio público ni al diálogo intercultural, porque el reloj corriendo no convoca audiencias ni traduce al idioma del que vive aguas abajo. Y el propio texto lo delata: entre sus medidas concretas propone correr la participación ciudadana a un momento «previo a la presentación del estudio ambiental» cuando no se cuenta con las opiniones técnicas ni las observaciones y evaluación del SENACE y emitir una simple «constancia digital» de la aprobación automática⁷. Es decir, se empuja la voz del pueblo hacia atrás, antes de que exista el estudio que debía discutir, y se sella el permiso hacia adelante, sin que en el medio quede lugar para oír a nadie menos a los marginados e impactados por el proyecto de inversión.

La certificación ambiental, que era un procedimiento de deliberación, queda reducida a una cinta transportadora: entra la solicitud, sale el permiso, y el ciudadano solo mira pasar la caja cerrada sin poder participar de su construcción y menos consultar a los pueblos indígenas. Si el debilitamiento anterior

razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.»

7 Exposición de Motivos, numeral 11, medidas concretas del régimen especial de simplificación (p. 320): se propone «optimizar la etapa antes y durante la elaboración del EIA y la participación ciudadana efectiva previa a la presentación del estudio ambiental» y «emitir una constancia digital tanto para los procedimientos de aprobación automática como para aquellos de evaluación previa sujetos a silencio administrativo positivo».

fue un apocalipsis del marco ambiental, este es su terremoto: se derrumba de un golpe el tabique que separaba la aprobación del silencio positivo, y con él la sala donde la gente tenía derecho a ser escuchada y los pueblos indígenas a ser consultados.

2.2. Integrar permisos, acallar guardianes: la contradicción con la propia mano del Estado

La «integración de permisos a la Certificación Ambiental Global» no es una metáfora inquietante: la exposición de motivos la traduce en una medida precisa. Entre los contenidos que el Ejecutivo quiere aprobar figura «establecer la evaluación integral de los Estudios de Impacto Ambiental por parte del SENACE, así como, regular sobre la necesidad de la solicitud y/o emisión de las opiniones técnicas»⁸. Léase despacio: regular sobre la necesidad de pedir la opinión técnica. Es decir, volver prescindible la voz técnica del guardián del agua (ANA), del defensor de las áreas protegidas (SERNANP) y del vigilante del bosque (SERFOR).



8 Exposición de Motivos, numeral 11: «establecer la evaluación integral de los Estudios de Impacto Ambiental por parte del SENACE, así como, regular sobre la necesidad de la solicitud y/o emisión de las opiniones técnicas». Léase junto con el inciso ii del mismo numeral (p. 315), sobre la integración de permisos a la Certificación Ambiental Global.

El argumento del proyecto es que golpear la reputación de esos guardianes sin darles derecho de réplica, los hace responsables de la falta de inversión privada porque se demoran en emitir sus opiniones, y trae los números para probarlo y golpearlos sin piedad: entre 2025 y 2026, el 70 % de las opiniones vinculantes de la ANA se emitió fuera de plazo, el 52 % de las del SERFOR y el 32 % de las del SERNANP⁹. Pero de un defensor del ambiente que llega tarde no se deduce que es malo sino que le falta un doble horario de atención como una sala de emergencias, mayor personal, infraestructura e inversión. La cura no puede ser matar al paciente sino darle la medicina para que la demora se convierta en puntualidad. Suprimir la voz del guardián y eliminar su opinión porque llega tarde es como apagar el reloj para no oír la alarma cuando tocaba acostarse más temprano.

Y la incoherencia tiene una cara aún más nítida, porque no es solo memoria corta: es memoria selectiva. El mismo Estado que hoy pide el poder para acortar plazos y volver prescindible la opinión técnica del ANA, el SERNANP y el SERFOR tiene, desde hace casi ocho años, una tarea pendiente que despejaría de raíz el conflicto de intereses que dice combatir, y no la ha cumplido. La Ley del SENACE ordenó que la aprobación de los estudios ambientales pasara, de manera «ordenada, progresiva y gradual», de las manos que promueven la inversión a las de un organismo técnico especializado y sin interés en el resultado, como es el SENACE. En materia de energía y minas, ese traspaso se cumplió a medias: en diciembre de 2015 el sector cedió al SENACE la evaluación de los estudios de impacto ambiental detallados, los EIA-d, los de los grandes proyectos—, pero se quedó, hasta hoy, con la de los semidetallados, los EIA-sd—, que son donde se juega buena parte de la minería y los hidrocarburos de mediana escala.

El problema es que ese quedarse ya no es legal. La propia Ley del SENACE fijó el reloj: la transferencia de los EIA-sd «se iniciará luego de transcurridos al

9 Exposición de Motivos, numeral 11, «Diagnóstico del problema», p. 316: según lo reportado por el SENACE entre 2025 y 2026, el 70 % de las opiniones técnicas vinculantes de la ANA se emitió fuera de plazo (330 de 472), el 52 % de las del SERFOR y el 32 % de las del SERNANP (fuente: SENACE; elaboración: MINAM).

menos dos (2) años» desde que el SENACE concluyó con los EIA-d del sector¹⁰. Para energía y minas ese cómputo empezó a correr el 28 de diciembre de 2015 y venció el 28 de diciembre de 2017. Han pasado casi ocho años. En todo ese tiempo, el sector que es el corazón mismo de este pedido de facultades, minería, electricidad, hidrocarburos, ha seguido siendo, en sus propios estudios semidetallados, juez y parte: la misma cartera que firma los contratos y promueve los lotes es la que certifica que no harán daño. El conflicto de intereses que la ley quiso extirpar sigue latiendo, no por un vacío normativo, sino por una omisión deliberada de quien debía cumplir.

El contraste desnuda la coartada. Al sector transportes hubo que llevarlo de la mano de una sentencia para que soltara sus EIA-sd: recién en mayo de 2026, forzado por una acción de cumplimiento de este Instituto, el Ejecutivo dictó el decreto que inició esa transferencia¹¹. Energía y minas, en cambio, sigue esperando su propia sentencia mientras redacta, a puerta cerrada, un pedido para acortar todavía más los plazos y silenciar todavía más a los guardianes técnicos.

No es que el Estado no pueda ordenar su evaluación ambiental; es que solo se apura cuando ordenarla significa aligerarla, nunca cuando significa independizarla. La entidad especializada y sin conflicto de intereses ya existe, ya tiene el mandato y ya venció el plazo para recibir esta competencia. Pedir facultades para evaluar más rápido, mientras se incumple la ley que haría esa evaluación imparcial, es confesar que el problema nunca fue la lentitud: fue la vigilancia.

10 Ley N.º 29968, Segunda Disposición Complementaria Transitoria: el SENACE asumirá progresivamente la función de aprobar los Estudios de Impacto Ambiental semidetallados (EIA-sd); el proceso «se iniciará luego de transcurridos al menos dos (2) años desde que el SENACE haya concluido con la transferencia de la función de aprobar los EIA-detallados (EIA-d) del sector correspondiente». Habiendo concluido la transferencia de los EIA-d de energía y minas el 28 de diciembre de 2015 (R.M. N.º 328-2015-MINAM), el plazo para iniciar la transferencia de los EIA-sd del sector venció el 28 de diciembre de 2017.

11 Decreto Supremo N.º 006-2026-MINAM (5 de mayo de 2026), que estableció las condiciones y el cronograma para la transferencia de los EIA-sd del sector Transportes (MTC) al SENACE, en ejecución de la sentencia obtenida por IDLADS PERÚ ante la Segunda Sala Constitucional de Lima. El SENACE asumió efectivamente esas funciones el 10 de julio de 2026. El mismo mandato legal, y el mismo conflicto de intereses, alcanza a energía y minas, cuyo plazo, sin embargo, sigue incumplido.

Aún más: los propios números del proyecto desmienten su remedio, y lo hacen señalando a un responsable que el diagnóstico prefiere no nombrar. La exposición de motivos reconoce que, en una revisión aleatoria del MINAM, el 76 % de los estudios de impacto ambiental incumplió los plazos de evaluación, y que el 82 % de las observaciones se concentra en tres puntos, la descripción del proyecto, la línea base y la identificación de impactos—, con titulares que presentan entre cuatro y diecinueve informaciones complementarias por expediente¹².

Conviene detenerse en quién escribe esos tres puntos, porque ahí se cae la trampa. La descripción del proyecto, la línea base y la identificación de impactos no las redacta el Estado: **las elabora el titular a través de su consultora ambiental**, y las presenta ya hechas para que la autoridad las revise. Que el 82 % de las observaciones se concentre justo en esas tres piezas dice algo incómodo para el relato oficial: **el cuello de botella no está, o no está solo, en un Estado sin personal que opina tarde; está en un privado que entrega mal su propia tarea**. La demora del guardián del agua o las áreas naturales protegidas, cuando la hay, muchas veces no es desidia: es el tiempo que toma pedir cuatro, diez, diecinueve veces la información que el estudio debió traer completa desde el primer día.

Y esto no lo dice solo la aritmética: lo confiesa el propio pedido. Entre sus medidas concretas, la exposición de motivos propone, con pudorosa vaguedad, «analizar mejoras en la regulación para las consultoras ambientales, sobre la base de los indicadores de desempeño»¹³. **Es la admisión, escrita con letra**

12 Exposición de Motivos, numeral 11, «Objetivo de la regulación», pp. 317-318: en la revisión aleatoria del MINAM, el 76 % de los EIA evaluados incumplió los plazos legales; las observaciones recurrentes se concentran en la Descripción del Proyecto (36 %), la Línea Base (25 %) y la Identificación y Evaluación de Impactos (21 %), el 82 % del total—, con titulares que presentan entre 4 y 19 informaciones complementarias por expediente.

13 Exposición de Motivos, numeral 11, medidas concretas del régimen especial (p. 320): se propone «analizar mejoras en la regulación para las consultoras ambientales, sobre la base de los indicadores de desempeño, supervisión ambiental, fiscalización posterior, entre otra información relacionada». Concuerta con el reconocimiento, en la p. 317, de la necesidad de «mejorar la calidad de la información que sustenta los instrumentos ambientales» y del «acompañamiento [...] en la elaboración de los estudios ambientales» como condición previa de la aplicación del silencio positivo.

pequeña, de que quien elabora los estudios también falla. Pero entonces el remedio estrella se vuelve un contrasentido perfecto: si el problema es que el privado entrega estudios deficientes, el silencio administrativo positivo, que da por aprobado el estudio no evaluado, premia exactamente la deficiencia que el diagnóstico denuncia. **No corrige al que hizo mal la línea base: lo libera de que alguien la lea** y lo corrija. No mejora la descripción del proyecto: la sella sin abrirla. Es aprobar al alumno que entregó la tarea a medias por el solo hecho de que el profesor tardó en corregirla; el que gana no es la calidad, sino la impunidad de quien la hizo mal. Contra un expediente que nace mal, el silencio positivo no hace nada bueno: hace lo peor, volverlo inatacable. Se propone curar la mala calidad del estudio dándolo por bueno sin leerlo ni evaluarlo bajo el argumento que es por la remediación ambiental, pero todos sabemos que se extenderá al resto de casos. Es el tratamiento exacto que agrava la enfermedad y esta a punto de convertirla en la pandemia que asole a la institucionalidad ambiental.

2.3. Hidrocarburos: cuando el error administrativo se paga con vidas

El eje extractivo es el corazón del pedido, y el de hidrocarburos, su cámara más delicada. Aquí el texto oficial dice más de lo que su cortesía admite. Su diagnóstico enumera, como trabas a remover frente a Colombia y Ecuador, los plazos peruanos de exploración y de permisos ambientales, y, entre ellos, con todas sus letras, la consulta previa: *«24 meses en el Perú, frente a 12-19 meses en Colombia y 11-18 meses en Ecuador»*¹⁴. La consulta a los pueblos aparece, así, contabilizada como demora en una tabla de competitividad, junto al trámite y la regalía.

14 Exposición de Motivos, eje de hidrocarburos, «Diagnóstico del problema», p. 290: la tabla comparativa consigna que «la consulta previa demanda 24 meses en el Perú, frente a 12-19 meses en Colombia y 11-18 meses en Ecuador», y que «la obtención de permisos ambientales toma entre 24 y 28 meses en el Perú».



Y sin embargo, unas páginas después, la misma exposición jura que «ninguna de ellas [las propuestas de hidrocarburos] pretende modificar temas relacionados a consulta previa, estándares ambientales, regalías o estabilidad contractual»¹⁵. Un texto no puede tener las dos cosas: no se cuenta un derecho entre los obstáculos que encarecen la inversión y, a la vez, se promete no tocarlo. O el diagnóstico dice la verdad sobre la intención, o el desmentido es maquillaje. La contradicción no es un desliz de redacción: es la confesión involuntaria de para qué se pide un poder con una justificación fraudulenta.

Que la intención asoma en el diagnóstico y no en el desmentido lo prueban las dos medidas más graves del pedido, escritas sin eufemismo. La primera: modificar la Ley de Áreas Naturales Protegidas para permitir «la reducción física o modificación legal de un Área Natural Protegida» cuando lo requiera un proyecto declarado de necesidad pública e interés nacional, «entre ellos

15 Exposición de Motivos, eje de hidrocarburos, pp. 293-294: «ninguna de ellas pretende modificar temas relacionados a consulta previa, estándares ambientales, regalías o estabilidad contractual». En las mismas páginas se propone el IGASPE, un instrumento de gestión ambiental «diferenciado, simplificado, sustentado en medidas de manejo ambiental previamente definidas por el MINEM» para la exploración sísmica y la perforación exploratoria, que evita el trámite ordinario de evaluación (incluido el EVAP).

las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos»¹⁶. El proyecto lo dice mirando y salivando frente a la Cuenca Madre de Dios y sus treinta y dos estructuras con potencial gasífero. Traducido: si un área protegida estorba a un lote, se achica el área, no el lote. Hemos pasado de una Viceministra de Hidrocarburos que pedía permitir que se explotara hidrocarburos en parques y santuarios dando a cambio un fondo de compensación a de plano reducir las áreas naturales protegidas cada vez que aparezca un recurso de hidrocarburos de interés nacional y sacrificar sin piedad ni valoración económica ambiental que valga el legado de diversidad biológica que dejamos a las generaciones futuras.



La segunda: modificar la Ley N.º 28736, la que declara intangibles las reservas de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, para «compatibilizar la protección PIACI con la seguridad jurídica de los derechos preexistentes» del titular de hidrocarburos. Dicho de otro modo: cuando la intangibilidad del refugio de un pueblo no contactado choque con un contrato firmado antes, que ceda la intangibilidad. Así se decreta, en la práctica, el apocalipsis de los

16 Exposición de Motivos, eje de hidrocarburos, p. 292: «se requiere la modificación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, orientada a la reducción física o modificación legal de un Área Natural Protegida cuando resulte necesaria la ejecución de proyectos determinados declarados de necesidad pública e interés nacional, entre ellos las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos». El texto invoca la prospectividad de la Cuenca Madre de Dios y sus treinta y dos estructuras con potencial gasífero.

pueblos indígenas que pierden su último refugio, porque la continuidad del ejercicio de derechos adquiridos por inversionistas mineros, petroleros o forestales significa su propia extinción y, a no dudarlo, puede desembocar en un genocidio que pocos denunciarán. Advuértase que este cambio legislativo hará prescindible o pasará a un segundo plano la opinión vinculante del Viceministerio de Interculturalidad, puesto que la exposición de motivos es absolutamente transparente cuando habla de la continuidad y armonización de los fines de la reserva con derechos extractivos en la misma.

Aquí la Amazonía impone una advertencia que no admite matices. En territorios donde viven pueblos que han elegido no ser contactados, un error administrativo no se corrige con una multa: se paga con vidas debido a encuentros violentos o a las enfermedades que los foráneos contagien a los nativos no contactados. Y la historia de los derrames del Oleoducto Norperuano, ocurridos, no por azar, en los años en que el OEFA tenía atadas las manos por el artículo 19 de la Ley 30230¹⁷, enseña lo que pasa cuando el reloj vence antes que la conciencia¹⁸. La palabra que el proyecto repite como plegaria es seguridad jurídica; pero es siempre la del capital que puede esperar el decreto en un despacho, nunca la del pueblo que vive aguas abajo del ducto o dentro del área natural protegida que se piensa achicar. Y el área que se piensa achicar ya no es una abstracción de gabinete: tiene nombre, coordenadas y el Viceministerio de Energía y Minas dijo en voz alta. Se llama Candamo.

2.4. Candamo: el atajo que también rodea la sentencia

Hay una cláusula del pedido que parece abstracta y no lo es. Cuando la exposición de motivos reclama autorización para «la *reducción física o modificación*

17 Sobre la relación entre el debilitamiento de la fiscalización (art. 19 de la Ley 30230) y la respuesta tardía a los derrames del Oleoducto Norperuano en Loreto, Amazonas y Cajamarca, véase DAR, «El fin de la impunidad: la historia del debilitamiento de la fiscalización ambiental»: <https://dar.org.pe/el-fin-de-la-impunidad/>

18 El borrador filtrado de julio de 2026 era más explícito que el texto oficial: proponía recortar el permiso de hidrocarburos de cuatro años a unos meses y relevar al SENACE de requerir las opiniones vinculantes del SERNANP. La versión oficial atenuó la redacción, pero, como muestran las secciones 2.3 y 2.4, conservó su lógica de reducción de plazos, integración de permisos y flexibilización de la protección territorial.

legal de un Área Natural Protegida»¹⁹, no habla de un área cualquiera: habla de una que tiene nombre, mapa y una viceministra que lo confesó. El nombre es Candamo. El mapa es el corazón del Parque Nacional Bahuaja Sonene. Y la funcionaria es la viceministra de Hidrocarburos, que, preguntada sin rodeos si los mecanismos para entrar a Candamo estaban en el pedido de facultades, respondió sin esconderse: «Sí, lo hemos incluido. Esperamos que pueda ser válido»²⁰. Rara vez una coartada se confiesa con tanta cortesía y descaro. La cláusula más pulcra del pedido apunta a un solo valle, y quien la escribió lo sabe.



Conviene decir qué es Candamo, porque el idioma técnico lo esconde. Es la zona de protección estricta del Bahuaja Sonene, el núcleo más intocable de un parque nacional—, un valle que la National Geographic Society contó entre los santuarios naturales más emblemáticos del planeta²¹. Sobre ese valle, Perupetro dibujó el «Área Promocional XCII» y lo tasó como «*otro Camisea*»: unos diez

19 Exposición de Motivos, eje de hidrocarburos, p. 292; véase supra, nota 19.

20 Declaraciones de la viceministra de Hidrocarburos, Iris Cárdenas Pino (designada por R.S. N.º 037-2026-EM), a Infobae Perú, en el marco de la XV Conferencia Gas Natural Perú 2026, al confirmar que los mecanismos legales para explorar y explotar Candamo se incluyeron en el pedido de facultades: «Sí, lo hemos incluido. Esperamos que pueda ser válido». Infobae, «MINEM ratifica ingreso al Candamo en 2028...», 24 de agosto de 2026.

21 La zona de Candamo está catalogada como área de protección estricta dentro del Parque Nacional Bahuaja Sonene (creado por Decreto Supremo N.º 012-96-AG). Sobre su reconocimiento como uno de los santuarios naturales emblemáticos por la National Geographic Society, véase WWF, «Candamo, maravilla natural del Perú y del mundo...» (2007).

billones de pies cúbicos de gas bajo el suelo más protegido del país²². No es la primera vez que se toca esta puerta. En 2007 otro gobierno quiso recortar más de doscientas nueve mil hectáreas del mismo parque para abrir un lote, y cuando el jefe de las áreas protegidas se opuso, lo cesaron²³. La saga no es nueva: es la misma puerta a la que se llama cada década, con distinto traje y el mismo apetito voraz e irresponsable.

Lo nuevo es la ingeniería de la evasión. Como el parque es intangible y no se puede perforar dentro, la propuesta oficial es perforarlo desde afuera: operar Candamo «como una plataforma offshore», con pozos dirigidos u horizontales que alcancen el gas del subsuelo sin pisar la superficie protegida, y entregar al SERNANP un porcentaje de la producción para financiar la conservación²⁴. La viceministra lo ofreció con franqueza contable: *«podrían devolvernos esa porción del área natural protegida y así podríamos dar un porcentaje de la producción para cuidar, a su vez, a toda el área»*²⁵. Y el nuevo Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, prepublicado en junio, ya prepara el terreno: regula por primera vez y de manera expresa las operaciones costa afuera, offshore, y reconoce la perforación direccional entre las técnicas admitidas²⁶. La pieza legal y la pieza técnica encajan como llave y cerradura.

-
- 22 Sobre el «Área Promocional XCII» configurada por Perupetro y la estimación de ~10 TCF («otro Camisea»), Iris Cárdenas, entrevista a Infobae, 28 de octubre de 2024. La cuenca Madre de Dios concentraría ~20.4 TCF de recursos prospectivos, cerca de la mitad del potencial identificado en el país (MINEM, cit. en RPP, agosto de 2026).
- 23 En septiembre de 2007 se presentó al Consejo de Ministros una propuesta para recortar más de 209 000 hectáreas del Parque Nacional Bahuaja Sonene (área de Candamo) con miras a un lote de hidrocarburos; el Intendente de Áreas Naturales Protegidas del INRENA, Luis Alfaro, fue cesado tras oponerse. Véase WWF (2007) y Servindi, «Candamo, maravilla natural sería vulnerada...».
- 24 La propuesta de operar Candamo «como una plataforma offshore» y destinar un porcentaje de la producción al SERNANP fue reportada por Info región, «MINEM plantea explotar gas en Candamo replicando el estándar ambiental de Camisea...», agosto de 2026. En entrevista de 2024 la viceministra mencionó el uso de «pozos horizontales o pozos dirigidos».
- 25 Iris Cárdenas, a Infobae, 24 de agosto de 2026: «Consideramos que podrían devolvernos esa porción del área natural protegida y así podríamos dar un porcentaje de la producción para cuidar, a su vez, a toda el área».
- 26 Resolución Ministerial N.º 240-2026-MINEM/DM (13 de junio de 2026), que dispone la pre-publicación del proyecto de «Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos» (reemplazaría al D.S. N.º 032-2004-EM).

27 Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, art. 22, literal a: en los Parques Nacionales
«se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas».

28 Ley N.º 26834, art. 21, literal a: las áreas de uso indirecto, entre ellas los Parques Nacionales,
«no permiten la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones
del ambiente natural».

Y hay algo más, escondido en la metáfora misma. Llamar offshore, mar afuera, a la selva más biodiversa del planeta es tratar un valle vivo como si fuera un mar vacío, una lámina de agua sin nadie debajo a la que se le clavan tuberías sin remordimiento. La palabra delata la mirada: el bosque como vacío que rodear, no como todo que respetar. Ni siquiera en sus propios términos técnicos la promesa se sostiene: alcanzar esas estructuras desde fuera del parque supondría perforar en diagonal a lo largo de más de cien kilómetros, una proeza que los especialistas califican, con razón, de irrealizable²⁹. Pero concédasele por un instante que fuera posible. Aun así, financiar la conservación del parque con el gas arrancado de su corazón es la serpiente que se muerde la cola: se paga el cuidado del bosque con el precio de su herida.

Aquí el pedido tropieza con un muro que los capítulos anteriores no tenían enfrente, y conviene mirarlo de cerca, porque cambia la naturaleza de lo que se pide. Sobre el Área XCII y Candamo ya se pronunció un juez. En un proceso de cumplimiento que IDLADS PERÚ promovió contra el Ministerio de Energía y Minas y Perupetro, la Tercera Sala Constitucional de Lima resolvió que la sola promoción de hidrocarburos sobre un parque nacional es un acto regresivo, proscrito por el principio de no regresión ambiental³⁰. La sentencia fue nítida: la intangibilidad del Bahuaja Sonene es «*un mandato legal cierto, claro e incondicional*»³¹; el deber de Perupetro de promover la inversión «*no es ilimitado*», sino que cede ante la Constitución y las leyes de áreas protegidas³²; y crear un área promocional sobre el parque, aun sin perforar un solo pozo, es ya «*una renuencia tácita pero manifiesta*» a acatar la prohibición³³. No quedó

29 El abogado ambientalista César Ipenza advirtió que la técnica «no funciona» en Candamo por tratarse de «más de 100 kilómetros de distancia»: «Tendrían que hacer uso de tecnología dirigida, desde fuera del parque para poder extraer los hidrocarburos». Mongabay Latam, marzo de 2025.

30 Sentencia de Vista, Resolución N.º Seis, Exp. N.º 08060-2024-0-1801-JR-DC-05, Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el proceso de cumplimiento promovido por IDLADS Perú contra el MINEM y Perupetro S.A. sobre la intangibilidad del PNBS y la nulidad del Área Promocional XCII. Considerando Trigésimo: la creación de un área promocional de hidrocarburos sobre un parque nacional constituye un «acto regresivo» proscrito por el principio de no regresión.

31 Ídem, Considerando Vigésimo Quinto.

32 Ídem, Considerando Trigésimo Segundo.

33 Ídem, Considerando Trigésimo Primero.

en el papel: Perupetro acató, canceló el convenio de evaluación técnica del Área XCII, y el juzgado tuvo por cumplida la sentencia en octubre de 2025³⁴. El área promocional sobre Candamo, hoy, está judicialmente muerta.

Léase entonces el pedido a esta luz. **Lo que la administración no pudo hacer porque un tribunal se lo prohibió, el Ejecutivo lo intenta ahora cambiando la ley misma:** si el juez declaró intangible el parque bajo la ley vigente, cámbiese la ley para que el parque deje de serlo. Aquí la delegación ya no es la flexibilización genérica de los capítulos anteriores; es algo más preciso y más grave: **un intento de revertir por decreto lo que una sentencia firme resolvió**, de volver tocable, con la pluma prestada, lo que un fallo ejecutado declaró intocable. El atajo, que hasta aquí rodeaba la plaza, el debate abierto, y al guardián, la opinión técnica—, aprende a rodear también al tribunal. Son tres muros, no dos, los que la prisa quiere saltar sin que se note: el del Congreso que debe discutir, el del técnico que debe opinar y el del juez que ya falló.

Por eso el principio de no regresión no es aquí una cita doctrinal traída de lejos: es jurisprudencia escrita sobre este mismo valle. Un decreto que reduzca o desafecte Candamo sería regresión en estado puro, el retroceso exacto que un juez peruano ya declaró prohibido, y chocaría de frente, no con un principio abstracto, sino con una cosa juzgada ejecutada. La palabra que el proyecto repite como plegaria vuelve a traicionarlo: **la única seguridad jurídica firme que hoy existe sobre Candamo es la del parque que un fallo blindó**. El poder de legislar que se pide para borrar esa sentencia no es una pluma prestada: es una goma de borrar.

34 En ejecución, Perupetro S.A. comunicó la cancelación del proceso de suscripción del Convenio de Evaluación Técnica del Área XCII (Carta N.º GGRL-PRCO-GFCN-01395-2025); el Quinto Juzgado Constitucional tuvo por cumplido lo ejecutoriado mediante Resolución N.º 15, de 21 de octubre de 2025. Referido en E. Ormeño Espinoza, «La intangibilidad de las Áreas Naturales Protegidas frente a la promoción de hidrocarburos...», Pólemos (2025).



2.5. La intangibilidad rota: por qué esto es un apocalipsis, no una reforma

Conviene ahora subir la mirada, porque las dos medidas más graves del pedido, achicar un área protegida y ablandar la intangibilidad de una reserva indígena, no son dos retoques sueltos: son el mismo golpe asestado dos veces contra una sola pieza. Esa pieza se llama intangibilidad, y es la piedra angular sobre la que se sostiene la institucionalidad ambiental peruana. Quítese esa piedra y no se reforma el edificio: se le derriba con todas las consecuencias.

Vale la pena decir qué hace la intangibilidad, porque su nombre técnico esconde su función jurídica. Intangible no quiere decir «difícil de tocar»: quiere decir «que no está en el mercado». Es la categoría con que el derecho retira ciertos bienes del comercio y los declara indisponibles, ni siquiera el Estado que los administra puede negociarlos, porque no le pertenecen a él, sino a la Nación entera, presente y futura—. Un parque nacional y una reserva de pueblos en aislamiento no son propiedades del Ejecutivo de turno: son bienes de dominio público, patrimonio de la Nación en los términos del artículo 66 de la Constitución³⁵, y su intangibilidad es justamente lo que impide que una

35 Constitución Política del Perú, artículo 66: «Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.» Las áreas naturales protegidas de uso indirecto y las reservas indígenas constituyen bienes de dominio

firma en un despacho los convierta en un lote a la venta. La ley lo dijo sin ambigüedad para las áreas protegidas, se protege «con carácter intangible la integridad ecológica», y lo dijo también para los pueblos en aislamiento, cuyas reservas se declaran intangibles mientras mantengan esa condición. Intangible es, en ambos casos, sinónimo de una sola cosa: aquí el mercado no entra ni hay nada a la venta.

Lo que el pedido propone, entonces, no es agilizar un trámite: es abrir una puerta que estaba tapiada por definición. Cuando la exposición de motivos pide autorización para la «reducción física o modificación legal» de un área protegida «cuando resulte necesaria la ejecución» de un proyecto de hidrocarburos, y para «compatibilizar» la intangibilidad de las reservas indígenas con «la seguridad jurídica de los derechos preexistentes» del titular, está pidiendo convertir un absoluto en una variable. Antes, la pregunta era: **¿el proyecto respeta el área intangible?** Después sería otra: **¿cuánta área intangible cedemos para que quepa el proyecto?** Y esa mudanza, de la protección como límite a la protección como saldo negociable, no deja nada en pie, porque una intangibilidad que puede reducirse «cuando resulte necesario» ya no es intangibilidad: es una tangibilidad con trámite. Un absoluto que admite excepciones por decreto deja de ser absoluto el día de la primera excepción, y las demás vienen después con menos escándalo.

Por eso esto merece la palabra apocalipsis, y no por exceso retórico. No se trata de que un permiso salga más rápido o de que una opinión técnica pese menos, eso ya sería grave—. Se trata de que se disuelve la categoría misma que hacía posible decir «esto no se toca». Si el parque más protegido del país y el refugio de los pueblos más vulnerables de la Amazonía pueden achicarse o ablandarse por conveniencia extractiva, entonces ninguna protección ambiental vuelve a ser un límite: todas pasan a ser, a lo sumo, un precio. **El apocalipsis no es el fin de un procedimiento; es el fin de la idea de que existen bienes públicos que el mercado no puede comprar.** Y una institucionalidad ambiental sin bienes indisponibles no es una institucionalidad debilitada: es una sin sustancia, un guardián al que se le explicó que, en el fondo, todo tiene su tarifa.

público, indisponibles e inalienables mientras conserven esa condición; su desafectación o reducción por conveniencia extractiva contradice su carácter de patrimonio de la Nación.

2.6. Las dos coartadas verdes: crisis energética y remediación

Todo pedido de poder necesita una causa noble que lo justifique, y este trae dos, escogidas con astucia porque suenan a lo contrario de lo que habilitan. La primera es la crisis energética; la segunda, la remediación ambiental. Ambas visten de verde y de urgencia una operación que, en su núcleo, desprotege. Conviene desmontarlas, porque en el derecho, como en la vida, quien invoca un fin bueno para alcanzar otro distinto no sirve al fin que declara: lo usa de máscara. Los administrativistas tienen un nombre antiguo para eso: desviación de poder, la potestad ejercida para un fin ajeno al que la ley le fijó.

La primera coartada es la seguridad energética. El pedido la repite como conjuro: autonomía, resiliencia, reducir la dependencia del sistema Camisea³⁶. Suena a interés nacional, y por eso funciona: es la llave que abre la cláusula más peligrosa, porque solo declarando un proyecto de hidrocarburos «de necesidad pública e interés nacional» se activa el permiso para reducir físicamente un área protegida. La crisis energética no es aquí un diagnóstico: es un pasador. Su función en el texto no es alumbrar un problema, sino fabricar la etiqueta que vuelve disponible lo intangible. Y conviene recordar lo que enseña la propia realidad: el gas de Candamo, aun en el mejor de los cálculos, no llegaría antes de años, mientras que el área protegida se perdería al día siguiente del decreto. Se ofrece una urgencia futura e incierta para justificar un sacrificio presente y seguro. La cuenta no cierra ni en sus propios términos.

La segunda coartada es más sutil, porque es de veras simpática: ¿quién puede oponerse a remediar lo dañado? El pedido reclama facultades para «optimizar el marco normativo aplicable a la remediación ambiental» y facilitar su financiamiento³⁷. Dicho así, parece un gesto reparador. Pero léase su propio diagnóstico y aparece la trampa: el Perú ya tiene regímenes de remediación, para los pasivos ambientales mineros, para los sitios contaminados por hidrocarburos, para las áreas degradadas por residuos sólidos—, y la

36 Exposición de Motivos, eje de hidrocarburos, p. 292: los recursos prospectivos de la Cuenca Madre de Dios «permitiría[n] incorporar nuevas reservas de gas natural, extender la autonomía energética nacional, reducir la dependencia estructural del sistema Camisea y fortalecer la resiliencia del sistema energético frente a eventuales interrupciones de suministro».

37 Exposición de Motivos, numeral 11, medida iv (p. 316): «Optimizar el marco normativo aplicable a la remediación ambiental y a los mecanismos para su financiamiento, ejecución y gestión».

exposición de motivos lo reconoce expresamente³⁸. El vacío que dice llenar está, en buena parte, inflado. La remediación cumple, en la arquitectura del pedido, una función cosmética: es la buena noticia que se pone al lado de la mala para que la mala pase. Se empaqueta el silencio positivo, la reducción de áreas protegidas y el acallamiento de los guardianes junto a la promesa de limpiar lo que se ensucie, como quien envuelve una medicina amarga en papel de regalo. Y hay una ironía que no conviene callar: **prometer remediar mañana mientras se desmonta la prevención hoy invierte el orden entero del derecho ambiental**, que existe precisamente porque reparar casi siempre cuesta más, y a veces es imposible, que prevenir. Quien de veras creyera en la remediación empezaría por no dañar.

Puestas juntas, las dos coartadas revelan la estructura del pedido: un fin declarado que enternece, energía para todos, ríos limpios, al servicio de un fin real que desprotege. La sinceridad de un fin no se mide por el adjetivo con que se lo nombra, sino por los medios que elige; y estos medios, silencio, reducción de áreas, integración de permisos, desafectación, no construyen seguridad energética ni remediación: construyen impunidad ambiental con dos buenas excusas.



38 Exposición de Motivos, numeral 11, «Diagnóstico del problema» (p. 319): reconoce que «el marco normativo aplicable a la remediación ambiental se encuentra desarrollado principalmente mediante regímenes sectoriales y para supuestos específicos, tales como los pasivos ambientales mineros, las obligaciones de abandono y rehabilitación del subsector hidrocarburos, los sitios contaminados y las áreas degradadas por residuos sólidos». La existencia de esos regímenes relativiza el «vacío» que la propia propuesta invoca.

III. La prueba de la historia: flexibilizar no destrabó nada

Aquí está el hecho que desarma la coartada entera. Si doce años de flexibilización hubieran destrabado la inversión, hoy no habría pedido de facultades: habría minas y pozos operando. La realidad es la inversa. Los datos del propio Banco Central de Reserva son inapelables: en el clúster minero con más conflictos sociales, Áncash, Cajamarca y Cusco, la inversión minera cayó 35,3 % entre 2014 y 2016 y 58,5 % entre 2017 y 2019; mientras que en regiones con pocos conflictos, como La Libertad y Moquegua, creció 8,7 % y 54,1 % en el mismo primer período³⁹. La inversión no huye de la regulación: huye del conflicto.

El Banco Mundial lo confirmó con una frase que debería estar clavada en cada despacho que hoy redacta el decreto: se ha observado *«la imposibilidad de iniciar la ejecución de nuevos proyectos que cuentan con todos los permisos requeridos por ley»*, paralizando una cartera cercana a los US\$ 57 mil millones, con unos US\$ 12 mil millones de inversión postergados por conflictos sociales⁴⁰. Léase despacio: proyectos con todos los permisos que no arrancan. El permiso rápido no es el problema resuelto; es, muchas veces, el conflicto social no resuelto porque el estudio de impacto ambiental carece de legitimidad social.

IV. Por qué no arranca: la ilegitimidad de origen

¿Por qué un proyecto con papeles en regla se paraliza? Porque el papel se obtuvo sin la gente. El instrumento de gestión ambiental peruano arrastra un vicio de origen que ninguna *«optimización»* cura: se aprueba sin consulta previa, aun cuando afecta a pueblos indígenas, y sin una participación ciudadana que sea verdaderamente intercultural. Nace legal y, a la vez, ilegítimo. Y lo ilegítimo, tarde o temprano, se defiende en la calle.

Tía María es el manual del error. El Estado aprobó el Estudio de Impacto Ambiental en 2014; el proyecto lleva más de una década sin arrancar. Antes,

39 Banco Central de Reserva del Perú, Reporte de Inflación de marzo de 2022, Recuadro 5, «Conflictos y actividad minera»: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2022/marzo/ri-marzo-2022-recuadro-5.pdf>

40 Banco Mundial, «Diagnóstico del Sector Minero, Perú» (2021): <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/diagnostico-del-sector-minero-peru>

cuando el gobierno buscó respaldo técnico en la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el organismo formuló 138 observaciones al primer EIA⁴¹. La investigación académica sobre el caso concluyó algo demoledor: a partir de ese golpe, la población «cuestionó la credibilidad de las evaluaciones técnicas», y desde entonces «el debate nunca fue técnico». Cuando la comunidad no confía en quien certifica, ningún certificado la convence. **Conga** —«el agua vale más que el oro», y **Las Bambas**, con su corredor minero bloqueado una y otra vez, cuentan la misma historia con otros nombres: proyectos técnicamente autorizados, socialmente huérfanos.



Este es el **ciclo perverso**: el Estado legisla rápido e impone; la población, que no fue consultada ni escuchada en su propia lengua y en sus propios términos, se opone; el proyecto se paraliza; la inversión no llega; y entonces el Estado, en lugar de mirar la causa, vuelve a legislar todavía más rápido y todavía más a puerta cerrada, alimentando el conflicto que dice querer evitar. Doce años girando en la misma rueda. La prisa no es la cura del atolladero: es su combustible.

41 Sobre el informe de UNOPS con 138 observaciones al primer EIA de Tía María y su efecto en la credibilidad técnica del Estado, véase «Gestión estatal del conflicto socioambiental de Tía María en el Perú», Análisis Político (SciELO): http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052020000200024

4.1. El atajo colonial: acortar el plazo sin ensanchar la voz

Conviene ahora nombrar lo que late bajo la ilegitimidad de origen, porque no es un defecto de trámite: es la última forma de una costumbre muy antigua. Decidir sobre el territorio del otro sin el otro no lo inventó este pedido de facultades; lo heredó. Es el mismo gesto con que, durante siglos, se repartió la tierra andina y amazónica en un escritorio lejano, se tasó el subsuelo ajeno como propio y se llamó vacío a lo que estaba lleno de gente. La independencia cambió la bandera sobre el mapa, pero no siempre la mano que lo dibuja. Cuando el Estado se apura por firmar más rápido un permiso que toca el río, el bosque y la chacra de un pueblo, sin preguntarle en su lengua ni repartir con él lo que de su suelo se extrae, no está modernizando nada: **está actualizando el despojo con vocabulario de gestión.**

La prueba está en lo que el propio pedido cuenta y en lo que calla. Cuenta los meses de la consulta previa como un costo, esos veinticuatro meses que afean la tabla de competitividad frente a Colombia y Ecuador—, como si el tiempo que toma escuchar a un pueblo fuera dinero perdido. Pero no cuenta, en ninguna de sus páginas, la otra cifra: la de todo lo que se ha extraído del subsuelo indígena sin que a esos pueblos les llegara una parte proporcional del beneficio ni una reparación cabal por el daño. **Se cronometra el derecho del pueblo con precisión de reloj suizo; nunca se contabiliza la deuda con el pueblo.** Y esa asimetría no es neutral: revela para quién corre el tiempo del Estado y para quién no.

Porque el pedido, mírese como se mire, tiene una sola idea: acortar el plazo. No trae una sola línea sobre las tres cosas que convertirían la extracción en algo distinto de un despojo consentido. No trae enfoque intercultural: sigue tratando la participación ciudadana como un formulario en castellano y no como un diálogo entre culturas con derecho a decidir sobre su propio territorio. No trae compensación por el uso de la tierra indígena: se entra al territorio, se ocupa, se perfora, y el título del suelo pesa menos que el contrato del subsuelo. Y no trae beneficios compartidos: se lleva el gas y el mineral, se deja el pasivo, y la riqueza que sale de debajo de la casa del comunero engorda cuentas que él nunca verá. Y sin embargo, esas tres omisiones no son lagunas: son incumplimientos. El Convenio 169, tratado de rango constitucional, las

ordena con todas sus letras para el caso, tan frecuente en el Perú, en que el subsuelo es del Estado pero la tierra es del pueblo:

«Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.»⁴²

Léase despacio, como se lee una norma que obliga. Participar en los beneficios no es recibir una escuela pintada ni un pozo de agua a cambio del silencio: es tener parte en la renta de lo que sale del propio territorio. Y percibir una indemnización equitativa no es un gesto de buena voluntad de la empresa: es un derecho exigible por el daño. El pedido de facultades no toca ninguna de las dos cosas; ni para regularlas mejor, ni para garantizarlas. Se concentra, entero, en la única variable que le importa, el tiempo del inversionista, y deja intacta la variable que le importa al pueblo: su parte y su reparación. Un permiso que se apura sin repartir ni reparar no es más eficiente: es más injusto, y por eso mismo más frágil.

Aquí se ve por qué la prisa, lejos de destrabar, envenena. Un territorio del que se extrae todo y al que se devuelve nada se convierte, con los años, en zona de sacrificio: el lugar que carga el costo ambiental de una riqueza que disfrutaban otros. El pueblo que vive allí lo entiende antes que ningún abogado, porque lo respira. Sabe que el mapa que lo declara «sin superposición» para dar el permiso automático es el mismo que, cuando llega el derrame o se seca el manantial, no encuentra a nadie a quien reclamar. Y sabe que el silencio administrativo positivo, ese permiso que nadie miró, es, para él, la versión moderna de una firma puesta sobre su tierra por una mano que nunca vio su

42 Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, art. 15, numeral 2, in fine. El mismo numeral impone al Estado, cuando le pertenezcan los minerales o recursos del subsuelo, establecer o mantener procedimientos «con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras». Ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 26253 (1993), de rango constitucional conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

rostro. **No se rebela contra el progreso: se rebela contra un progreso que, otra vez, se decide sin él y se cobra en su cuerpo y su tierra.**

Por eso la legitimidad que falta no se agota en la consulta previa, aunque empiece por ella. Un instrumento ambiental peruano puede nacer ilegítimo dos veces: una, porque se aprobó sin escuchar a quien vive en el territorio; otra, porque reparte la riqueza de ese territorio sin contar con él y sin repararle el daño. La primera ilegitimidad la cura el diálogo; la segunda, la justicia distributiva. El pedido de facultades no ofrece ninguna de las dos: ofrece velocidad. Y la velocidad, sobre un territorio ajeno al que no se consulta ni se compensa ni se comparte, no es una virtud administrativa, es la vieja injusticia, con mejor cronómetro. La salida, entonces, no puede ser un permiso más rápido: tiene que ser un pacto más justo. A eso, a legislar la voz, y con ella el reparto, se dedica lo que sigue.

V. La salida democrática: legislar la consulta, no contra ella



Si el diagnóstico es la ilegitimidad de origen, la terapia no puede ser más imposición: es más legitimidad. Y aquí el proyecto tropieza con su propia tabla. Contar la consulta previa entre las demoras que ahuyentan la inversión, esos veinticuatro meses, es no haber entendido para qué existe: no es un trámite lento, es la condición sin la cual el permiso rápido se convierte, tarde o temprano, en el conflicto que paraliza. La consulta previa no es una gentileza del

Estado peruano ni una traba que un decreto pueda desactivar. Es una obligación derivada del Convenio 169 de la OIT, tratado de rango constitucional⁴³, y por tanto materia que ninguna ley delegante puede tocar: el artículo 104 de la Constitución excluye de la delegación las materias reservadas y los tratados de derechos humanos. Reducir un área protegida o modificar el estatuto de una reserva indígena no son ajustes administrativos: son decisiones que afectan derechos colectivos y territorios, y que por eso mismo activan la consulta y quedan, en esa medida, fuera del alcance de la pluma prestada.

Lo que el Ejecutivo debería hacer con sus ciento veinte días no es recortar la consulta: es **regularla bien** —dotarla de plazos serios, de intérpretes, de información honesta, de consecuencias vinculantes, para las poblaciones indígenas afectadas por la actividad extractiva. No para trabar la inversión, sino para hacerla posible de verdad. Porque una licencia social construida antes del conflicto es más rápida, al final, que un permiso rápido demolido por el conflicto. Prevenir el desacuerdo cuesta menos que administrar la revuelta, igual que prevenir el daño cuesta menos que repararlo.



43 Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 26253 (1993), en vigor desde 1995. De rango constitucional conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El artículo 104 de la Constitución excluye de la delegación las materias reservadas a ley orgánica y, con ellas, cuanto integra el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos.

Esto es, en el fondo, una idea de democracia. No la democracia adelgazada del decreto que decide a solas, sino la democracia entendida como construcción de las decisiones públicas ambientales a partir del consenso y el diálogo entre culturas. Proclamar un solo Perú multicultural y milenario mientras se legisla sin consultar a las culturas es celebrar la diferencia como adorno y negarla como derecho. La lógica que da por sentado que el Estado sabe, mejor que el pueblo consultado, qué le conviene a su propio río, no es nueva: es la vieja costumbre de decidir sobre el otro sin el otro, esa herencia que no terminó con la independencia y que reaparece cada vez que el poder confunde gobernar con tutelar.

VI. El cortafuegos

Nada de esto está escrito todavía, y conviene recordarlo. El Perú estrena un Congreso bicameral, y la ley autoritativa de delegación se reserva al pleno de las cámaras (art. 101 de la Constitución): su itinerario empieza en la Cámara de Diputados y, rechazada allí, se archiva sin que el Senado pueda resucitarla. A esos límites de procedimiento se suman los de fondo que ninguna ley habilitante puede levantar: las materias indelegables del artículo 104, los tratados de derechos humanos y el Convenio 169, y el control posterior del Tribunal Constitucional sobre los decretos legislativos y de la acción popular sobre sus reglamentos.



La propia exposición de motivos se adelanta a una objeción y responde la que no es. Sabe que las materias reservadas a ley orgánica no se delegan, y argumenta que la Ley Orgánica de Hidrocarburos es orgánica «*en sentido nominal, mas no en sentido material*» —invocando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y que por eso puede modificarse como una ley común⁴⁴. Concedámoslo para los plazos contractuales y las regalías. Pero ese argumento contesta la puerta equivocada. El muro que el pedido no puede escalar no es el de la ley orgánica: es el del artículo 104 y el del Convenio 169. Achicar un área natural protegida y tocar la intangibilidad de una reserva PIACI son, por donde se los mire, medidas que inciden en derechos de los pueblos indígenas; y ahí no hay etiqueta nominal que valga, porque lo que blindo esa frontera es un tratado de derechos humanos con rango constitucional, indelegable por mandato expreso. La poder legislativo prestado no es una pluma libre: escribe sobre un papel que ya tiene márgenes, y esos márgenes son la Constitución y el derecho internacional.

A esos límites se añade, para el caso de Candamo, uno que ya no es potencial sino actual: existe una sentencia firme y ejecutada que declaró la intangibilidad del Bahuaja Sonene y proscribió, por regresivo, hasta el acto de promover hidrocarburos sobre él⁴⁵. Un decreto que redujera o desafectara esa área no chocaría solo con el artículo 104 y el Convenio 169: chocaría con la cosa juzgada y con el principio de no regresión que un tribunal peruano ya escribió sobre ese valle, deber que la propia Corte Interamericana ha reforzado como obligación positiva de los Estados⁴⁶—. Sería, por donde se lo mire, un decre-

44 La propia Exposición de Motivos anticipa la objeción y la responde en el terreno de la ley orgánica: sostiene que la Ley N.º 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, es orgánica «en sentido nominal, mas no en sentido material» (invocando el fundamento 20 de la STC N.º 00022-2004-AI) y que, por tanto, puede modificarse como ley ordinaria, como ya ocurrió tres veces, (pp. 295-296). El argumento, válido para plazos y regalías, no alcanza al límite que aquí importa: el del artículo 104 y el Convenio 169.

45 Véase supra, nota 34 (Exp. N.º 08060-2024-0-1801-JR-DC-05).

46 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-32/25, sobre emergencia climática y derechos humanos (2025), que subraya el deber positivo de los Estados de proteger y regenerar los ecosistemas, orientado por el principio de no regresividad. Se cita como estándar regional orientador.

to que nace derrotado: revisable por el Congreso si toma forma de decreto legislativo, y por la acción popular si desciende a reglamento.

El gobierno prometió, para enfrentar a El Niño, la descolmatación masiva de los ríos. La imagen merece devolverse, porque los ríos enseñan lo que la política olvida. Un río no se cuida tapándole la boca ni acortándole el cauce: se cuida en su origen, arriba, en esa cabecera de cuenca que este proyecto dejaría sin resguardo. Se puede acortar el cauce de la ley, suprimir la consulta, apagar la fiscalización, blindar el permiso, achicar el área protegida, con la promesa de que el agua correrá más rápido hacia la inversión. Pero el agua que corre sin cabecera arrastra todo: el bosque que no tuvo categoría, el pueblo que no tuvo título, el proceso que no tuvo debate. Y cuando ese río se desborda, y se desborda siempre, lo hace sobre los mismos de siempre, los que viven aguas abajo, los que nunca fueron consultados sobre la limpieza de su propio río.

En mi época de docente les contaba a mis estudiantes de Derecho Ambiental de San Marcos que doce años de atajos en la gestión ambiental no trajeron la inversión prometida, sino conflicto, desconfianza y proyectos varados con todos sus papeles en regla. La salida no está en un decreto más veloz, sino en una conversación por fin honesta. Legislar la consulta previa de los estudios de impacto ambiental, promover una participación ciudadana intercultural que arribe a acuerdos y pacificar el país no es lo contrario de invertir: es su única condición duradera.

Finalmente, una delegación de facultades que ocasione el ocaso del Derecho Ambiental tal y como lo conocemos sería uno que me sería imposible volver a enseñar porque lo convertiría en un derecho que promueva la extinción de parques, santuarios y reservas indígenas y haría que la aprobación de los estudios ambientales se convierta en una mera simulación de evaluación ambiental, que legalice el colapso de los ecosistemas que impactan los proyectos de inversión. Probablemente, ese día el Derecho Ambiental se convertiría en el derecho para destruir la naturaleza y no para protegerla.

Segunda parte. El tablero político: por qué la delegación parcial es la delegación total

**-Todo o nada. Conviene que lo tengan claro antes de votar porque ellos
serán los responsables-**

47

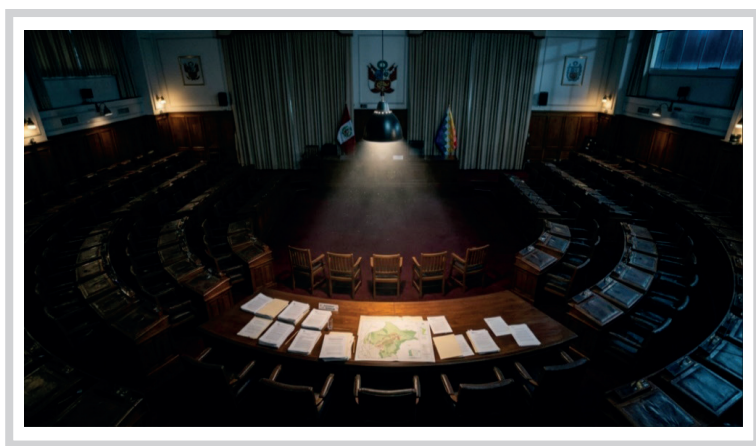


El país mira el pedido de facultades como quien mira una sola puerta: se abre o se cierra, y con eso basta. Pero en un Congreso de dos cámaras no hay una puerta, hay dos, y entre ambas corre un pasillo por donde lo que una mano

borra la otra puede volver a escribir. Comprender esa geometría, y no la retórica de la urgencia, es la única manera de no equivocarse en la defensa. Este ensayo no propone profundizar en lo técnico ambiental, que ya se ha hecho hasta la saciedad; propone analizar lo que los técnicos ambientales han dejado fuera: «la lectura del tablero político». Porque en este tablero no priman ni la razón ni los argumentos, sino la correlación de fuerzas políticas e ideológicas de los partidos de turno.

I. La historia que nos enseñaron las votaciones en el Congreso del 2026

Doce comisiones recibieron el encargo de opinar sobre el pedido. Seis ya se pronunciaron, y su lectura conjunta no deja lugar a ilusiones sobre cómo se decide aquí.⁴⁷



Dos opinaron a favor, Defensa Nacional y Medio Ambiente, y cuatro en contra o rechazando el informe favorable del oficialismo: Energía y Minas, Producción, Infraestructura, y Ciencia. A primera vista, el pedido pierde cuatro a

⁴⁷ Sistematización de IDLADS PERÚ de las opiniones consultivas remitidas a la Comisión de Constitución sobre el PL 00098-2026-2031-CD, al 9 de setiembre de 2026 (documento de monitoreo interno). Contrastada con la cobertura de prensa parlamentaria de las respectivas sesiones.

dos. Pero el dato que importa no es el marcador pues las opiniones no son vinculantes; sino el mecanismo que lo produjo.

El caso de Medio Ambiente es la radiografía perfecta. Allí el pedido no ganó por convencer; ganó porque quien presidía la mesa era del oficialismo. El proyecto de dictamen se cocinó una noche de viernes y se votó la mañana del lunes siguiente, sin debate técnico de fondo y sin que la mayoría de integrantes hubiera siquiera leído el texto. El resultado fue un empate a nueve, roto por el voto dirimente del presidente, que sostuvo, contra la letra expresa del propio pedido, que la delegación no tocaría la intangibilidad de las áreas protegidas. La reducción física de las áreas naturales protegidas está solicitada, negro sobre blanco, en la Exposición de Motivos.^{48 49} Allí también perdimos la inocencia, la Congresista ciclista de Obras voto a favor de la delegación de facultades mientras su colega de bancada se abstuvo. Si creíamos que Obras era oposición quedo claro aquí que no lo eran y fue amargo tragar esa realidad.

Compárese con Energía y Minas, la comisión técnicamente más competente para juzgar minería e hidrocarburos: dictaminó que el pedido «no es viable» y calificó de «genéricos» sus alcances sobre esos sectores. Producción rechazó el informe favorable apenas la oposición se unió. Infraestructura y Ciencia hicieron lo propio.

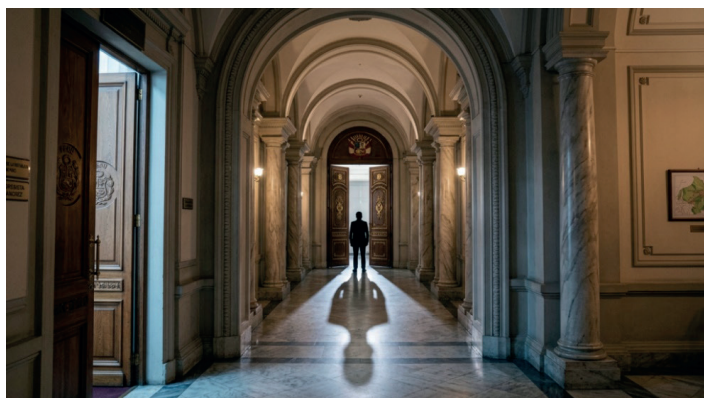
La conclusión es incómoda, pero honesta: el resultado de cada comisión no siguió la calidad técnica del pedido, cuestionada, nada menos, por la comisión experta, sino la correlación de fuerzas de cada mesa. Donde el oficialismo controlaba la mesa, el pedido pasó aunque nadie lo hubiera leído; donde no la controlaba, cayó. Eso no es deliberación: es el peso de los votos. Y quien

-
- 48 Opinión N.º 001-2026-2027/CMAS-CD, Comisión de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Cámara de Diputados, 7 de setiembre de 2026 (aprobada por empate 9-9, resuelto por el voto dirimente de la presidencia). El método de la sesión, dictamen elaborado la noche del viernes 4 y votado la mañana del lunes 7, sin debate técnico de fondo. Cfr; Comisión de ambiente de diputados dios luz verde a la delegación de facultades poniendo en peligro las áreas naturales protegidas. Enlace: <https://idladsperu.org.pe/comision-de-ambiente-de-diputados-dio-luz-verde-a-la-delegacion-de-facultades-poniendo-en-peligro-las-areas-naturales-protegidas/>
- 49 Exposición de Motivos del Oficio N.º 245-2026-PR (Proyecto de Ley N.º 00098-2026-2031-CD), p. 292: la reducción física o modificación legal de áreas naturales protegidas para actividades de hidrocarburos declaradas de necesidad pública figura de manera expresa en el pedido.

pretenda defender el ambiente creyendo que basta con tener la razón técnica no ha entendido en qué tablero se juega la conservación de la diversidad biológica. La mejor cita no mueve un solo voto que no estuviera ya decidido por otras razones. No perdamos de vista que no solo necesitamos ilustrar a los políticos con conocimiento técnico sino también hacer incidencia y recordarles a quienes representan y que prometieron.

II. El tablero de juego: Oficialismo, Oposición y los Cinco votos sin dueño

La Comisión de Constitución tiene veinte miembros, y su composición dibuja tres bloques, no dos.⁵⁰ De un lado, **el oficialismo natural**: Fuerza Popular, con seis, y Renovación Popular, con dos. Ocho votos que, salvo sorpresa, empujan a favor. **Del otro, la oposición**: Juntos por el Perú, con cinco, y Ahora Nación, con dos. Siete votos que, si se mantienen firmes, empujan en contra. **Y en medio, sin dueño declarado, cinco votos**: los tres del Partido del Buen Gobierno y los dos del Partido Cívico Obras.



50 Mesa directiva e integrantes de la Comisión de Constitución: Comunicaciones del Congreso, 19 de agosto de 2026, <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/giannina-avendano-presidira-la-comision-de-constitucion-de-la-camara-de-diputados/>; y El Comercio, 19 de agosto de 2026, <https://elcomercio.pe/politica/congreso/congreso-se-instalan-comisiones-de-constitucion-y-modernizacion-de-la-gestion-del-estado-para-el-periodo-2026-2027-ultimas-noticia/>

Ocho contra siete, con cinco en el fiel de la balanza. Ni el oficialismo llega solo a los once de la mayoría, ni la oposición los reúne para bloquear. Dicho sin rodeos: la delegación se decide en esos cinco votos.

Hay una diferencia con la Comisión de Ambiente que conviene subrayar, porque corrige el pesimismo fácil: aquí la mesa la preside la oposición. La presidencia está en manos de Juntos por el Perú, de modo que un eventual empate no se rompería a favor del Ejecutivo, como ocurrió en Ambiente, sino en contra. **Es una ventaja real. Pero es una ventaja que solo se activa si hay empate**, y el empate solo existe si esos cinco votos no se van en bloque con el oficialismo. La testera protege; no salva. Quienes salvan son los cinco.

III. El espejismo del recorte: por qué la parcial es la total

Aquí hay que hablar con crudeza, porque circula una ilusión cómoda: la de que basta con recortar el pedido, conservar seguridad y Fenómeno del Niño, borrar lo ambiental, lo financiero, lo laboral, para conjurar el peligro. Varias bancadas bisagra ya la abrazan: dar lo urgente, quitar lo demás. Suena prudente. Es un error de cálculo político monumental fruto de la inexperiencia.

51



Porque lo que la Cámara de Diputados apruebe no es la última palabra: es apenas la primera. El proyecto sube al Senado, y el Senado no está obligado a respetar el recorte. Puede ratificar, modificar o rechazar, y cuenta, así se

ha reconocido, con mayores atribuciones para modificar lo que llega de la Cámara Baja.⁵¹ En el Senado, además, el oficialismo tiene la sartén por el mango: Fuerza Popular y Renovación Popular suman treinta, empatan con la izquierda en treinta, y el empate lo rompe el voto dirimente del presidente de la Cámara Alta, que es de Fuerza Popular.⁵² Ello sin considerar que ya se ha visto que en el Senado hay uno o dos congresistas de la oposición que no son leales al momento de votar especialmente cuando se le exige mostrar el voto.

No es especulación. Una fuente del propio fujimorismo lo dijo sin rodeos cuando se repartían las presidencias: querían la del Senado, entre otras razones, para «la revisión de la delegación de facultades». Es decir, el Senado fue pensado desde el primer día como el cuarto donde se repone lo que abajo se borre.⁵³

De ahí la tesis que este ensayo sostiene sin eufemismos: no existe la delegación parcial. Lo que se entrega recortado en Diputados, el Senado lo puede volver a llenar y, con el voto dirimente arriba, cerrar. Dar facultades «solo en lo urgente» es abrir la puerta con la ingenua esperanza de que nadie ensanche el hueco, cuando quien controla el otro extremo del pasillo ya anunció que lo hará. Entre darle todo y darle una parte, la diferencia es de calendario, no de fondo: la parte de hoy es el todo de dentro de un mes.

La disyuntiva real, entonces, es binaria, y hay que nombrarla como es: se le dan las facultades o no se le dan. Concederlas a medias no es una victoria a

51 Sobre las mayores atribuciones del Senado para modificar los proyectos aprobados por la Cámara de Diputados: «Miguel Torres presidirá el Senado, pero la oposición dirigirá a los diputados», Perú21, 27 de julio de 2026, <https://peru21.pe/politica/miguel-torres-presidira-el-senado-pero-la-oposicion-dirigira-los-diputados/>.

52 F. Vivas, «La feria de las facultades», El Comercio, 6 de setiembre de 2026: en el Senado, Fuerza Popular más Renovación Popular suman 30 y empatan con las cuatro fuerzas de izquierda; ante un empate 30-30, el presidente Miguel Torres (FP) tiene el voto dirimente. <https://elcomercio.pe/politica/la-feria-de-las-facultades-una-cronica-de-fernando-vivas-sobre-el-juego-bicameral-noticia/>.

53 «Comisiones bicamerales: así sería el cuadro de comisiones y la repartición de presidencias en Senado y Diputados», El Comercio, 4 de agosto de 2026: una fuente fujimorista justificó buscar la presidencia del Senado, entre otras razones, para «la revisión de la delegación de facultades», y señaló que el empate de la Cámara Alta también se rompe «convenciendo al Partido del Buen Gobierno a inclinar la balanza». <https://elcomercio.pe/politica/congreso/comisiones-bicamerales-asi-seria-el-cuadro-de-comisiones-y-la-reparticion-de-presidencias-en-senado-y-diputados-fuerza-popular-juntos-por-el-peru-noticia/>.

medias; es la derrota completa, diferida y disfrazada de sensatez. No se puede pecar de ingenuos en la oposición porque la factura la paga el país.

IV. Los dueños del desenlace: Obras y Buen Gobierno

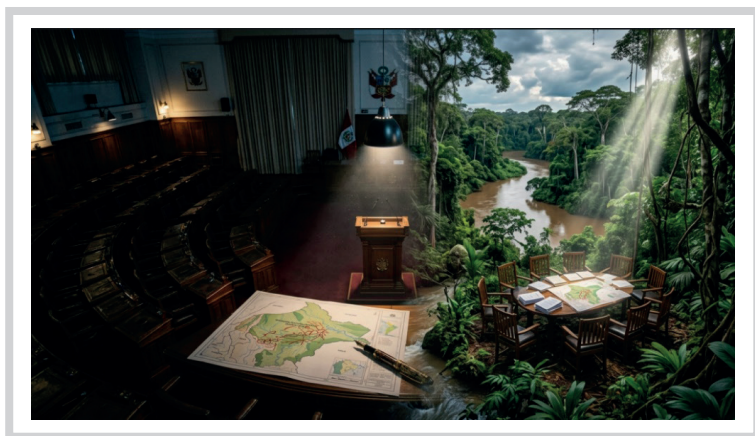
Si la oposición se mantiene íntegra, si entre sus filas no hay topes que voten cruzado ni tráfugas que cambien de camiseta a mitad del trámite, entonces el desenlace no está en manos del oficialismo ni de la oposición, sino de los cinco votos del Partido del Buen Gobierno y el Partido Cívico Obras. Hoy nadie sabe con certeza hacia dónde caerán.

Lo que sí se sabe es lo que han dicho, y es ambiguo por diseño. **Buen Gobierno repite que en seguridad y Fenómeno del Niño «hay que dejar gobernar»**, pero que existen materias demasiado extensas para caber en una delegación; uno de sus diputados pidió por escrito reformular y acotar el pedido. **Obras sostiene que debe priorizarse lo urgente y que en ciertos temas** —beneficios tributarios, por ejemplo, no hay consenso ni siquiera dentro de su propia bancada.⁵⁴ Traducido: **coquetean con el recorte**. Y ya vimos que el recorte es la trampa.

Hay un dato que multiplica el peso de estas dos bancadas: son bisagra en las dos cámaras. En el Senado, el mismo empate de treinta a treinta también se rompe, alternativamente al voto dirimente, «convenciendo al Partido del Buen Gobierno a inclinar la balanza».⁵⁵ La misma llave abre las dos puertas. Quien gane a Buen Gobierno y a Obras no gana una comisión: gana el trámite entero.

54 Declaraciones de Roxana Rocha (RP), Romina Uribe (Buen Gobierno) y Víctor Piñán (Obras): M. Hidalgo, «Delegación de facultades: los tiempos y votos claves...», El Comercio, 6 de setiembre de 2026, <https://elcomercio.pe/politica/delegacion-de-facultades-estos-son-los-tiempos-y-votos-claves-para-el-pedido-que-se-define-en-el-congreso-keiko-fujimori-senado-diputados-noticia/>; E. Rivera, «Mayoría de bancadas se inclina por priorizar solo seguridad ciudadana y Fenómeno del Niño», El Comercio, 5 de setiembre de 2026, <https://elcomercio.pe/politica/pedido-de-facultades-mayoria-de-bancadas-se-inclina-por-priorizar-solo-seguridad-ciudadana-y-fenomeno-del-nino-apuesplan-noticia/>; y la carta del diputado Edwin Espinoza (Buen Gobierno) al PCM, en LP Derecho, 1 de setiembre de 2026, <https://lpderecho.pe/diputado-buen-gobierno-solicita-ejecutivo-reformular-pedido-delegacion-facultades-priorizar-medidas-contrainseguridad-nino-costero/>.

55 Ídem, nota 7: El Comercio, «Comisiones bicamerales...», 4 de agosto de 2026, donde la propia fuente fujimorista precisa que el empate de treinta a treinta en el Senado también se rompe «convenciendo al Partido del Buen Gobierno a inclinar la balanza».



V. Juego de Tronos: La estrategia donde manda la correlación de fuerzas

Si algo enseñó el balance de las comisiones es que a estos cinco votos no se los mueve con un buen alegato ambiental. La razón técnica no vota. **Lo que mueve a una bancada bisagra es el cálculo político: el costo de aparecer firmando, y la responsabilidad por lo que venga después.** Sobre eso, y no sobre la dogmática, hay que construir la persuasión.

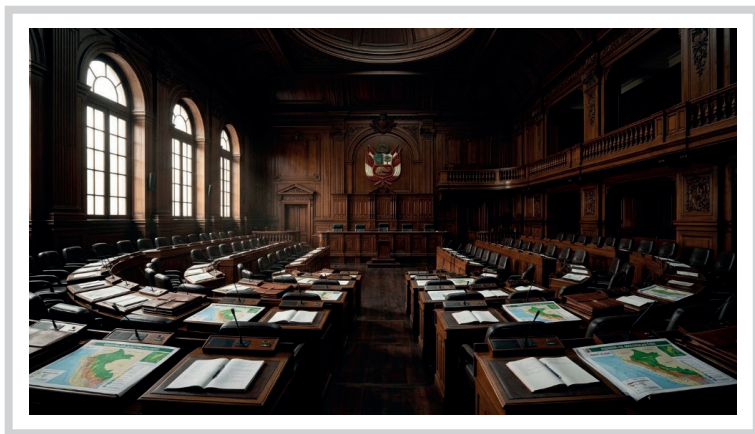
Primero, romperles el espejismo del recorte. Hay que decirles con todas sus letras que su «acotamiento» no protege nada, porque el Senado repondrá lo borrado y ellos habrán quedado igual de firmantes. El diputado que crea estar dando «solo seguridad» estará, en los hechos, autorizando el cheque en blanco que el Senado completará. No hay coartada de prudencia posible: o cierran la puerta, o son responsables de todo lo que entre por ella.

Segundo, convertir el voto en un acto de rendición de cuentas anticipada. Una delegación es un cheque a ciento veinte días girado sin firma de control. Quien lo entrega responde, ante su electorado y ante la historia, por cada decreto que salga de él: por la reducción de un parque nacional, por el silencio administrativo que apruebe un estudio ambiental deficiente, por cada territorio indígena convertido en zona de sacrificio. El voto de hoy tiene nombre y quedará registrado. Conviene que lo sepan antes de emitirlo, no después.

Tercero, ofrecerles la salida digna que ellos mismos insinúan, pero llevada hasta el final. Dicen que lo no urgente debe tramitarse por proyectos de ley específicos, con debate abierto. **Perfecto: que esa lógica se aplique sin excepción a lo ambiental y de hidrocarburos**, que es todo menos urgente. El propio pedido reconoce que la consulta previa «demora» y, aun así, jura no tocarla, confesando que sabe que es un derecho y no un trámite. Si de veras creen en el debate abierto, la coherencia no les exige recortar estas materias: les exige negarlas.

Cuarto, y sobre todo, hablarles en el idioma del tablero. En una mesa donde manda la correlación de fuerzas, la oposición firme, siete votos, más una sola de las dos bancadas bisagra alcanza para frenar el dictamen; con las dos, lo entierra. Se les debe mostrar que su voto no es simbólico ni testimonial: es, literalmente, el que decide. **No están eligiendo una postura; están eligiendo el resultado.** Y quien elige el resultado carga con él.

VI. El Llamado



El ambiente no se defenderá esta vez con la cita más fina ni con el argumento técnico más elegante. Se defenderá contando votos y **persuadiendo a cinco personas de que la firma que se les pide no es un gesto de gobernabilidad, sino la llave de un pasillo que no controlan.** La pregunta no es si el pedido es técnicamente bueno, la comisión experta ya respondió que no—. La pregunta

es si **Buen Gobierno y Obras** entienden que aquí no hay medias tintas: que dar las facultades a medias es darlas todas, y que la única forma de no ser responsables de lo que venga es no abrir la puerta.

Todo o nada. Conviene que lo tengan claro antes de votar porque ellos serán los responsables.

Tercera parte. Quien responde por los impactos de la delegación de facultades

I. La ética de la convicción y la responsabilidad

57

Ayer, ante los suyos, Jorge Nieto pronunció lo que sonaba a firmeza republicana. Su bancada, dijo, está dispuesta a conceder al gobierno de Keiko Fujimori las facultades que hagan falta para enfrentar la inseguridad, de modo que la mandataria deje de esconderse detrás del pedido: **«Le vamos a conceder todo lo que sea urgente para que no tengan más excusas y gobiernen»**. La frase tiene el fulgor del sentido común. Si el Ejecutivo alega que no puede gobernar sin facultades, arrebatémosle la coartada y forcémoslo a hacerlo. Nieto incluso puso el dedo en la herida del adversario: lo único que ese Ejecutivo ofrece, dijo, son **«excusas porque no saben qué hacer, porque no saben gobernar»**.⁵⁶

56 Luis Paucar, «Nieto a Keiko Fujimori: “Le vamos a conceder todo (facultades legislativas) para que no tenga más excusas y gobierne”», Infobae, 9 de setiembre de 2026. Las expresiones citadas provienen del video difundido por la Red de Talentos Buen Gobierno de Lima Metropolitana y recogido en esa nota.



Conviene, sin embargo, leer la letra pequeña de su propio discurso, porque allí asoma la primera grieta. Nieto no sostuvo que las facultades fueran necesarias; sostuvo lo contrario. Reconoció que varias de las medidas urgentes cabrían por decreto de urgencia y otras incluso sin recurrir a mecanismo especial alguno, y por eso mismo reprochó al Ejecutivo que plantee la delegación como condición para actuar.⁵⁷ Sin embargo, abdica de su deber de analizar las consecuencias ambientales y en derechos humanos de esa decisión.

De ese reconocimiento brota una consecuencia lógica que Nieto no extrajo. Si lo urgente en seguridad no requiere facultades, entonces las facultades no son para lo urgente. Lo que viaja en ese vehículo es otra carga: los cambios más fuertes se anuncian en materia tributaria y laboral y, en la misma solicitud, viaja el capítulo ambiental y de hidrocarburos que el debate público apenas menciona.

II. La convicción no es una coartada

Hay una distinción antigua que ordena este debate mejor que cualquier consigna. Quien decide en política puede guiarse por dos éticas que no se

⁵⁷ Infobae, cit. (n. 1): Nieto reconoció que algunas medidas podrían ejecutarse por decreto de urgencia y otras «incluso sin recurrir a estos mecanismos», y por ello cuestionó que el Ejecutivo plantee la delegación como condición para actuar frente a la criminalidad.

dejan reconciliar. La primera, la de **la convicción**, mira la pureza de la intención: obro bien si mi propósito es bueno, y si las consecuencias resultan malas, la culpa es del mundo, de los otros, de la fatalidad. La segunda, la de **la responsabilidad**, exige responder por «las consecuencias previsibles de la propia acción».⁵⁸ **No pregunta qué quisiste; pregunta qué era razonable que supieras que iba a ocurrir.**

Nieto habla desde la primera ética. Su intención es límpida: quitar la excusa, obligar a gobernar. Pero la política no se juzga por la nobleza del deseo, sino por lo que la mano firma. Y de ahí la advertencia, sin rodeos: si el líder de un partido que se llama a sí mismo del Buen Gobierno entrega los votos que abren la delegación, no podrá después declararse ajeno a lo que la delegación produzca. **La responsabilidad no se delega junto con las facultades. Quien las concede, cuando el desenlace es previsible, se vuelve coautor de ese desenlace.**

Todo el peso del argumento descansa, entonces, en una sola palabra: previsibilidad. **¿Es previsible lo que ocurrirá si Buen Gobierno cede?** Tres hechos, ninguno especulativo, responden que sí.



58 Max Weber, *El político y el científico* («La política como vocación», 1919), trad. Francisco Rubio Llorente, Madrid, Alianza Editorial. Weber contrapone allí, como principios «irremediablemente opuestos», la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad; esta última obliga a responder por «las consecuencias previsibles de la propia acción».

III. El espejismo de «solo lo urgente»

El primero es de aritmética. El pedido debe aprobarse primero en la Cámara de Diputados, donde el oficialismo no tiene mayoría y encuentra su principal escollo, y solo después en el Senado, donde cuenta con la mitad de los votos.⁵⁹ En esa cámara de origen, Buen Gobierno no es espectador: **sus votos integran la bisagra que decide si el predictamen llega al Pleno**. Nieto sostiene la puerta con la mano.

Supongamos que Diputados recorta la delegación y deja «solo lo urgente». Ese recorte no sobrevive a la segunda cámara. El Senado, dividido y con el voto dirimente del lado oficialista, puede reponer lo que la primera cámara quitó.⁶⁰ **No existe, en rigor, la delegación parcial: lo que una cámara sustrae, la otra lo restituye**. La promesa de «todo lo urgente» es, por eso, una promesa que Nieto no está en condiciones de cumplir, porque el texto final no se escribe donde él vota. El espejismo del recorte es el mecanismo más eficaz para conceder el todo creyendo que se concede la parte.



59 Infobae, cit. (n. 1): el pedido debe aprobarse primero en la Cámara de Diputados, donde el oficialismo carece de mayoría y halla su principal escollo, y luego en el Senado, donde cuenta con la mitad de los votos. Cfr. Constitución, art. 104: la delegación se autoriza «sobre la materia específica y por el plazo determinado» fijados en la ley autoritativa; la especificidad y el plazo son límites materiales, no fórmulas de cortesía.

60 El Senado se encuentra dividido treinta a treinta, con voto dirimente del lado oficialista, y ha sido organizado expresamente para revisar y modificar lo que le remita la Cámara de Diputados. Puede, por tanto, reponer aquello que la primera cámara recorte: no existe, en rigor, delegación parcial. (Cfr. Perú21, F. Vivas; El Comercio, sobre las comisiones bicamerales y la revisión de la delegación.)

IV. Lo que viaja en el mismo vehículo

El segundo hecho es documental: no hay que adivinar el contenido peligroso, basta leerlo. El numeral ambiental del pedido propone el silencio positivo y la aprobación automática de los estudios ambientales, esto es, dar por aprobado el expediente por el mero transcurso del tiempo, sin corregir sus defectos y clausurando la única ventana de participación ciudadana y consulta previa—. El capítulo de hidrocarburos pide, con todas sus letras, la «reducción física o modificación legal» de áreas naturales protegidas y el ablandamiento de la intangibilidad de las reservas indígenas en aislamiento.⁶¹ Y no se trata de una amenaza latente: la Comisión de Medio Ambiente ya emitió opinión favorable sobre ese numeral, aprobada en 20 minutos sin mayor debate técnico de fondo.⁶²

El tercer hecho es histórico, y por eso previsible. Cada vez que el Poder Ejecutivo tuvo poder legislativo, el marco ambiental fue tratado como estorbo y flexibilizado por atajos; la genealogía de los paquetazos ambientales entre 2013 y 2024 lo documenta sin fisuras. Y el argumento con que se justifica, desbarbar la inversión, es falso por partida doble: la propia banca central verificó que, donde hubo flexibilización, la inversión minera no creció, sino que cayó, y que lo que la frenó no fue la norma ambiental, sino la ausencia de licencia social.⁶³ Se pide, pues, demoler una garantía para obtener un resultado que la evidencia oficial ya desmintió.

-
- 61 Oficio N.º 245-2026-PR, Proyecto de Ley N.º 00098-2026-2031-CD, Exposición de Motivos. El numeral 11 (materia ambiental) propone el silencio positivo y la aprobación automática de los instrumentos de gestión ambiental (p. 320); el capítulo de hidrocarburos contempla la «reducción física o modificación legal» de áreas naturales protegidas declaradas de necesidad pública (p. 292) y la subordinación de la intangibilidad de las reservas indígenas en aislamiento, Ley 28736, PIACI, a la «seguridad jurídica de los derechos preexistentes» del titular (p. 293).
- 62 Comisión de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Cámara de Diputados, Opinión N.º 001-2026-2027/CMAS-CD, aprobada el 7 de setiembre de 2026 con voto dirimente de su presidencia tras un empate de 9 a 9. El predictamen se elaboró el viernes por la noche y se votó el lunes por la mañana, sin debate técnico de fondo.
- 63 Banco Central de Reserva del Perú, Reporte de Inflación de marzo de 2022, Recuadro 5: la inversión minera cayó 35,3 % (2014-2016) y 58,5 % (2017-2019) precisamente en el conglomerado de mayor conflictividad social (Áncash, Cajamarca, Cusco), mientras crecía en las regiones sin conflicto. La flexibilización no destrabó la inversión; la ausencia de licencia social sí la frenó.



Hay, además, un límite que Nieto no puede ignorar y que ningún decreto puede saltar. La promoción de hidrocarburos sobre Candamo, en el Parque Nacional Bahuaja Sonene, ya fue declarada acto regresivo por la justicia constitucional, que calificó la intangibilidad como «mandato cierto, claro e incondicional».⁶⁴ Un decreto que reduzca esa área chocaría de frente con la cosa juzgada. De modo que la delegación no entregaría «herramientas de seguridad»: **entregaría la palanca legal para forzar la puerta de un parque nacional que los tribunales ya blindaron. Esa palanca es lo que Buen Gobierno pondría en manos ajenas.**

V. Lo irreversible y la deuda

¿Por qué esta concesión pesa más que un mal proyecto de ley cualquiera? Porque su daño es irreversible. Un impuesto injusto se deroga; un feriado mal movido se corrige. **Pero un parque reducido, una reserva perforada, un territorio en aislamiento abierto, no se devuelven al estado anterior con la firma del Congreso siguiente.** Cuando el efecto es irreparable, la prudencia manda pesar el pronóstico malo por encima del bueno y obrar de modo que

⁶⁴ Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, Sentencia de Vista (Res. N.º Seis), Exp. N.º 08060-2024-0-1801-JR-DC-05 (IDLADS c. MINEM y Perupetro): la sola promoción de hidrocarburos sobre el Parque Nacional Bahuaja Sonene es «acto regresivo» (Cons. 30) y la intangibilidad constituye «mandato cierto, claro e incondicional» (Cons. 25). El Área Promocional que recaía sobre Candamo quedó judicialmente cancelada.

los efectos de la acción sean compatibles con la permanencia de una vida digna en el tiempo.⁶⁵ La responsabilidad por las consecuencias previsibles se vuelve, ante lo irreversible, una cautela categórica: en la duda, no se firma.



Y hay una deuda que el pedido esconde tras el reloj. Se cronometra el derecho del pueblo, la consulta previa contada como «demora» de veinticuatro meses—, pero jamás se cronometra la deuda con el pueblo: la participación en los beneficios y la indemnización equitativa por el daño que ordena el Convenio 169.⁶⁶ El territorio indígena convertido en zona de sacrificio, sin voz y sin reparto. Un gobierno que se dice bueno no puede firmar ese libro de cuentas y llamarlo gestión.

Bajo todo esto late una idea constitucional que suele darse por descontada: los recursos naturales son patrimonio de la Nación, y la intangibilidad es la forma jurídica de un bien que el mercado no puede comprar.⁶⁷ Convertir ese

65 Hans Jonas, *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*, Barcelona, Herder. Su imperativo: «Obra de tal modo que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida humana auténtica en la Tierra». Ante lo irreversible, Jonas prescribe dar prioridad al pronóstico malo sobre el bueno.

66 Convenio 169 de la OIT, art. 15.2: los pueblos interesados «deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades».

67 Constitución Política del Perú, art. 66: los recursos naturales, renovables y no renovables, son «patrimonio de la Nación». La intangibilidad de un área protegida es la forma jurídica de esa

absoluto en variable negociable no es una reforma administrativa: es disolver la categoría misma de lo público inapropiable. Conceder las facultades que lo permiten es coautoría de esa disolución.

VI. El nombre y la firma



El nombre de un partido obliga. «Buen gobierno» significa, cuando menos, no desarmar por decreto la guardia ambiental del Estado, no decidir a espaldas de la gente lo que el pueblo tiene derecho a debatir en voz alta. La democracia no enferma cuando la asaltan de frente, sino cuando se la vacía con las formas intactas y el fondo entregado: decisiones tomadas sin mayor responsabilidad política, con acta y sin deliberación.⁶⁸ Ese es, exactamente, el estilo con que este pedido avanza.

Por eso la advertencia de este Instituto es directa y respetuosa a la vez. Jorge Nieto puede creer que, al conceder, le quita a Keiko Fujimori la excusa. Pero el país no le preguntará mañana por su intención; le preguntará por su firma.

cláusula: un bien de dominio público que el mercado no puede comprar.

68 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE: la democracia es «el gobierno del poder público en público», y su patología es el poder invisible, el que decide a espaldas de la plaza. Cfr. Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, Barcelona, Ariel: las instituciones ya no mueren por asalto, sino por decisiones tomadas con las formas intactas y el fondo entregado.

Y la historia no acepta el descargo de «yo solo quería que gobernaran». Quien abre la puerta al colapso ambiental responde por sus actos. El voto de Buen Gobierno no es un gesto para presionar a un adversario: es una rendición de cuentas anticipada ante los parques, los ríos y los pueblos indígenas que ese voto puede dejar sin defensa.

La disyuntiva, al final, no es entre firmeza y debilidad, sino entre dos maneras de ser responsable. Se puede negar la delegación y exigir, en cambio, que el Ejecutivo gobierne con las herramientas que, por su propia confesión, ya tiene como son los Decretos de Urgencia. O se puede conceder, y cargar con las consecuencias que venga después. No hay una tercera casilla donde refugiarse. Quien concede las facultades legislativas al Ejecutivo, deberá responder por lo que ocurra con los parques nacionales, reservas indígenas y el ambiente, no se podrán lavar las manos como Pilatos porque fueron sus propios votos los que lo hicieron posible.

Conclusiones

Reunidos los tres movimientos de este libro, el tema técnico ambiental, el mecanismo para proteger el ambiente y la responsabilidad por la decisión tomada—, la conclusión de fondo es una sola y conviene enunciarla sin atenuantes: el pedido de delegación de facultades en materia ambiental e hidrocarburos no es una reforma que agilice trámites, sino un retroceso que disuelve la categoría misma sobre la que se sostiene la protección de las áreas naturales protegidas y de las reservas indígenas. De esa tesis central se desprenden las siguientes conclusiones.

Primera. El pedido es el último eslabón de una cadena, no una idea nueva. Desde el Decreto Legislativo N.º 757 de 1991 hasta el PUCA de 2024, cada crisis de precios de minerales se saldó aligerando el marco ambiental con la misma promesa de destrabar la inversión. Doce años de esa política no trajeron la inversión prometida: trajeron conflicto, desconfianza y proyectos varados con todos sus papeles en regla. La prisa no ha sido nunca la cura del atolladero; ha sido su combustible.

Segunda. Esta ronda cruza dos umbrales que las anteriores no se atrevieron a pisar. Antes se aligeraba el procedimiento; ahora se disuelve la sustancia. El silencio administrativo positivo convierte la certificación ambiental en un permiso que nadie miró, y con ello no salta solo la evaluación: clausura la única ventana por la que podían entrar la participación ciudadana y la consulta previa. Un estudio aprobado por la inacción de la autoridad es un estudio

no evaluado; y un estudio no evaluado es inútil para lo único que justifica su existencia, que es prevenir el daño antes de que ocurra.

Tercera. El remedio estrella agrava la enfermedad que dice combatir. El propio diagnóstico del pedido reconoce que las observaciones se concentran en las piezas que elabora el titular a través de su consultora, descripción del proyecto, línea base, identificación de impactos—. Si el problema es que el privado entrega mal su tarea, el silencio positivo, que da por aprobado el estudio no evaluado, no corrige la deficiencia: la premia y la vuelve inatacable.

Cuarta. La integración de permisos y la facultad de «regular sobre la necesidad» de las opiniones técnicas apuntan a volver prescindible la voz del guardián del agua, del bosque y de las áreas protegidas. Y esa exigencia de celeridad es, además, selectiva: el mismo Estado que pide facultades para evaluar más rápido incumple, desde hace casi ocho años, el traspaso de los estudios semidetallados de energía y minas al organismo técnico sin conflicto de intereses. Solo se apura cuando ordenar la evaluación significa aligerarla, nunca cuando significa independizarla.

Quinta. Las dos medidas más graves, reducir físicamente un área protegida y ablandar la intangibilidad de una reserva indígena, son un mismo golpe asestado dos veces contra una sola pieza. Intangible no quiere decir «difícil de tocar»: quiere decir que el bien no está en el mercado, porque no pertenece al Ejecutivo de turno sino a la Nación entera. Convertir ese absoluto en una variable negociable no debilita la institucionalidad ambiental: la deja sin sustancia. El apocalipsis no es el fin de un procedimiento; es el fin de la idea de que existen bienes públicos que el mercado no puede comprar.

Sexta. El caso de Candamo eleva la gravedad del pedido a otro orden. Sobre ese valle, zona de protección estricta del Parque Nacional Bahuaja Sonene, ya recayó una sentencia firme y ejecutada que declaró su intangibilidad «mandato cierto, claro e incondicional» y calificó de acto regresivo la sola promoción de hidrocarburos sobre él. Un decreto que redujera esa área no chocaría solo con el artículo 104 de la Constitución y con el Convenio 169: chocaría con la cosa juzgada. La delegación, en este punto, no pide una pluma para legislar: pide una goma para borrar una sentencia.

Séptima. Las coartadas que revisten el pedido, la seguridad energética y la remediación ambiental, no resisten su propio diagnóstico. La urgencia energética funciona como el pasador que fabrica la etiqueta de «necesidad pública» para volver disponible lo intangible, aun cuando el gas no llegaría antes de años mientras el área se perdería al día siguiente del decreto. Y la remediación cumple una función cosmética, porque los regímenes que dice crear ya existen. Prometer reparar mañana mientras se desmonta la prevención hoy invierte el orden entero del derecho ambiental.

Octava. La prueba de la historia desarma la coartada económica. Los datos del propio Banco Central muestran que, donde hubo más conflicto social, la inversión minera cayó, mientras crecía donde no lo había; y el Banco Mundial constató proyectos paralizados pese a contar con todos los permisos exigidos por ley. La inversión no huye de la regulación: huye del conflicto. Y el conflicto nace de un vicio de origen que ninguna «optimización» cura: instrumentos que se aprueban sin consulta previa y sin una participación verdaderamente intercultural nacen legales y, a la vez, ilegítimos.

Novena. Bajo esa ilegitimidad late una injusticia más antigua. El pedido cronometra con precisión el derecho del pueblo, la consulta contada como demora de veinticuatro meses, pero jamás contabiliza la deuda con el pueblo: la participación en los beneficios y la indemnización equitativa que ordena el Convenio 169. Un permiso que se apura sin repartir ni reparar no es más eficiente: es más injusto, y por eso mismo más frágil.

Décima. En un Congreso bicameral no existe la delegación parcial. Lo que la Cámara de Diputados recorte, el Senado, organizado desde el primer día para revisar lo que le llegue, y con el voto dirimente del lado oficialista, puede reponerlo. Por eso conceder «solo lo urgente» no es una victoria a medias: es la derrota completa, diferida y disfrazada de sensatez. Y como la razón técnica no vota, la defensa del ambiente se decide contando votos y persuadiendo a quienes tienen la bisagra de que la firma que se les pide no es un gesto de gobernabilidad, sino la llave de un pasillo que no controlan.

Undécima. De ahí la conclusión ética que cierra el libro. La responsabilidad no se delega junto con las facultades. Ante un daño irreversible, un parque

reducido, una reserva perforada, un territorio en aislamiento abierto—, la prudencia se vuelve una cautela categórica: en la duda, no se firma. Quien concede las facultades que hacen posible ese daño, siendo previsible el desenlace, responde por él; no podrá lavarse las manos alegando que solo quería que el gobierno gobernara.

Duodécima y última. Existe una salida, y no es más imposición sino más legitimidad. Lo que el Ejecutivo debería hacer con sus ciento veinte días no es recortar la consulta ni la participación ciudadana, sino regularla bien, y con ella el reparto justo de la renta y la reparación del daño. Legislar la consulta previa de los estudios de impacto ambiental y promover una participación ciudadana intercultural que arribe a acuerdos no es lo contrario de invertir: es su única condición duradera. Porque un río no se cuida acortándole el cauce, sino resguardando su cabecera; y una nación no protege su patrimonio poniéndole precio a lo que había jurado no vender.

Bibliografía y fuentes

Constitución y tratados

- Constitución Política del Perú (1993), artículos 4 (Cuarta Disposición Final y Transitoria), 66, 101 y 104.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículo 15, numeral 2. Ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 26253 (1993); en vigor desde 1995; de rango constitucional conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

Legislación y normas reglamentarias

- Decreto Legislativo N.º 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (1991).
- Decreto Legislativo N.º 1013, que crea el Ministerio del Ambiente, el SERNANP, la ANA y el OEFA (2009).
- Ley N.º 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos.
- Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, artículos 21, literal a, y 22, literal a.
- Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, Título Preliminar (principios de prevención y precautorio).

- Ley N.º 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI).
- Ley N.º 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), artículo 3 y Segunda Disposición Complementaria Transitoria.
- Ley N.º 30230 (2014), artículo 19.
- Ley N.º 30327 (2015), Certificación Ambiental Global.
- Decretos Supremos N.º 054-2013-PCM y 060-2013-PCM.
- Decreto Supremo N.º 012-96-AG, que crea el Parque Nacional Bahuaja Sonene.
- Decreto Supremo N.º 032-2004-EM, Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.
- Decreto Supremo N.º 013-2023-MINAM.
- Decreto Supremo N.º 013-2024-MINAM, Procedimiento Único del Proceso de Certificación Ambiental (PUCA).
- Decreto Supremo N.º 006-2026-MINAM (5 de mayo de 2026), sobre la transferencia de los EIA-sd del sector Transportes al SENACE.
- Resolución Ministerial N.º 328-2015-MINAM.
- Resolución Ministerial N.º 240-2026-MINEM/DM (13 de junio de 2026), que dispone la prepublicación del proyecto de Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.
- Oficio N.º 245-2026-PR, Proyecto de Ley N.º 00098-2026-2031-CD, y su Exposición de Motivos (pedido de delegación de facultades).

III. Jurisprudencia y documentos oficiales

- Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia recaída en el Expediente N.º 00022-2004-AI (fundamento 20), sobre el carácter nominal y no material de ciertas leyes orgánicas.
- Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, Sentencia de Vista (Resolución N.º Seis), Expediente N.º

08060-2024-0-1801-JR-DC-05, en el proceso de cumplimiento promovido por IDLADS PERÚ contra el Ministerio de Energía y Minas y Perupetro S.A. (intangibilidad del PNBS y nulidad del Área Promocional XCII).

- Quinto Juzgado Constitucional de Lima, Resolución N.º 15, de 21 de octubre de 2025 (declaró cumplido lo ejecutoriado en el Exp. N.º 08060-2024).
- Perupetro S.A., Carta N.º GGRL-PRCO-GFCN-01395-2025 (cancelación del Convenio de Evaluación Técnica del Área XCII).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-32/25, sobre emergencia climática y derechos humanos (2025), citada como estándar regional orientador.
- Comisión de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Cámara de Diputados, Opinión N.º 001-2026-2027/CMAS-CD (7 de setiembre de 2026), aprobada por empate 9-9 resuelto por el voto dirimente de la presidencia.
- Congreso de la República, Comunicaciones del Congreso, notas sobre la conformación de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados (19 de agosto de 2026).
- IDLADS PERÚ, sistematización de las opiniones consultivas remitidas a la Comisión de Constitución sobre el PL 00098-2026-2031-CD, al 9 de setiembre de 2026 (documento de monitoreo interno).

IV. Informes técnicos y fuentes de datos

- Banco Central de Reserva del Perú, Reporte de Inflación de marzo de 2022, Recuadro 5, «Conflictos y actividad minera».
- Banco Mundial, Diagnóstico del Sector Minero, Perú (2021).
- Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), datos sobre plazos de emisión de opiniones técnicas vinculantes de la ANA, el SERFOR y el SERNANP (2025-2026), citados

en la Exposición de Motivos del Oficio N.º 245-2026-PR (elaboración: MINAM).

V. Doctrina y fuentes académicas

- Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jonas, Hans. El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica. Barcelona: Herder.
- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt. Cómo mueren las democracias. Barcelona: Ariel.
- Ormeño Espinoza, E. «La intangibilidad de las Áreas Naturales Protegidas frente a la promoción de hidrocarburos...». Pólemos (2025).
- Weber, Max. El político y el científico («La política como vocación», 1919). Traducción de Francisco Rubio Llorente. Madrid: Alianza Editorial.
- «Gestión estatal del conflicto socioambiental de Tía María en el Perú». Análisis Político (SciELO, 2020).

VI. Fuentes periodísticas y de organizaciones de la sociedad civil

- Agencia Andina, nota sobre la prepublicación del proyecto de Reglamento de Hidrocarburos (13 de junio de 2026).
- DAR (Derecho, Ambiente y Recursos Naturales), «El fin de la impunidad: la historia del debilitamiento de la fiscalización ambiental».
- El Comercio, «Comisiones bicamerales: así sería el cuadro de comisiones y la repartición de presidencias en Senado y Diputados» (4 de agosto de 2026); nota sobre la instalación de la Comisión de Constitución (19 de agosto de 2026); E. Rivera, «Mayoría de bancadas se inclina por priorizar solo seguridad ciudadana y Fenómeno del Niño» (5 de setiembre de 2026); M. Hidalgo, «Delegación de facultades: los tiempos y votos claves...» (6 de setiembre de 2026); F. Vivas, «La feria de las facultades» (6 de setiembre de 2026).

- El Peruano, Diario Oficial, publicación de la R.M. N.º 240-2026-MINEM/DM.
- Infobae Perú: entrevista a Iris Cárdenas Pino (28 de octubre de 2024); «MINEM ratifica ingreso al Candamo en 2028...» (24 de agosto de 2026); L. Paucar, «Nieto a Keiko Fujimori: “Le vamos a conceder todo...”» (9 de setiembre de 2026).
- Inforegión, «MINEM plantea explotar gas en Candamo replicando el estándar ambiental de Camisea...» (agosto de 2026).
- LP Derecho, nota sobre la carta del diputado Edwin Espinoza (Buen Gobierno) al PCM (1 de setiembre de 2026).
- Mongabay Latam, declaraciones de César Ipenza sobre la inviabilidad técnica de la perforación dirigida en Candamo (marzo de 2025).
- Perú21, F. Vivas, «Miguel Torres presidirá el Senado, pero la oposición dirigirá a los diputados» (27 de julio de 2026).
- RPP, nota sobre el potencial gasífero de la cuenca Madre de Dios (agosto de 2026).
- Servindi, «Candamo, maravilla natural sería vulnerada...».
- WWF, «Candamo, maravilla natural del Perú y del mundo...» (2007).

