

Mandatos de la Relatora Especial sobre el derecho humano a un medio ambiente limpio, sano y sostenible: de la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático; del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación: de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión: de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación: de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas: de la Relatora Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos y del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento

Ref.: OL PER 7/2026
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

15 de septiembre de 2026

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relatora Especial sobre el derecho humano a un medio ambiente limpio, sano y sostenible; Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático; Relator Especial sobre el derecho a la alimentación; Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas; Relatora Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos y Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, de conformidad con las resoluciones 55/2, 57/31, 58/10 , 61/14, 59/4, 61/22, 60/4 , 54/10 y 51/19 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con **un proyecto de ley mediante el cual el Poder Ejecutivo solicita al Congreso de la República la delegación de facultades legislativas para modificar diversos aspectos del marco normativo en materia de protección ambiental, del régimen del uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, la clasificación de organizaciones, entre otros, que podría tener un serio impacto en los derechos humanos.**

El 28 de agosto de 2026, el Poder Ejecutivo solicitó con carácter de “MUY URGENTE” al Congreso facultades legislativas por 120 días, bajo el argumento de agilizar procedimientos administrativos y promover las inversiones. El proyecto de ley incluye la facultad de legislar en diversas materias como la promoción y protección de emprendedores, promoción del empleo y protección social, impulso productivo, simplificación administrativa, así como respecto al régimen de uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía nacional incluyendo posiblemente acerca de la clasificación de organizaciones, entre otras materias. Entre las medidas propuestas se encuentran el modificar las reglas sobre certificación ambiental, reducir plazos, simplificar procedimientos, revisar las restricciones para actividades económicas dentro

de áreas naturales protegidas y la incorporación del silencio administrativo positivo a determinados procedimientos de certificación ambiental.

El proyecto contempla propuestas de gran preocupación, al estar relacionadas con la eventual reforma al marco jurídico aplicable a actividades pesqueras y acuícolas; recursos hídricos, minería e hidrocarburos, así como modificaciones en materia ambiental y de recursos naturales, incluyendo procesos de simplificación de exigencias y establecimiento del silencio administrativo positivo, entre otras. Todo lo anterior, si se realiza sin la consideración de obligaciones internacionales de derechos humanos, conllevaría un significativo riesgo de afectar negativamente los derechos humanos, incluyendo en materia de cambio climático de la población en general, así como particularmente los derechos de los Pueblos Indígenas, poblaciones rurales y costeras, Afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Si bien la eficiencia administrativa y la simplificación de procedimientos constituyen objetivos legítimos de política pública, es importante resaltar la importancia que la revisión de marcos normativos se haga con el fin de mejorarlos. En dicho sentido, las modificaciones deberían estar en línea con el derecho internacional y con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, evitando modificaciones regresivas para la garantía de los derechos humanos. Coincidimos en que resultan fundamentales las propuestas del Ejecutivo para mejorar la eficiencia de procesos administrativos, así como promover la economía, la seguridad jurídica, el libre intercambio de bienes y servicios, la competencia, el empleo digno y el desarrollo sostenible, sin que ello afecte negativamente los derechos humanos.

A continuación, respetuosamente describimos las principales razones de preocupación desde nuestros mandatos, que suscita el mencionado proyecto de ley relacionado con la solicitud de autorización legislativa:

Riesgos de regresión en la protección ambiental y los derechos humanos asociados al silencio administrativo positivo

La propuesta legislativa del Poder Ejecutivo, por ejemplo el artículo 2.e.13 del proyecto de ley, permitiría la aplicación del silencio administrativo positivo en procedimientos ambientales, lo cual implica que si la autoridad no responde dentro del plazo previsto, determinadas solicitudes puedan considerarse aprobadas. Esto da lugar a que proyectos con potenciales impactos significativos sobre el ambiente, incluyendo el clima sean autorizados sin que la autoridad ambiental haya verificado la suficiencia de las medidas propuestas para prevenir daños ambientales ni evaluado adecuadamente los riesgos para las personas, los ecosistemas, el clima y los recursos naturales. La aplicación del silencio administrativo positivo en materia ambiental puede eliminar o debilitar salvaguardas que son necesarias para proteger los derechos humanos, incluyendo el derecho a un ambiente sano y el derecho a la auto-determinación de los Pueblos Indígenas, entre otros.

El silencio administrativo positivo fue concebido para proteger a las personas frente a demoras injustificadas de la administración pública. Sin embargo, tratándose de licenciamiento ambiental en todos los sectores, el silencio administrativo automático podría implicar que el gobierno ignore sus obligaciones. Esto incluiría, la obligación de todos los Estados de proteger el ambiente, incluyendo el clima, evitando daños

significativos al mismo, obligación que es *erga omnes*, como aclaró la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva acerca de las obligaciones en materia de cambio climático de julio, 2025: “Las obligaciones de proteger el medio ambiente más allá de la jurisdicción nacional, incluidas las obligaciones de reparación y mitigación, tienen carácter *erga omnes*. Todo Estado tiene derecho a exigir el cumplimiento de las obligaciones primarias y a solicitar reparación por cualquier daño causado al medio ambiente más allá de la jurisdicción nacional” (párr. 440).

Adicionalmente, la aplicación del silencio administrativo positivo podría afectar también derechos e intereses públicos y privados, incluyendo de niñas, niños y adolescentes, Pueblos Indígenas, comunidades campesinas, poblaciones locales y futuras generaciones, cuyos derechos podrían verse comprometidos por la aprobación automática de proyectos con riesgo de causar impactos significativos al ambiente y a los derechos humanos, sin una evaluación técnica integral y completa.

Por ende, la modificación propuesta al marco normativo peruano podría implicar el desconocimiento del derecho internacional, incluyendo el derecho humano al ambiente limpio, sano y sostenible, y otros derechos humanos, en razón a la posible ausencia de evaluaciones previas y adecuadas de proyectos o actividades. Ello debido a que, como se explica en el Informe presentado por la Relatora Especial sobre el derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible ante la Asamblea General de la ONU en 2025, toda actividad o proyecto que pueda causar daños ambientales significativos, debería contar con una evaluación ambiental, social y de derechos humanos que sea previa, independiente, objetiva e integral, en la cual se consideren los posibles impactos ambientales y en los derechos humanos, así como medidas efectivas para evitarlos, mitigarlos y compensarlos ([A/80/187](#)).

Además, es fundamental destacar la importancia del acceso a la información para la protección de los derechos humanos y el clima para un proceso de evaluación ambiental efectivo y que esté en línea con estándares internacionales de derechos humanos. En este sentido, la Relatora Especial sobre la promoción y protección de derechos humanos en el contexto de cambio climático subrayó en su informe sobre acceso a la información sobre derechos humanos y cambio climático que “los Estados deberían recopilar y difundir regularmente información de calidad, fiable y basada en datos empíricos sobre los siguientes aspectos, sometiéndola, además, a un proceso de mejora continua (sobre) los riesgos a corto y largo plazo y los efectos negativos del cambio climático en los derechos humanos, incorporando los resultados de las evaluaciones de la vulnerabilidad climática, las evaluaciones ambientales estratégicas y las evaluaciones del impacto ambiental, así como las experiencias vividas por las comunidades afectadas” ([A/79/176](#)).

Reiteramos que la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva de 2025 sobre cambio climático, ha reafirmado que los Estados tienen la obligación de ejercer la debida diligencia estricta para prevenir daños significativos al ambiente, lo que exige la adopción de medidas adecuadas, la regulación y supervisión de las actividades bajo su jurisdicción, así como la realización de evaluaciones de impacto ambiental cuando exista riesgo de efectos adversos significativos. La Corte destacó que “la debida diligencia constituye una obligación de conducta (...) y que su contenido debe determinarse teniendo en cuenta, entre otros factores, el riesgo y la gravedad del daño, la mejor ciencia disponible y las circunstancias pertinentes. En particular, cuanto

mayor sea el riesgo de daño ambiental, más riguroso debe ser el nivel de diligencia exigible al Estado”, párrs. 283, 292-294.

Asimismo, resaltamos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-32/25, sobre emergencia climática y derechos humanos, en desarrollo de la obligación de respeto, indicó que los Estados deben abstenerse de adoptar medidas regresivas. Esta obligación se deriva del principio de progresividad y no regresión, aplicable a los derechos amenazados en este contexto, y exige que cualquier retroceso en las políticas climáticas o ambientales que afecten derechos humanos sea excepcional, esté debidamente justificado con base en criterios objetivos, y cumpla con estándares de necesidad y proporcionalidad (párr. 374 y 376).

Resaltamos que esta y otras modificaciones a los marcos legales existentes en la búsqueda de simplificación de barreras burocráticas, deben garantizar que el Estado cumple con su obligación de proteger el ambiente, incluyendo el evitar daños significativos a éste o a los derechos humanos.

Posible afectación de los derechos de Pueblos Indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad

El artículo 2.e.2.iii propone “modificar y fortalecer el régimen de recursos forestales y de fauna silvestre, incluyendo el aprovechamiento sostenible e integral del patrimonio forestal y de fauna silvestre; la seguridad jurídica y protección de los bosques; condiciones habilitantes y la simplificación de títulos habilitantes...” Dicha propuesta puede comprometer los derechos humanos de los Pueblos Indígenas; incluido su derecho a la libre determinación, así como su derecho a participar en las decisiones que les afecten y a ser consultados de manera previa, libre e informada; al establecer la prevalencia de los bosques de producción permanente y las concesiones forestales sobre otros derechos que se consideren posteriores e incompatibles, sin definir claramente el alcance de esta propuesta.

Por otro lado, el establecimiento del silencio administrativo positivo en materia de certificaciones y autorizaciones ambientales u otras simplificaciones a los procedimientos regulatorios sin la consideración de impactos en derechos humanos y el ambiente, podría generar una afectación desproporcionada de los derechos de Pueblos Indígenas, comunidades campesinas y otros grupos que han sido forzados a vivir en situación de vulnerabilidad. Las decisiones ambientales no producen efectos exclusivamente entre un ente gubernamental y quien solicita una autorización: pueden incidir directamente sobre el territorio, los recursos naturales, el agua, la salud, los medios de vida, la identidad cultural y otros derechos humanos. En particular, tratándose de Pueblos Indígenas, una autorización otorgada sin una evaluación de impacto ambiental, incluyendo impactos climáticos, social y de derechos humanos adecuada puede comprometer derechos reconocidos internacionalmente, incluidos los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, así como el derecho a la libre determinación y a la garantía del consentimiento libre, previo e informado y el derecho a defender estos y otros derechos humanos y fundamentales, tanto individual como colectivamente.

En este contexto, trasladar las consecuencias de eventuales demoras o deficiencias de la Administración a las personas y comunidades potencialmente

afectadas resulta particularmente preocupante. El silencio administrativo positivo puede convertir una herramienta destinada a enfrentar la ineficiencia administrativa en un mecanismo capaz de producir efectos sustantivos sobre derechos de terceros que no han tenido una oportunidad efectiva de participar, presentar observaciones o cuestionar oportunamente una decisión. Lo anterior podría vaciar de contenido las garantías de participación, información, consulta y acceso a la justicia ambiental y, en determinados casos, comprometer el deber del Estado de prevenir daños ambientales y proteger los derechos humanos.

Al respecto, la Relatora Especial sobre el derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible, resaltó en su informe ([A/80/187](#)) que los Estados deben asegurar que los procesos de evaluación respeten los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas, incluidos los derechos a la vida, a la libre determinación, al consentimiento libre, previo e informado, a la propiedad, al desarrollo, al patrimonio cultural, a los conocimientos tradicionales y a la propiedad intelectual conexa, y al derecho al ambiente sano. Las autoridades y quienes promueven proyectos deben consultar a los Pueblos Indígenas y sus representantes y cooperar con ellos de buena fe para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, recursos o derechos, en particular en relación con el proyecto y la utilización o explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. La consulta debe ser culturalmente apropiada, accesible, libre de coerción y debe dar tiempo suficiente para que los Pueblos Indígenas comprendan plenamente el alcance, la naturaleza y los efectos del proyecto que se propone. Para garantizar la confianza, la buena fe y el respeto mutuo, los procedimientos de consulta deben surgir del consenso entre los Pueblos Indígenas y los terceros. Los Estados también deben cooperar con los Pueblos Indígenas para determinar nuevos marcos de evaluación del impacto de acuerdo con las metodologías y conocimientos indígenas.

En conexión con las evaluaciones de impactos ambientales, la Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de cambio climático subrayó en su informe A/80/188 que los estados deberían“(v)elar por que las evaluaciones ambientales estratégicas y las evaluaciones del impacto ambiental sirvan para detectar, de forma integrada, los efectos positivos y negativos sobre el medio ambiente y sobre los derechos humanos de los proyectos propuestos de energías renovables y de minería conexa, además de cualquier posible daño a las formas de vida, los medios de subsistencia, el bienestar y los sistemas de conocimiento y (v) elar por que las evaluaciones ambientales estratégicas y las evaluaciones del impacto ambiental sirvan para apoyar de verdad el consentimiento libre, previo e informado y los procesos de consulta, para lo cual han de proporcionar información completa, fidedigna y accesible y examinar el reparto de los beneficios ya en las fases de cribado y delimitación del alcance, por ejemplo analizando todas las alternativas y opciones de emplazamiento, e integrar las metodologías indígenas y comunitarias”.

Posible debilitamiento del principio de precaución

Otro factor de preocupación en relación con esta reforma propuesta está vinculado con el posible debilitamiento del principio de precaución, considerando que muchas violaciones de derechos humanos o daños ambientales y sociales pueden ser irreversibles o de muy difícil reparación. La aprobación automática o sin la debida evaluación integral requerida de certificaciones ambientales podría vaciar de contenido

el proceso de evaluación ambiental y reducir la eficacia de los mecanismos destinados a prevenir impactos negativos antes del inicio de las actividades. Como ha reiterado la Corte Internacional de Justicia en la Opinión Consultiva, los Estados tienen la obligación de aplicar el principio de precaución, así como el de prevención y otros, con el fin de proteger el ambiente y prevenir daños a éste, incluyendo daños transfronterizos. Concluyó la Corte que “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente” (párr. 158).

En su informe ([A/80/187](#)), la Relatora Especial sobre el derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible aclaró que dada la obligación internacional de prevenir los daños ambientales, los Estados no pueden aprobar automáticamente las actividades y proyectos propuestos, y puede negarse la aprobación en los casos donde puedan ocurrir daños significativos o violaciones de los derechos humanos a pesar de las medidas de mitigación y prevención. Subraya que entre otras cosas, los Estados deben respetar los principios de precaución, prevención, proporcionalidad, mejores conocimientos científicos disponibles, máxima divulgación y equidad y no discriminación. El respeto a estos principios es también indispensable para garantizar un ambiente no tóxico. En otro informe ([A/HRC/49/53](#)), el Relator Especial sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, indicó que la prevención, la precaución y la no discriminación deben ser los principios centrales del diseño de las políticas ambientales.

Possible afectación a todos los elementos del derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible, incluidos los derechos procedimentales

El proyecto de ley podría generar impactos sobre los distintos elementos sustantivos que integran el derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible: un clima estable, agua segura, alimentos sanos, ambiente sin tóxicos y ecosistemas sanos. Por ejemplo, la modificación de la Ley N.º29338, como propuesto en el artículo 2.e.4.i. del proyecto de ley, podría poner en riesgo el derecho al agua y al ambiente sano si la simplificación de los procedimientos para renovar o prorrogar títulos habilitantes derivaba en mecanismos automáticos que sustituyeran la evaluación técnica de las condiciones hidrológicas y ambientales. De forma similar, la propuesta para actualizar la normativa minera (2.e.6) podría afectar el derecho al ambiente sano si, bajo el objetivo de promover la formalización minera, se flexibilizan los controles ambientales. Igualmente, la propuesta de simplificar los procedimientos administrativos vinculados a la cadena de valor de los hidrocarburos (artículo 2.e.7) podría afectar gravemente el derecho al ambiente sano, incluyendo el clima estable en tanto dicha simplificación, podría traducirse en una reducción de las salvaguardas y necesarias para evaluar adecuadamente los impactos de estas actividades.

El proyecto de ley también podría afectar los elementos procedimentales del derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible: el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental. Las medidas orientadas a la simplificación administrativa, la desregulación y la eliminación

de barreras burocráticas podrían, dependiendo de su implementación, reducir salvaguardas ambientales o limitar la capacidad de las autoridades para realizar evaluaciones técnicas adecuadas y prevenir daños ambientales.

En particular, la simplificación administrativa puede afectar el derecho a la participación si el silencio positivo permite que una solicitud se considere aprobada sin que haya concluido una evaluación técnica que incorpore las observaciones de las personas potencialmente afectadas. Lo mismo podría ocurrir en relación con la excesiva simplificación de trámites debilitando o eliminando eventualmente oportunidades de participación pública amplia, inclusive limitando la acción de la sociedad civil y la emergencia de protestas pacíficas. Asimismo, podría dificultarse el acceso a recursos efectivos, especialmente cuando terceros no son oportunamente notificados de la aprobación o cuando esta se produce sin un acto administrativo expreso susceptible de ser conocido e impugnado. Estas preocupaciones adquieren especial relevancia respecto de Pueblos Indígenas, comunidades campesinas y otros grupos que han sido forzados a vivir en situación de vulnerabilidad, para quienes la participación efectiva y el acceso a la información y a la justicia constituyen salvaguardas esenciales frente a decisiones que puedan afectar sus derechos humanos. Por ello, cualquier mecanismo de simplificación administrativa debe preservar las garantías legales, procedimentales y ambientales, así como asegurar que la eficiencia administrativa no se traduzca en la reducción de las oportunidades de participación efectiva de los derechos de las personas y comunidades potencialmente afectadas.

Aunado al establecimiento del silencio administrativo positivo, las nuevas facultades para implementar modificaciones al marco normativo podrían tener consecuencias también en los procesos de licenciamiento ambiental, manejo de áreas naturales protegidas y otros sectores económicos como la pesca. Por lo tanto, dichas modificaciones deberían realizarse considerando los principios y obligaciones del derecho internacional y de los derechos humanos, incluyendo los derechos a la vida, al disfrute de la calidad de vida, a la libertad y la integridad personal, a la salud, a la alimentación, el derecho al ambiente limpio, sano y sostenible, así como los derechos de las presentes y futuras generaciones.

Finalmente, es importante resaltar que en lugar de sustituir la evaluación técnica mediante mecanismos de aprobación automática y flexibilizar, los esfuerzos deberían orientarse a fortalecer las capacidades técnicas, institucionales y presupuestales de las autoridades ambientales para garantizar procesos de evaluación oportunos, rigurosos y compatibles con las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en materia de protección del ambiente y los derechos humanos. Ello resulta especialmente preocupante en el contexto de la triple crisis planetaria del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación, que exige a los Estados fortalecer, y no debilitar, sus marcos de protección ambiental y sus capacidades institucionales. Cualquier reforma debería, por tanto, garantizar que las medidas de simplificación y promoción del desarrollo económico sean compatibles con las obligaciones nacionales e internacionales del Estado en materia ambiental y de derechos humanos, incluidas las obligaciones de prevención, protección y garantía, debida diligencia, acceso a la información, participación y acceso a la justicia.

Possible afectación al derecho de libertad de asamblea pacífica

En relación al derecho de libertad de asamblea y protesta pacífica, el artículo 2.a.10 genera riesgos de que las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en contextos de protesta pacífica que se han cometido en el pasado ([AL PER 1.2023](#) y [A/HRC/56/50/Add.1](#)), se repitan. El artículo mencionado modificaría el Decreto Legislativo N°1095 que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, a fin de fortalecer y optimizar el marco normativo para la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional del Perú frente a amenazas que afecten el estado de derechos, seguridad ciudadana y orden interno”.

Adicionalmente, a pesar de que el Comité de Derechos Humanos ha sido claro en que “no se debería utilizar a militares para vigilar las reuniones” (CCPR/C/GC/37, párr. 80) hemos reportado en el pasado el uso indiscriminado fuerzas armadas en contextos de protesta, con o sin declaración del estado de emergencia (A/HRC/56/50/Add.1, párr. 35), que han ejercido un uso desproporcionado de la fuerza, inclusive al “lanzar desde helicópteros proyectiles que contenían agentes químicos” (ídem, párr. 52) costado la vida de manifestantes (AL PER 1.2023) y han generado un proceso de escalamiento de las tensiones sociales (A/HRC/56/50/Add.1, párr. 50) que no es consecuente con los principios de diferenciación, comunicación y desescalamiento que se deben llevar a cabo en los operativos de facilitación de las asambleas pacíficas. Según indica el informe de la visita país de la Relatoría de libertad de asamblea y asociación, el despliegue militar en contexto de protesta se ha usado para “crear una atmósfera de confrontación e intimidación, y a agravar las tensiones, aumentando así el riesgo de violencia y uso de la fuerza” (*idem*).

Asimismo, en el informe de la visita la Relatoría indica que “la normativa por la que se rige el derecho a la protesta en el Perú se centra principalmente en el mantenimiento y restablecimiento del orden público, con especial énfasis en las normas sobre el uso de la fuerza. En particular, no existe ninguna disposición jurídica que incida en la facilitación de las reuniones o la institucionalización de espacios para celebrar consultas con los organizadores de las protestas” (*idem*, párr. 90). En este sentido, el Artículo 2, Inciso a), Numeral 10 del proyecto de ley no presenta mejoras al entramado legal, al contrario, podría empeorar la situación anterior.

Adicionalmente, el Artículo 2, Inciso a), Numerales 2 e iv (Inciso a.8) del proyecto de ley que facultan la modificación de marcos normativos en materia de rastreo, localización, geolocalización, control y trazabilidad de líneas/equipos móviles de comunicación, también genera el riesgo de vulneración del derecho a la asamblea pacífica y a la privacidad de personas ejerciendo el derecho a la protesta, de activistas, miembros de la sociedad civil, entre otros, al limitar su capacidad para convocarse, organizarse libremente o reunirse de forma anónima sin temor a represalias o espionaje estatal.

La Relatora de libertad de asamblea y asociación ha indicado que “sistemas digitales intrusivos, de gran alcance y de alto riesgo, a menudo son intrínsecamente incompatibles con las obligaciones en materia de derechos humanos, suelen justificarse inadecuadamente mediante discursos que se centran en la seguridad y la prevención de la delincuencia. (...) Esto normaliza el desarrollo de infraestructuras de vigilancia

intrusivas (incluso en las democracias), las cuales son susceptibles de ser desviadas de su finalidad original y de prestarse a una propagación encubierta de la vigilancia” (A/HRC/62/45), párrs. 4-6).

Los ecosistemas de vigilancia digital generan efectos disuasorios en el ejercicio de derechos, un daño compuesto a una larga lista de derechos y libertades y dan lugar a claros daños interseccionales. “Estos perjuicios multiplican el efecto de las vulnerabilidades sociopolíticas ya existentes y de la discriminación histórica” (A/HRC/62/45). Teniendo en cuenta que el racismo subyacente y la criminalización y discriminación generalizadas han caracterizado en el pasado la respuesta del Estado peruano a las protestas, afectando especialmente a las comunidades indígenas y campesinas del sur, e intensificando el aislamiento social y la violencia (A/HRC/56/50/Add.1, párr. 41), la ampliación de facultades para el seguimiento y rastreo digital de comunicaciones que crea el proyecto de ley ahondaría las vulnerabilidades de estos y otros grupos.

Posible afectación al derecho de libertad de asociación y al derecho de defender derechos humanos, de manera individual o colectiva

Por otra parte, el proyecto de ley podría tener un impacto significativo en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y el derecho a defender derechos humanos y fundamentales y, en general, el espacio cívico en el Perú. En particular, el artículo 2.a.11, que propone “Establecer el marco legal que declare a las organizaciones criminales como organizaciones terroristas”, merece una cuidadosa consideración para asegurar su plena conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. La experiencia internacional ha demostrado que equiparar la criminalidad organizada con el terrorismo, sin una definición legal sumamente precisa y estricta de este último, puede dar lugar a una aplicación extensiva de la ley que afecte el ejercicio legítimo de las libertades fundamentales.

Una definición amplia o ambigua puede generar problemas de legalidad y tipicidad penal, además de afectar la libertad de expresión, de asociación y de reunión y el derecho a defender derechos humanos y fundamentales ([A/HRC/40/52](#)). En este sentido, podría existir un riesgo particularmente grave de que categorías destinadas a combatir estructuras criminales se utilicen para estigmatizar la acción colectiva y el disenso. La Relatora para las libertades de asamblea pacífica y asociación ha indicado que “los Estados han utilizado de forma indebida o deliberada el paradigma de la seguridad para promover y reforzar narrativas que estigmatizan a asociaciones y manifestantes, demonizándoles y criminalizándoles. Las acusaciones infundadas de terrorismo al amparo de leyes antiterroristas de carácter general se han convertido en armas para reprimir el activismo cívico y a la sociedad civil crítica con las políticas del gobierno (...) Se han descrito actos legítimos de expresión como una forma de terrorismo, traición y amenaza a la seguridad del Estado. También se han adoptado medidas restrictivas de orden público para presentar a activistas que ejercen su derecho de reunión pacífica como “amenazas al orden público” o “alborotadores” (A/79/263).

En el caso particular del Perú, hemos reportado en el pasado que “la respuesta policial y militar operativa ante las protestas viene acompañada de un discurso oficial que señala estar “en guerra”, y que califica a las personas que protestan como

“enemigos” o “terroristas”, lo que ha servido para justificar un actuar ofensivo por parte de las fuerzas armadas” (AL PER 1.2023).

Lo propuesto en el artículo 2.a.11, de no contar con criterios objetivos, precisos y garantías suficientes para su determinación, podría propiciar la estigmatización, la criminalización y la represión. Esto, sumado a la falta de rendición de cuentas por las violaciones de derechos humanos, podrían crear un ciclo que tiene el riesgo de reforzarse mutuamente, con profundos efectos paralizantes que obstaculizan la participación democrática, erosionan los valores democráticos¹ y pudiendo causar un efecto disuasorio en organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, sindicales, indígenas y personas defensoras de derechos humanos, a ejercer sus derechos a la libertad de expresión, la reunión pacífica y la asociación, afectando también el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos y libertades fundamentales.

Teniendo en cuenta los análisis anteriores sobre las afectaciones a los derechos de asamblea pacífica y asociación, y los antecedentes mencionados, nos genera preocupación la disposición del artículo 2.g.6, que permite modificar el D. Leg. 1141 con el fin de fortalecer el Sistema de Inteligencia Nacional y la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI). Un fortalecimiento de los órganos de inteligencia sin contrapesos ni mecanismos estrictos de fiscalización ciudadana o judicial puede ser utilizado para el seguimiento de actores sociales incluyendo dirigentes sindicales, políticos, comunitarios, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, e incluso de la prensa.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, agradeceríamos tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvasse proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones previamente mencionadas.
2. Sírvasse indicar los objetivos específicos que persiguen las reformas propuestas en el proyecto de ley y de qué manera el Gobierno ha evaluado su compatibilidad con las obligaciones internacionales del Perú en materia de derechos humanos y protección del ambiente, incluido el derecho de toda persona a un ambiente limpio, saludable y sostenible.
3. Sírvasse proporcionar información acerca de las evaluaciones técnicas, jurídicas, ambientales y de derechos humanos realizadas con anterioridad y en preparación a la formulación de estas propuestas legislativas, incluyendo cualquier evaluación sobre sus posibles impactos en la protección de la biodiversidad, los ecosistemas, los Pueblos Indígenas, las comunidades campesinas, poblaciones locales y otros grupos de personas que han sido forzados a vivir en situación de vulnerabilidad, teniendo en cuenta el papel clave de los ecosistemas y de

¹ Declaración conjunta de mecanismos regionales de DDHH sobre la protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación frente a la criminalización en medio de la intensificación amenazas existenciales, Septiembre 15 2025.

la biodiversidad en materia de mitigación y adaptación al cambio climático.

4. Sírbase indicar cómo garantizaría el Gobierno de Su Excelencia que la eventual aplicación del silencio administrativo positivo en procedimientos de certificación ambiental no comprometa la realización de evaluaciones ambientales rigurosas, independientes y basadas en evidencia científica, ni debilite la aplicación del principio de precaución.
5. Sírbase indicar de qué manera el Gobierno de Su Excelencia garantizará que los procesos de acceso a la información, participación pública, acceso a la justicia y, cuando corresponda, consulta previa, continúen realizándose de manera efectiva y significativa antes de la aprobación de proyectos susceptibles de generar impactos ambientales.
6. Sírbase indicar cómo el Gobierno de Su Excelencia garantizará las salvaguardas necesarias para que una redacción amplia de la facultad contenida en el art.2 de la mencionada propuesta de ley, no tenga un efecto inhibitor sobre las actividades legítimas de la sociedad civil, incluidas las de las personas defensoras de los derechos humanos, cuyo papel fundamental en una sociedad democrática es reconocido por la Declaración sobre las personas defensoras de los derechos humanos, en particular sus artículos 1, 5 y 12.
7. Sírbase indicar cómo se garantizará que las disposiciones incluidas en el proyecto de ley no impliquen un daño compuesto a los derechos humanos del proyecto de ley, en especial a las libertades de asamblea, asociación, y los derechos a la participación y privacidad.

Esta comunicación, como comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de Su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Astrid Puentes Riaño

Relatora Especial sobre el derecho humano a un medio ambiente limpio, sano y sostenible

Elisa Morgera

Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático

Sofía Monsalve Suárez

Relator Especial sobre el derecho a la alimentación

Leopoldo Maldonado Gutiérrez

Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Gina Romero
Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Andrea Bolaños Vargas
Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Albert K. Barume
Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas

Bethanie Margaret Carney Almroth
Relatora Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos

Pedro Arrojo-Agudo
Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento