Proyecto de Ley N°.....6046/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
02 OCT 2023
RECIBIDO
Fecha: ____ Hora: 5:26 p.m.

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de garantizar la prioridad del agua para consumo humano

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE**, miembro del grupo parlamentario **"Cambio Democrático - Juntos por el Perú"**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29338, LEY DE RECURSOS HÍDRICOS, RESPECTO A LA REVOCACIÓN DE LOS DERECHOS DE USO DE AGUA, A FIN DE GARANTIZAR LA PRIORIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de garantizar la prioridad del acceso al agua para uso poblacional, de acuerdo a la gestión de la cantidad, calidad, oportunidad, cultura del agua y a la adaptación al cambio climático.

Artículo 2. Modificación del artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos

Se modifica el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, en los siguientes términos:

"Artículo 72.- Revocación de los derechos de uso de agua

Son causales de revocación de los derechos de uso las siguientes:

1. La falta de pago de dos (2) cuotas consecutivas de la retribución económica del agua por uso o del derecho de vertimiento, de las tarifas de agua o de cualquier otra obligación económica con la Autoridad Nacional;
2. cuando se destine el agua, sin autorización previa de la Autoridad Nacional, a un fin distinto para el cual fue otorgado;
3. cuando el titular del derecho de uso de agua haya sido sancionado dos (2) veces por infracciones graves;
4. la escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso.

La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua.

Para aplicar las causales de revocación **previstas en los numerales 1, 2 y 3** se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento. Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme".

Jirón Ancash N° 569-Ofic. 128 Cercado de Lima Tacna, costado UPT Tel. 01-3117777 Anexo N° 7360 - N° 6437
Av. Circunvalación "D" Lote 5 Pocollay Cel N° 975544393

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de garantizar la prioridad del agua para consumo humano

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – Adecuación de reglamento

El Poder Ejecutivo, en un plazo de noventa (90) días calendarios, ad[illegible] el Reglamento de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, aprobado por decreto supremo a las modificaciones contempladas en la presente Ley.

Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 02/10/2023 16:30:28-0500

Lima, setiembre de 2023

Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2023 10:59:27-0500

Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/09/2023 17:17:22-0500

Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2023 11:00:01-0500

Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2023 15:43:57-0500

Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 02/10/2023 13:13:56-0500

Firmado digitalmente por: KAMICHE MORANTE Luis Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2023 15:01:47-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **04** de **OCTUBRE** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6046/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

1. **AGRARIA**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de garantizar la prioridad del agua para consumo humano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El presente proyecto de Ley propone modificar la Ley de Recursos Hídricos a fin de especificar que la exigencia de seguir un procedimiento sancionador previamente a la revocación de los derechos de uso de agua, sólo se debe aplicar a las causales referidas a infracciones imputables al titular de dichos derechos, reguladas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 72 de la citada Ley, y no a las causales referidas a escasez o problemas de calidad del recurso hídrico.

A través de la presente iniciativa legislativa se procura superar las limitaciones de la regulación vigente sobre la revocación de los derechos de uso de agua, considerando que, actualmente, no es posible aplicar la causal de "*escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso*", establecida en el numeral 4) del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, debido a que el mismo artículo señala que "*para aplicar las causales de revocación se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento*" y que "*las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme*".

Se trata de establecer una diferencia entre las causales en las que la revocación de los derechos de uso de agua constituye una sanción administrativa, como consecuencia de la comisión de conductas infractoras reprochables e imputables al administrado, y aquellas causales que no constituyen conductas infractoras, donde lo que se busca es garantizar el uso sostenible y la conservación de los recursos naturales, así como la calidad ambiental, considerando las implicancias que la disponibilidad y la calidad de los recursos hídricos tienen en el ejercicio pleno de los derechos a la salud y a la vida de las personas.

El acceso al agua y al saneamiento como derecho humano y derecho constitucional

El 28 de julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 64/292[1], mediante la cual reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. La Resolución exhorta a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, a propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos.

[1] Resolución A/RES/64/292. Asamblea General de las Naciones Unidas. Julio de 2010, disponible en https://digitallibrary.un.org/record/687002/files/A_RES_64_292-ES.pdf

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de garantizar la prioridad del agua para consumo humano

En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General Nº 15[2] sobre el derecho al agua, que, en su artículo I.1 establece que "*El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna*", y desarrolla el fundamento jurídico del derecho al agua señalando que "*El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.*"[3]

El reconocimiento de este nuevo derecho humano por la Organización de las Naciones Unidas, fue de gran importancia en su momento para dinamizar el pensamiento constitucional y abrir la posibilidad de que pueda ser incluido en el catálogo de Derechos Humanos Emergentes. En esencia, el derecho humano al agua y al saneamiento centra su atención en la problemática de la falta de acceso al agua potable, la carencia de su adecuado tratamiento en el caso de las aguas residuales y la falta de visión para generar una cultura de la reutilización o de reciclaje hídrico, todas estas circunstancias que son percibidas como una problemática clara que afecta a la población mundial, y que los derechos fundamentales deben afrontar en alguna medida.[4]

De manera amplia, la estructura del derecho humano al agua y al saneamiento está constituida por diversos elementos, tales como el acceso a un suministro de agua suficiente, libre de injerencias, no contaminada, así como sistemas de abastecimiento y gestión que permitan el acceso a toda la población de manera igualitaria, y una gestión que garantice la sostenibilidad a fin de que futuras generaciones puedan ejercer este derecho. Como resulta evidente, para lograr que las referidas condiciones se efectivicen se requiere la concurrencia de diversos factores como la cantidad, calidad y la accesibilidad.[5]

En el Perú, el derecho al acceso al agua potable, y sus implicancias para el desarrollo de otros derechos fundamentales, ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional en diversa jurisprudencia, donde ha sostenido que "*el derecho al agua potable debido a su condición de recurso natural esencial se convierte en un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo no sólo de la existencia y la calidad de vida del ser humano, sino de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente, resultando prácticamente imposible imaginar que sin la presencia del líquido elemento el individuo pueda ver satisfechas sus*

[2] https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional

[3] https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf

[4] OCHOA RODRÍGUEZ, Guillermo. "El Constitucionalismo Ecológico Latinoamericano: El Derecho Humano al Agua, al Saneamiento y a la Reutilización, como Derecho del Siglo XXI". *Revista Ibérica do Direito* 2, N° 1. (2021). Disponible en https://www.revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/download/53/42/176

[5] Ibidem.

necesidades elementales y aun aquellas otras que, sin serlo, permiten la mejora y aprovechamiento de sus condiciones de existencia"[6].

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha dejado establecido que, en lo que respecta a la posición del individuo en cuanto beneficiario del derecho fundamental al agua potable, el Estado "*se encuentra en la obligación de garantizarle cuando menos tres cosas esenciales: el acceso, la calidad y la suficiencia. Sin la presencia de estos tres requisitos, dicho atributo se vería desnaturalizado notoriamente al margen de la existencia misma del recurso. No se trata, pues, de proclamar que el agua existente, sino de facilitar un conjunto de supuestos mínimos que garanticen su goce o disfrute por parte del ser humano o individuo beneficiario* (...)"[7].

La positivización del derecho constitucional al agua potable en el Perú, se materializó en junio del año 2017 con la promulgación de la Ley N° 30588, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el Derecho de Acceso al Agua como Derecho Constitucional, la misma que incorporó en el catálogo constitucional el artículo 7-A con el siguiente texto:

Constitución Política del Perú

"Artículo 7-A. - *El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos.*

El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible".

Como lo ha expresado el Tribunal Constitucional, pese a que el Derecho Constitucional al agua potable ya se encontraba considerado dentro del bloque de constitucionalidad en mérito a la jurisprudencia del Tribunal emitida con anterioridad, vale precisar que lo desarrollado en dicha jurisprudencia y el contenido de la modificación constitucional que incorporó en el texto constitucional el derecho al acceso al agua potable no disponen lo mismo, y que, bien analizado el tema, la reforma constitucional expande incluso el contenido garantizado por el derecho al agua. Asimismo, el Tribunal precisó que la justificación que desarrolló jurisprudencialmente en torno al valor del agua para los seres humanos es también de aplicación a lo dispuesto a través de la mencionada reforma constitucional.[8]

En relación al ámbito material del derecho al agua, es decir, al objeto de la realidad que se busca regular y proteger, el Tribunal Constitucional ha desarrollado con amplitud el importante rol que juega el agua en diversas actividades, incluyendo las económicas, destacando especialmente el valor que tiene para asegurar condiciones mínimamente decorosas a las personas, garantizando asimismo la

[6] Sentencia emitida en el Expediente 03668 2009-PA/TC.

[7] Sentencia emitida en el Expediente 06534-2006-AA/TC.

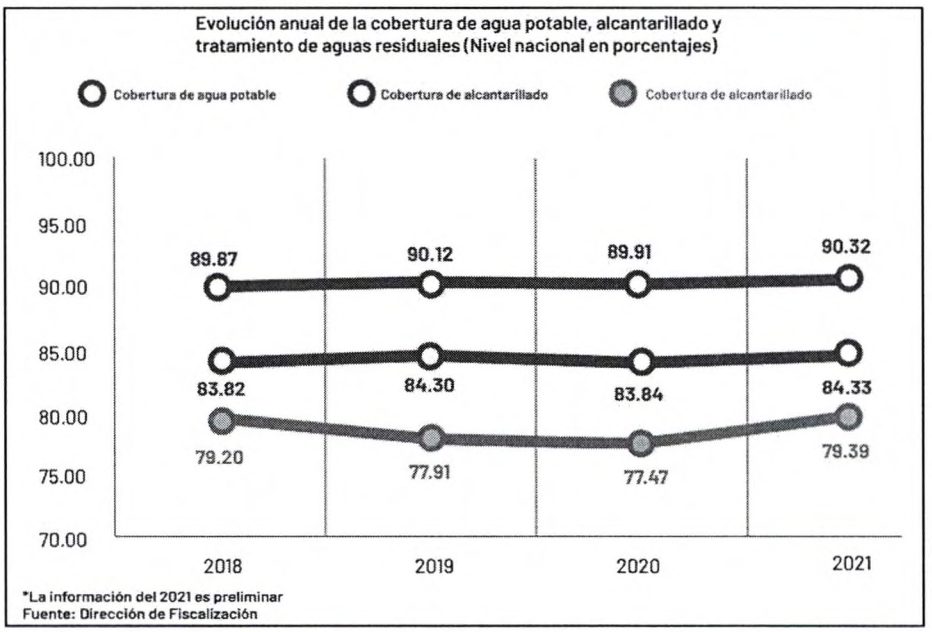
[8] Sentencia emitida en el Expediente 03383-2021-PA/TC.

realización de diversos otros derechos fundamentales. A través de la referida jurisprudencia ha consagrado que el agua, de modo general, "es la esencia de la vida", y que el acceso al agua potable es un "elemento indispensable para la vida y para la salud de la persona", el mismo que se encuentra indisolublemente vinculado a la realización de la dignidad de la persona y que es una concreción del "derecho a contar un nivel de vida adecuado".[9]

Situación del acceso al agua para consumo humano en el Perú

De acuerdo a información brindada por el Presidente Ejecutivo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) en junio de 2023 "*la falta de agua es una desventaja corrosiva, afecta la salud, la educación, al acceso al trabajo y otras capacidades del ser humano. En el Perú, 9 de cada 10 personas (3.3 millones) tiene agua potable y 8 de cada 10 (6.4 millones) tiene desagüe.*"[10]

Según cifras recogidas en la Memoria Anual de la Sunass[11] correspondiente al año 2021, en los últimos años la brecha en el acceso al agua potable a través de una red pública, a nivel nacional, se ha mantenido entre 10 y 11%. En el ámbito urbano, el año 2021, la cifra de cobertura alcanzó el 92,9%, mientras que en el ámbito rural fue de 75.3%.



[9] Ibidem.

[10] https://www.gob.pe/institucion/sunass/noticias/781301-el-10-la-poblacion-peruana-no-tiene-agua-potable-y-23-no-accede-al-alcantarillado

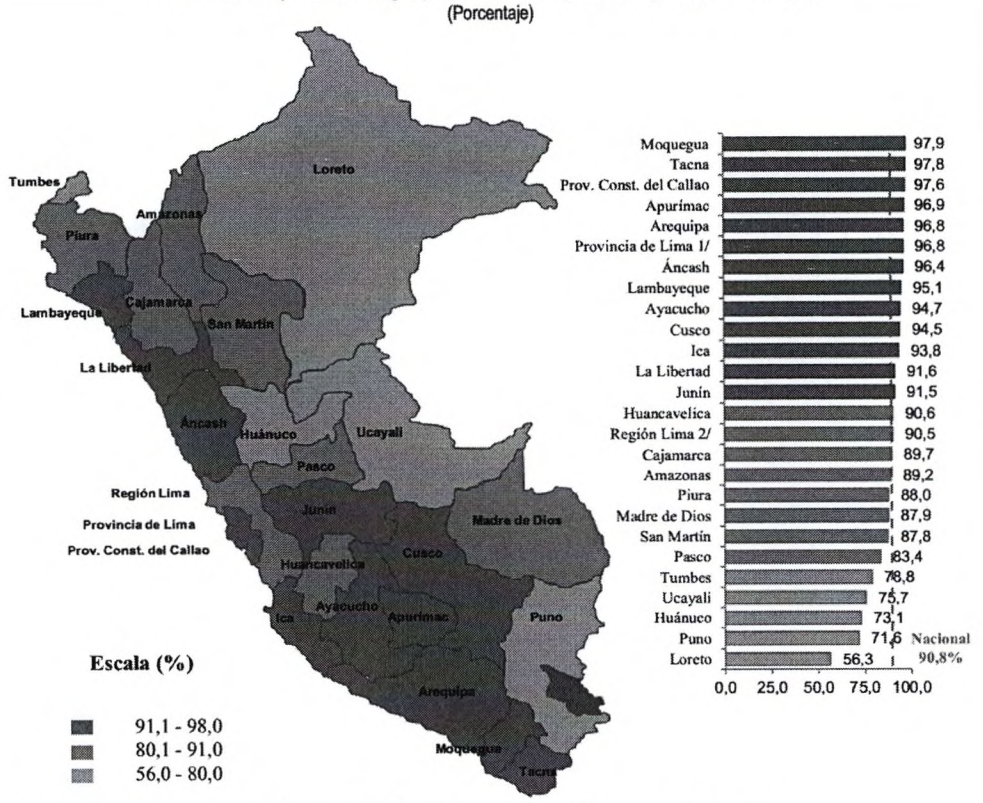
[11] https://www.sunass.gob.pe/wp-content/uploads/2022/12/Sunass-Memoria-2021 .pdf

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de garantizar la prioridad del agua para consumo humano

De acuerdo a información publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el Informe Técnico "Perú: Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico"[12] elaborado con los resultados de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), en el año 2019, en 14 departamentos más del 91% de la población consumía agua proveniente de red pública (dentro de la vivienda, fuera de la vivienda, pero dentro del edificio o pilón de uso público), destacando dentro de este grupo los departamentos de Moquegua, Tacna, Provincia Constitucional del Callao, Apurímac, Arequipa, Provincia de Lima, Áncash y Lambayeque.

Por su parte, en los departamentos de Tumbes (78,8%), Ucayali (75,7), Huánuco (73,1%), Puno (71,6%) y Loreto (56,3%), la población tiene menor cobertura de agua por red pública.

Perú: Población que consume agua proveniente de red pública, según departamento, 2019
(Porcentaje)



Nota: Red pública, incluye agua por red pública dentro de la vivienda, fuera de la vivienda pero dentro de la edificación o pilón de uso público.
1/ Comprende los 43 distritos que conforman la provincia de Lima.
2/ Comprende las provincias: Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochiri, Huaura, Oyón y Yauyos.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales.

[12] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua_junio2020.pdf

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de garantizar la prioridad del agua para consumo humano

Según la información de la Sunass al cierre del año 2021, un 89,3% de peruanos contaba con acceso a la Red Pública de Agua. Mientras que en el ámbito urbano la cobertura alcanzó el 92.9%, en el ámbito rural esta se redujo al 75.3%. De acuerdo a estas cifras, más de 3.5 millones de peruanos no contaban con acceso a la Red Pública de Agua (agua potable), de los cuales 1.87 millones se ubicaban en el ámbito urbano y 1.63 millones en el ámbito rural.[13]

La brecha latente en el acceso al agua potable, así como los problemas de calidad que afectan su uso, requieren de acciones proactivas y la ejecución proyectos de inversión por parte del Estado a fin contar con la infraestructura necesaria para incrementar la disponibilidad de los recursos hídricos y realizar el tratamiento imprescindible para recuperar la aptitud del agua para su consumo por las personas; sin embargo, adicionalmente a dichas medidas, resulta necesario hacer efectivos los mecanismos legales existentes para garantizar la prioridad del uso del agua para consumo humano, la misma que goza de rango constitucional.

Al respecto, en la "*Declaración final de misión del relator especial para los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, señor Pedro Arrojo Agudo*", de fecha 15 de diciembre 2022, se reseña el análisis desarrollado sobre los problemas que quiebran los derechos humanos al agua y al saneamiento, señalando como un primer desafío la necesidad de garantizar la priorización del uso de los recursos hídricos para consumo humano:

"Primer desafío: Priorizar los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, como base de la salud pública, sobre los usos productivos

Aunque la Constitución peruana establece desde 2017 en su artículo 7, en coherencia con los estándares internacionales, que el estado garantiza el derecho al agua a todas las personas de forma prioritaria frente a cualquier otro uso, en la práctica he constatado que ese precepto legal no se cumple. Esta obligación constitucional debería traducirse en que el estado priorice en cada territorio las aguas más accesibles y de mayor calidad para abastecer los servicios de agua potable y saneamiento de la población. Sin embargo, he observado durante mi visita con preocupación como, por ejemplo, se priorizan de facto concesiones de agua para empresas mineras que ponen en riesgo la potabilidad y disponibilidad de aguas para el consumo humano.

Un ejemplo dramático es el de la ciudad de Cajamarca donde el 70% de la población bebe las aguas antes utilizadas por la empresa minera Yanacocha Newmont. Hace años que la empresa secó los manantiales del nacimiento del Río Grande, que históricamente abastecía a la ciudad. En la actualidad la empresa vierte al cauce los caudales previamente bombeados del acuífero y usados en sus procesos productivos para ser distribuidos a la población como agua potable, quebrándose así el precepto constitucional de prioridad. En relación con la calidad de las aguas,

[13] https://gestion.pe/peru/agua-potable-lima-concentra-el-mayor-numero-de-personas-sin-acceso-a-agua-potable-que-sucede-en-regiones-noticia/?ref=gesr

he constatado con preocupación la dificultad de acceder a análisis independientes sobre la posible presencia de contaminantes, al darse por buenos los realizados por la propia empresa.

En un caso similar, en la provincia de Espinar en Cusco, análisis independientes permitieron demostrar la falsedad de los informes emitidos por la empresa minera, comprobando la presencia de graves contaminantes tóxicos que se habían ocultado durante años sin que las autoridades estatales hicieran comprobación alguna." [14]

Otro factor importante a tener en cuenta en el análisis de la situación del acceso al agua potable en el Perú, es la conflictividad social que se desarrolla en torno a las demandas sociales relacionadas a la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos, teniendo en cuenta que los conflictos sociales de tipo socioambiental representan, en las últimas dos décadas, la mayor parte de los conflictos existentes en nuestro país.

Según el Reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo correspondiente al mes de agosto de 2023, del total de 225 conflictos, entre activos y latentes, 141, es decir, el 62.7% de los conflictos sociales, son de tipo socioambiental.[15]

Entre los 141 conflictos socioambientales considerados en el reporte de la Defensoría del Pueblo, cuya dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos[16], la mayor parte tienen su origen en problemáticas relacionadas a la calidad y/o a la disponibilidad del agua, donde muchas veces la población es relegada por actores que ejercen la titularidad de licencias de uso de agua para actividades productivas, y que, ante la explotación intensiva y la contaminación del recurso hídrico como consecuencia de las actividades industriales o extractivas, se ve afectada por la falta de recursos hídricos en las fuentes que venían utilizando y por los problemas de calidad de las aguas como consecuencias de su tratamiento y disposición inadecuados.

Como se puede apreciar, el incremento de los conflictos sociales relacionados al uso de los recursos hídricos viene evidenciando la ineficacia e insuficiencia de los mecanismos legales existentes para hacer efectiva la prioridad en el uso del agua para consumo humano sobre otro tipo de usos, siendo que en muchos casos el pedido concreto es que, ante la escasez del recurso hídrico, se reviertan las aguas que vienen siendo utilizadas para otros usos en favor del uso poblacional.

---

[14] https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/water/statements/2022-12-14/2022-12-15-eom-statement-peru-sr-water-sanitation-sp.pdf

[15] https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/09/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-234-Agosto-2023.pdf

[16] Protocolo de actuación Defensorial en Conflictos Sociales. Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/06/RA-006-2015-DP-PAD.pdf

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de garantizar la prioridad del agua para consumo humano

La prioridad para el otorgamiento y ejercicio de los usos de agua en la Ley de Recursos Hídricos

Un aspecto central del precepto constitucional contenido en el artículo 7-A de la Constitución Política, consiste en la garantía que debe brindar el Estado a toda persona para acceder al agua potable mediante la priorización del consumo humano sobre otros usos.

El Principio de prioridad en el acceso al agua, plasmado en el artículo III del Título Preliminar de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, recoge este mandato constitucional señalando lo siguiente:

> ***Ley 29338. Ley de Recursos Hídricos***
>
> ***"Principio de prioridad en el acceso al agua***
>
> *El acceso al agua para la satisfacción de las necesidades primarias de la persona humana es prioritario por ser un derecho fundamental sobre cualquier uso, inclusive en épocas de escasez."*

A su vez, el Título III de la Ley de Recursos Hídricos, titulado "Usos de los Recursos Hídricos", regula las condiciones generales para el uso de los recursos hídricos, las clases de usos de agua y orden de prioridad y sus características, estableciendo el siguiente orden de prioridad:

> ***Ley 29338. Ley de Recursos Hídricos***
>
> ***"Artículo 35.- Clases de usos de agua y orden de prioridad***
> *La Ley reconoce las siguientes clases de uso de agua:*
> *1. Uso primario.*
> *2. Uso poblacional.*
> *3. Uso productivo.*
>
> *<u>La prioridad para el otorgamiento y el ejercicio de los usos anteriormente señalados sigue el orden en que han sido enunciados.</u>"* (Subrayado agregado)

Con respecto al uso primario del agua, la Ley señala que este consiste consiste en la utilización directa y efectiva del agua, en las fuentes naturales y cauces públicos, con el fin de satisfacer necesidades humanas primarias, comprendiendo el uso de agua para la preparación de alimentos, el consumo directo y el aseo personal; así como su uso en ceremonias culturales, religiosas y rituales.

Según la norma, este tipo de uso no requiere autorización administrativa y se ejerce por la sola disposición de la Ley. Asimismo, se caracteriza por ser inocuo al ambiente y a terceros, no tener fin lucrativo y por ejercerse en forma gratuita por las personas, bajo su propia responsabilidad, restringido solo a medios manuales y

condicionado a no alterar las fuentes de agua en su cantidad y calidad, y a no afectar los bienes asociados al agua.

A su vez, la Ley desarrolla el concepto del uso poblacional del agua, señalando que consiste en la captación del agua de una fuente o red pública, debidamente tratada, con el fin de satisfacer las necesidades humanas básicas como son la preparación de alimentos y hábitos de aseo personal; y se ejerce mediante derechos de uso de agua otorgados por la Autoridad Nacional. Asimismo, señala que el Estado garantiza a todas las personas el derecho de acceso a los servicios de agua potable, en cantidad suficiente y en condiciones de seguridad y calidad para satisfacer necesidades personales y domésticas.

En tercer orden, con respecto al uso productivo del agua, la Ley señala que consiste en la utilización de la misma en procesos de producción o previos a los mismos, y que se ejerce mediante derechos de uso de agua otorgados por la Autoridad Nacional, para seguidamente desarrollar un catálogo de los tipos de uso productivo.

Como se puede apreciar de la revisión de las normas citadas, la Ley de Recursos Hídricos reconoce tres clases de uso de agua: 1. Primario; 2. Poblacional; y, 3. Productivo; y establece un orden de prioridad entre ellos, tanto para el otorgamiento como para el ejercicio de los usos anteriormente señalados.

Dicha distinción entre la prioridad para el otorgamiento y la prioridad para el ejercicio es de suma importancia y viene a constituir el quid de la problemática planteada, toda vez que, como veremos más adelante, no es lo mismo gozar de una prioridad ante un caso de concurrencia de solicitudes para obtener la titularidad de derechos de uso de agua, donde existen dos o más partes que buscan acceder a una fuente de agua sobre la que no existe una licencia de uso (es decir, una fuente disponible), que gozar de una prioridad para acceder a una fuente de agua sobre la que existe una licencia otorgada a favor de otro titular para una clase de uso considerada de menor prioridad de acuerdo al orden establecido en el artículo 35 de la Ley de Recursos Hídricos, como sería el caso de una demanda para uso poblacional sobre una licencia de uso otorgada para uso productivo.

Con respecto al uso primario, el mismo que no requiere autorización administrativa y se ejerce por la sola disposición de la Ley, solo aplica la prioridad para el ejercicio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Recursos Hídricos que establece el deber del Estado de garantizar el libre acceso a las fuentes naturales y cauces artificiales públicos, sin alterarlos y evitando su contaminación, para satisfacer directamente las necesidades primarias de la población, otorgando además la facultad a la Autoridad Nacional del Agua para fijar lugares o zonas de libre acceso cuando sea necesario.

En cuanto al uso poblacional y al uso productivo del agua, a fin de garantizar el mandato constitucional de priorizar el consumo humano sobre otros usos, es necesario que tanto la Ley de Recursos Hídricos como su Reglamento desarrollen

las disposiciones y mecanismos que permitan hacer efectiva la prioridad para el otorgamiento y para el ejercicio, situación que pasaremos a evaluar a continuación.

El artículo 55 de la Ley de Recursos Hídricos, desarrolla la prioridad para el otorgamiento de derechos de uso de agua de uso poblacional sobre usos productivos de la siguiente manera:

Ley 29338. Ley de Recursos Hídricos

"Artículo 55.- Prioridad para el otorgamiento en el uso del agua

Existe concurrencia de solicitudes cuando en cualquier etapa del procedimiento administrativo de otorgamiento de un derecho de uso de agua se presenta más de una solicitud sobre una misma fuente de agua.

Cuando la disponibilidad del recurso no sea suficiente para atender todas las solicitudes concurrentes, el otorgamiento debe realizarse conforme a las siguientes reglas:

1. *El orden de prioridad general establecido en la Ley;*
2. *el orden de preferencias de los usos productivos establecido por la Autoridad Nacional, tomando en cuenta lo establecido en los artículos 35 y 43; y,*
3. *tratándose de un mismo uso productivo, la que sea de mayor interés público, conforme a los siguientes criterios:*

a. *La mayor eficiencia en la utilización del agua;*
b. *la mayor generación de empleo; y,*
c. *el menor impacto ambiental.*

En igualdad de condiciones, tiene derecho de preferencia la solicitud que tenga mayor antigüedad en su presentación.

Cuando se presenten dos (2) o más solicitudes para un mismo uso y el recurso no fuera suficiente, la Autoridad Nacional, con la opinión del Consejo de Cuenca respectivo, define la prioridad para el otorgamiento y/o el uso o usos de agua que sirvan mejor al interés de la Nación, el desarrollo del país y el bien común, dentro de los límites y principios establecidos en la Ley."

Sin embargo, con respecto a la prioridad de ejercicio, la Ley de Recursos Hídricos no ha desarrollado de manera explícita el mecanismo que permitiría hacer efectiva la prioridad del uso poblacional sobre el uso productivo del agua.

La revocación de los derechos de uso de agua

El Capítulo IV del Título IV, Derechos de Uso de Agua, de la Ley de Recursos Hídricos, regula la extinción de los derechos de uso de agua, estableciendo cinco causales su aplicación, entre las que se encuentra la causal de revocación:

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de garantizar la prioridad del agua para consumo humano

Ley 29338. Ley de Recursos Hídricos

"Artículo 70.- Causales de extinción de los derechos de uso de agua

Los derechos de uso de agua previstos en la Ley se extinguen por lo siguiente:

1. Renuncia del titular;
2. nulidad del acto administrativo que lo otorgó;
3. caducidad;
4. revocación; y
5. resolución judicial consentida o ejecutoriada que disponga la extinción del derecho.

La declaratoria de extinción de los derechos de uso de agua determina la reversión al dominio del Estado de los volúmenes otorgados." (Subrayado agregado)

A su vez, el artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos regula la revocación de los derechos de uso de agua como se aprecia a continuación:

Ley 29338. Ley de Recursos Hídricos

"Artículo 72.- Revocación de los derechos de uso de agua

Son causales de revocación de los derechos de uso las siguientes:

1. *La falta de pago de dos (2) cuotas consecutivas de la retribución económica del agua por uso o del derecho de vertimiento, de las tarifas de agua o de cualquier otra obligación económica con la Autoridad Nacional;*
2. *cuando se destine el agua, sin autorización previa de la Autoridad Nacional, a un fin distinto para el cual fue otorgado;*
3. *cuando el titular del derecho de uso de agua haya sido sancionado dos (2) veces por infracciones graves; y*
4. *la escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso.*

Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme.

La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua. Para aplicar las causales de revocación se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento." (Subrayado agregado)

El Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2010-AG, en su artículo 102 desarrolla en idénticos términos a la Ley las reglas y causales para la extinción y, en específico, para la revocación de derechos de uso de agua; sin embargo, el artículo 128 del citado Reglamento incorpora un elemento

importante para el análisis de la revocación de los derechos de uso de agua y su relación con la prioridad de ejercicio establecida en la ley, como es la declaratoria de agotamiento de fuente natural:

Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos

"Artículo 128.- Agotamiento de la fuente natural

1. *La Autoridad Nacional del Agua podrá declarar el agotamiento de una fuente natural de agua, cuando quede demostrado técnicamente que ésta no tenga capacidad para satisfacer nuevas demandas hídricas de forma permanente. En estos casos queda prohibido el otorgamiento de nuevas licencias de uso de agua consuntivas.*
2. *Excepcionalmente, podrá otorgarse nuevos derechos de uso de agua con fines poblacionales, siempre y cuando se demuestre que no exista otra fuente de agua accesible y se indemnice a los titulares de derechos que sean revocados para tal fin.*
3. *La Autoridad Nacional de Agua establece las disposiciones y requisitos técnicos mínimos necesarios para la declaratoria de agotamiento de una fuente natural."* (Subrayado agregado)

Conforme se puede apreciar, realizando una interpretación sistemática de las normas citadas se evidencia que el mecanismo existente para hacer efectiva la prioridad de ejercicio del uso poblacional sobre el uso productivo del agua, es a través de la revocación de los derechos de uso de agua por la causal señalada en el numeral 4 del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, nos referimos a "*la escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso*", mediante la declaración de agotamiento de la fuente natural regulada en el artículo 128 del Reglamento de la Ley, la misma que contempla la posibilidad de, excepcionalmente, otorgar nuevos derechos de uso con fines poblacionales, siempre y cuando se demuestre que no existe otra fuente de agua accesible y se indemnice a los titulares de derechos que sean revocados para tal fin.

No obstante, como veremos a continuación, debido a deficiencias normativas en la regulación de la revocación de derechos de uso de agua en la Ley de Recursos Hídricos, y a la omisión por parte de la Autoridad Nacional del Agua de emitir las disposiciones para la declaratoria de agotamiento de una fuente natural, es que dichos mecanismos no se pueden aplicar en la práctica, vaciando de toda eficacia las disposiciones constitucionales y legales referidas a la prioridad para el ejercicio de los usos destinados a consumo humano sobre los usos del agua con fines industriales y productivos.

En lo que respecta al deber por parte de la Autoridad Nacional del Agua de establecer las disposiciones y requisitos técnicos mínimos necesarios para la declaratoria de agotamiento de una fuente natural, establecido en el numeral 3 del

artículo 128 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, ha habido avances importantes, habiéndose incluso publicado el Proyecto de "Reglamento para la Declaración de Agotamiento de Fuentes Naturales de Agua", dispuesto por Resolución Jefatural N° 852-2011-ANA[17].

REPUBLICA DEL PERU

RESOLUCIÓN JEFATURAL Nº 852 -2011-ANA

Lima, 15 DIC. 2011

VISTO:

El Memorando Nº2044-2011-ANA-DCPRH/SUP, de la Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, y;

CONSIDERANDO:

Que, conforme al artículo 128° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, Ley Nº 29339, aprobado por el Decreto Supremo Nº 001-2010-AG, la Autoridad Nacional del Agua, podrá declarar el agotamiento de una fuente natural de agua, cuando quede demostrado técnicamente que ésta no tenga capacidad para satisfacer nuevas demandas hídricas de forma permanente. En estos casos queda prohibido el otorgamiento de nuevas licencias de uso de agua consuntivas;

Que, siendo necesario establecer los requisitos y el procedimientos para declarar el agotamiento de fuentes naturales de agua, se ha elaborado un Proyecto de Reglamento para la Declaración de Agotamiento de Fuentes Naturales de Agua, que en anexo adjunto forma parte de la presente resolución;

Que, en tal sentido, es conveniente disponer la pre publicación del citado proyecto a fin de recibir aportes y sugerencias sobre dicha propuesta, y;

Con el visto bueno de la Oficina de Asesoría Jurídica, Oficina de Administración, Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, Secretaría General, y en uso de las funciones conferidas a este Despacho en el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua, aprobado por Decreto Supremo Nº 006-2010-AG.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Pre publicación del Proyecto de Reglamento para la Declaración de Agotamiento de Fuentes Naturales de Agua

Disponer que la Oficina de Administración realice la pre publicación, por quince (15) días hábiles, en el Portal Institucional (www.ana.gob.pe.), del Proyecto de Reglamento para la Declaración de Agotamiento de Fuentes Naturales de Agua, el mismo que consta de tres (03) Títulos, diez (10) Artículos, dos (02) Disposiciones Complementarias y Anexo 1, los mismos que en documento adjunto forman parte integrante de la presente Resolución.

Artículo 2°.- Recepción de aportes y/ u opiniones

Encargar a la Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, la recepción y análisis de las opiniones y/o sugerencias que se presenten respecto al Proyecto de Reglamento a que se refiere el artículo precedente, dando cuenta de ello a esta Jefatura.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

MINISTERIO DE AGRICULTURA
AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA

HUGO EDUARDO JARA FACUNDO
Jefe
Autoridad Nacional del Agua

[17] https://www.gob.pe/institucion/ana/normas-legales/539850-r-j-852-2011-ana

En su artículo 10, el referido Proyecto incorpora disposiciones relacionadas a la revocación de derechos de uso de agua por la causal de agotamiento de fuentes naturales y al otorgamiento de nuevos derechos:

> ***Proyecto de Reglamento para la Declaración de Agotamiento de Fuentes Naturales de Agua***
>
> ***"Artículo 10°. – Otorgamiento de Licencias de Uso de Agua con Fines Poblacionales en fuentes naturales de agua declaradas agotadas***
>
> 1. *Excepcionalmente, podrá otorgarse nuevos derechos de uso de agua con fines poblacionales siempre y cuando se demuestre que no exista otra fuente de agua accesible y se indemnice a los titulares de derechos que sean revocados para tal fin.*
> 2. *Para el otorgamiento del derecho de agua con fines poblacionales, en fuentes naturales declaradas agotadas, el solicitante deberá demostrar mediante estudio técnico: las demandas de agua de la población y que estas no pueden ser cubiertas desde otras fuentes naturales de agua.*
> 3. *Se considerará que las demandas de agua poblacionales no pueden ser abastecidas por fuentes de agua diferentes a la declarada como agotada, cuando las alternativas de abastecimiento de agua para la población, desde fuentes con agua de libre disponibilidad, hayan sido declaradas técnica y económicamente inviables, por el sector correspondiente.*
> 4. *Lo señalado en este artículo no aplica para demandas de nuevas poblaciones asentadas en zonas previamente declaradas como agotadas.*
> 5. *Adicionalmente a lo señalado en este artículo, el trámite de la licencia de uso de agua, se realizará conforme a la normativa específica."* (Subrayado agregado).

En tal sentido, resulta imperioso que la Autoridad Nacional del Agua cumpla con encargo de emitir las disposiciones señaladas en el artículo 128 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, pendiente desde el año 2010, para hacer viable la aplicación de la revocación de derechos de uso de agua por la causal de escasez del recurso declarada formalmente por la Autoridad Nacional.

Defecto normativo que impide aplicar de la causal de revocación de derechos de uso de agua establecida en numeral 4) del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos

Como hemos visto, el artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos establece cuatro causales para la revocación de los derechos de uso de agua, y, seguidamente, las reglas generales que se aplican a estas cuatro causales, siendo las siguientes:

1) La falta de pago de dos (2) cuotas consecutivas de la retribución económica del agua por uso o del derecho de vertimiento, de las tarifas de agua o de cualquier otra obligación económica con la Autoridad Nacional;

2) cuando se destine el agua, sin autorización previa de la Autoridad Nacional, a un fin distinto para el cual fue otorgado;
3) cuando el titular del derecho de uso de agua haya sido sancionado dos (2) veces por infracciones graves; y
4) la escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso.

De acuerdo al citado artículo, para estas cuatro causales de revocación se aplican las siguientes reglas en común:

- Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme.
- La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua.
- Para aplicar las causales de revocación se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento.

Si analizamos la naturaleza de las cuatro causales señaladas en la norma, podremos advertir que las primeras dos (1. Omitir el pago de cuotas de retribución económica del agua; y, 2. destinar el agua a fines distintos a los autorizados) son conductas reprochables atribuibles al titular del derecho de agua que sería objeto de revocación, mientras que la tercera, si bien no es propiamente una conducta, consiste en la acumulación de dos sanciones graves, de acuerdo al catálogo de infracciones desarrollado en el reglamento, lo cual, al igual que las dos primeras causales, constituye un hecho reprochable atribuible al titular del derecho de agua que fue sancionado.

A diferencia de las tres primeras causales, la causal establecida en el numeral 4 (la escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso) no constituye, ni por su redacción ni por su naturaleza, una conducta o una situación atribuible al titular del derecho de agua que sería objeto de revocación.

Al analizar la redacción de la referida causal, vemos que se refiere a hechos objetivos (escasez o problemas de calidad) sin señalar algún elemento que implique la intervención del titular del derecho de agua, sea por acción u omisión, no existiendo una conducta sancionable en torno a dicha causal.

Asimismo, es importante considerar que la escasez y los problemas de calidad (contaminación) del agua no se dan necesariamente como consecuencia de actividades antrópicas, existiendo suficiente bibliografía sobre las consecuencias del cambio climático y otros factores en el aceleramiento de los procesos de desertificación[18], así como de la contaminación por causa natural[19].

---

[18] La Desertificación en el Perú: Cuarta Comunicación Nacional del Perú a la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía. (pág. 36), disponible en: https://www.euroclima.org/images/Publicaciones/Suelos/Peru_4Inf_Desertificacion1.pdf

[19] OEFA en cifras. IV Trimestre-2020, Reporte Estadístico. (Pág. 13) https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=38337

Desarrollando una interpretación teleológica del citado artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, podemos concluir que la finalidad de dicha regulación, en el caso de las tres primeras causales de revocación, es la de castigar o sancionar al titular de derechos de uso de agua que incurrió en ellas; mientras que en el caso de la cuarta causal, la revocación no tendría la finalidad de sancionar al titular por una conducta infractora o reprochable, sino que se trata de medidas orientadas a procurar la conservación y sostenibilidad del recurso hídrico, así como cautelar la vida de las personas ante los problemas de calidad que podrían afectar su salud.

Como vimos, el artículo 72 establece reglas que se aplican a las cuatro causales sin distinción, siendo las siguientes:

- Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme.
- La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua.
- Para aplicar las causales de revocación se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento.

Aquí radica el defecto normativo advertido en el artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, debido a que estas tres reglas se aplican sin distinción entre las causales de revocación que, conforme al análisis desarrollado, tienen finalidades y naturaleza distintas entre las tres primeras causales (sanción) y la cuarta causal (conservación y prevención).

La segunda de las tres reglas señaladas, según la cual la caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua, de acuerdo a su naturaleza, sí puede aplicarse a las cuatro causales de revocación. En ese sentido, el texto normativo de la presente propuesta recoge en su fórmula la aplicación de dicha regla para las cuatro causales de revocación.

Sin embargo, en el caso de la primera y la tercera de las reglas señaladas, según las cuales: 1) las sanciones deben haber sido establecidas por resolución firme; y, 3) para aplicar las causales de revocación se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento, dichas reglas sólo se pueden aplicar a las causales referidas a infracciones administrativas, de acuerdo a su naturaleza y finalidad, toda vez que disponen la necesidad de una sanción administrativa firme y la tramitación de un Procedimiento Administrativo Sancionador, por lo que solamente debería exigirse su aplicación para las causales de revocación que constituyen conductas infractoras, esto es, las reguladas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos.

Lo señalado en el párrafo precedente cobra mayor relevancia si consideramos el catálogo de infracciones desarrollado en el artículo 277 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, donde podemos identificar infracciones que guardan identidad con las señaladas en los párrafos 1 y 2 del artículo 72 de la Ley, como son las establecidas en el literal a), referida a usar, represar o desviar las aguas sin el correspondiente derecho de uso de agua o autorización de la Autoridad Nacional

del Agua, y en el literal j), referida a la falta de pago de retribuciones económicas o tarifas por el uso del agua, donde incluso se señala "*sin perjuicio de revocar el derecho por la causal del artículo 72 de la Ley.*"

Por el contrario, con respecto a la causal de revocación establecida en el numeral 4 del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, sobre escasez o problemas de calidad, no debe exigirse la aplicación de las reglas referidas a contar con una sanción administrativa firme y seguir previamente un procedimiento sancionador, pues no nos encontramos ante una conducta infractora o siquiera reprochable. Al no haber infracción directamente relacionada a la escasez o los problemas de calidad del agua, que como señalamos son hechos objetivos y no conductas, resulta imposible cumplir con las exigencias de contar con una sanción administrativa firme y seguir previamente un procedimiento sancionador.

Lo señalado cobra fuerza inobjetable si tenemos en consideración los principios del Procedimiento Administrativo Sancionador consagrados en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y sistematizados en su Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, especialmente, los principios de tipicidad y Causalidad, señalados en los numerales 4 y 8, respectivamente, del artículo 248 de la citada norma, de la siguiente manera:

Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

4. Tipicidad. - *Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.*

(...)

8. Causalidad. - *La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.*

(...)"

La doctrina ha desarrollado en extenso los alcances de los referidos principios. Con respecto al principio de causalidad, Juan Carlos Morón Urbina señala que "*Conforme a este principio resultará condición indispensable para la aplicación de cualquier sanción a un administrado que su conducta satisfaga una relación de*

causa adecuada al efecto, esto es, la configuración del hecho previsto en el tipo como sancionable."[20]

Como podemos apreciar, no resulta posible seguir un procedimiento sancionador y obtener una sanción administrativa firme por hechos que no se encuentran tipificados como infracciones administrativas, y respecto de los cuales no existe nexo causal entre la supuesta conducta y el efecto resultante, haciendo imposible la aplicación de la revocación de derechos de agua por la causal prevista en el numeral 4 del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, sobre escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso.

De acuerdo al análisis desarrollado, la presente propuesta legislativa busca modificar el artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, estableciendo que la regla referida la competencia para declarar la revocación en primera instancia asignada a la Autoridad Administrativa del Agua vaya inmediatamente después de las cuatro causales, siendo aplicable a todas ellas; y, seguidamente, señalar que las reglas referidas a la exigencia de seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento, y de que las sanciones hayan sido establecidas por resolución administrativa firme, sólo se aplican a las causales señaladas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 72

Antecedentes Legislativos

La presente iniciativa legislativa recoge algunas propuestas normativas, por ello, constituye antecedente de la presente iniciativa legislativa el siguiente:

b. Proyecto de Ley 402/2021-CR, por el que se propone la Ley que modifica la Ley de los Recursos Hídricos, para garantizar el acceso al agua para uso poblacional y agrario, presentado por el Grupo Parlamentario Perú Libre.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como efecto modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, que regula la revocación de los derechos de uso de agua, de acuerdo al siguiente detalle:

[20] MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General,* Tomo II, Décima Secta Edición (Lima: Gaceta Jurídica, 2021), 248.

Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 72 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, a fin de garantizar la prioridad del agua para consumo humano

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 72.- Revocación de los derechos de uso de agua Son causales de revocación de los derechos de uso las siguientes: 1. La falta de pago de dos (2) cuotas consecutivas de la retribución económica del agua por uso o del derecho de vertimiento, de las tarifas de agua o de cualquier otra obligación económica con la Autoridad Nacional; 2. cuando se destine el agua, sin autorización previa de la Autoridad Nacional, a un fin distinto para el cual fue otorgado; 3. cuando el titular del derecho de uso de agua haya sido sancionado dos (2) veces por infracciones graves; 4. la escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso. Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme. La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua. Para aplicar las causales de revocación se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento.	**Artículo 72.- Revocación de los derechos de uso de agua** Son causales de revocación de los derechos de uso las siguientes: 1. La falta de pago de dos (2) cuotas consecutivas de la retribución económica del agua por uso o del derecho de vertimiento, de las tarifas de agua o de cualquier otra obligación económica con la Autoridad Nacional; 2. cuando se destine el agua, sin autorización previa de la Autoridad Nacional, a un fin distinto para el cual fue otorgado; 3. cuando el titular del derecho de uso de agua haya sido sancionado dos (2) veces por infracciones graves; 4. la escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas de calidad que impidan su uso. La caducidad y la revocación son declaradas en primera instancia por la Autoridad Administrativa del Agua. Para aplicar las causales de revocación **previstas en los numerales 1, 2 y 3** se debe seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento. Las sanciones deben haber sido establecidas por resolución administrativa firme.

A través de la modificación propuesta, se procura establecer una diferenciación entre las causales de revocación de derechos de uso de agua, señalando que la exigencia de seguir previamente el procedimiento sancionador establecido en el Reglamento se aplica únicamente a las causales reguladas en los numerales 1, 2 y 3, del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, referidas a la falta de pago de dos cuotas consecutivas de retribución económica del agua, destinar agua a un fin distinto para el que fue autorizado, y haber sido sancionado en dos oportunidades

por falta grave, respectivamente, las mismas que constituyen infracciones atribuibles al administrado; a diferencia de la causal regulada en el numeral 4, sobre escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas que impidan su uso.

La referida modificación a la Ley de Recursos Hídricos tendrá como efecto que la tramitación previa del procedimiento sancionador solamente será exigible para la aplicación de las causales de revocación de derechos de uso de agua establecidas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 72 de la Ley de Recursos Hídricos, dejando de ser exigible para la aplicación de la causal establecida en el numeral 4 del referido artículo, que regula la causal de escasez del recurso, declarada formalmente por la Autoridad Nacional, o problemas que impidan su uso.

Asimismo, la única disposición complementaria final, acerca de la adecuación del reglamento, dispone que el Poder Ejecutivo adecúe el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos a las modificaciones contempladas en la Ley, en un plazo de 90 días calendarios.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La norma propuesta no genera gasto adicional al Estado, ni requiere la asignación de recursos adicionales del presupuesto público para su implementación; por el contrario, contribuye a garantizar el ejercicio del derecho constitucional al acceso al agua potable.

A través de la modificación legislativa propuesta, se procura perfeccionar la regulación vigente en materia de recursos hídricos, haciendo efectiva la prioridad del uso de agua para consumo humano.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con la siguiente política de Estado del Acuerdo Nacional:

Trigésimo Tercera Política de Estado "*Política de Estado sobre los Recursos Hídricos*"

> *"Nos comprometemos a cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona humana el acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones. Se debe usar el agua en armonía con el bien común, como un recurso natural renovable y vulnerable, e integrando valores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales. Ninguna persona o entidad pública ni privada puede atribuirse la propiedad del agua; el Estado establece los derechos y condiciones de su uso y promueve la inversión pública y privada para su gestión eficiente. De igual manera, velaremos por la articulación de las políticas en materia de agua con las políticas*

territoriales, de conservación y de aprovechamiento eficiente de los recursos naturales a escala nacional, regional, local y de cuencas. Asimismo, promoveremos la construcción de una cultura del agua basada en los principios y objetivos aquí contenidos, que eleve la conciencia ciudadana en torno a la problemática del cambio climático y haga más eficaz y eficiente la gestión del Estado. Contribuiremos también a establecer sistemas de gobernabilidad del agua que permitan la participación informada, efectiva y articulada de los actores que intervienen sobre los recursos hídricos.

Con este objetivo el Estado:

a) Dará prioridad al abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas, a nivel nacional, para consumo humano y para la seguridad alimentaria en el marco de la décimo quinta política de Estado del Acuerdo Nacional. (...)"[21]

[21] https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/politica_de_recursos_hidricos_33_documento.pdf